



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E CÓDIGOS DE “ÉTICA”
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTRIBUIÇÕES DA
FILOSOFIA**

SANDRO TRESCASTRO BERGUE

GT 20 - GOVERNANÇA, RISCOS E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Programas de integridade e códigos de “ética” na administração pública: contribuições da filosofia

RESUMO

O ensaio aborda a imprecisão conceitual e limites do processo de adoção dos *códigos de ética* nos programas de integridade na administração pública. Destaca o potencial contributivo da filosofia como fazer filosófico fundado na problematização, em especial o ramo da ética, para examinar essas codificações no âmbito dos programas de integridade emergentes no ordenamento legal. Cotejando os conceitos de ética e de moral, demonstra que os denominados códigos de ética são, de fato, códigos de conduta moral e que a integridade exige uma abordagem da ética mais substantiva, que transcenda a instrumentalidade vigente, a qual ora mais se alinha a um novo elemento de burocracia com elevado potencial formalístico. Destaca o papel das comissões de ética também como instâncias de educação. Sinaliza, ainda, para a convergência entre os códigos de conduta e o estatuto disciplinador do regime jurídico dos servidores para mitigar a segregação entre as dimensões jurídica e filosófica.

Palavras-chave: Programas de integridade. Códigos de ética e conduta. Filosofia. Transdisciplinaridade.

Introdução

A expressão transdisciplinar da administração pública revela, além de sua amplitude e potencial teórico-empírico, a fertilidade do campo como espaço de reflexão, debate e produção de novos problemas de pesquisa e conhecimentos, seja pelo entrecruzamento, seja pela coexistência de diferentes esquemas cognitivos (DRECHSLER, 2020; PETERS; PIERRE, 2010; JAPIASSU, 2006). Desse modo, como objeto de produção científica e lugar de interações técnico-políticas, a administração pública é um território de tensões em constante transformação, mostrando-se um campo dinâmico que tem uma comunidade científica em formação (COELHO, *et al.* 2020; DUARTE; ZOUAIN, 2020; FADUL *et al.*, 2014), e no qual problemas de investigação emergem segundo diferentes epistemologias e metodologias, buscando referenciais teóricos que transcendam as fronteiras disciplinares (DENHARDT, 2012). Esse dinamismo e entrelaçamento disciplinar estimula a transposição de conceitos entre áreas do conhecimento, que, por vezes, recebem tratamentos inicialmente imprecisos, exigindo cuidadosa depuração nas interações desenvolvidas no campo; os quais, quando não submetidos à devida “redução”, concorrem para adoções essencialmente formalísticas e simbólicas (BERGUE, 2010).

É nesta relação entre os campos disciplinares que a filosofia pode emprestar sua mais singular e potente contribuição. As ciências sociais estendem suas raízes até a filosofia, definindo não somente enlances entre si, mas pelo exercício do pensamento crítico e reflexivo em sua extensão radical, e ao integrarem-se no fluido campo da administração pública, constituem um ambiente propício ao *fazer filosófico* (PORTA, 2014; ARMIJOS PALÁCIOS, 2013; CERLETTI, 2009). A filosofia, aqui tomada como *prática*, e menos em sua expressão histórica, principalmente pelos seus ramos da *epistemologia* e da *ética*, anima e confere virtuosidade ao campo, notadamente pela atenção à precisão conceitual. E, neste caso, mais se

acentua a integração ao se tratar da transposição de um conceito originário da própria filosofia, como é o caso da ética, objeto deste ensaio. A filosofia, para Deleuze e Guattari (1992, p. 13), “*mais rigorosamente, é a disciplina que consiste em criar conceitos*” e o faz submetendo esses objetos culturais ao mais profundo e sistemático processo de reflexão crítica visando sua consistência em relação ao contexto em que o problema examinado se coloca.

O conceito de *ética* está entre as apropriações em processo na administração pública brasileira, e mais recentemente associado aos *programas de integridade* e conformidade no contexto da adoção do conceito governança, alcançando assento legal como nos casos da Lei Federal nº 12.846/2013, que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública; também da Lei Federal nº 13.303/2016, que disciplina o regime jurídico das empresas estatais, e da mais recente Lei Federal nº 14.133/2021, a nova lei de licitações e contratos administrativos.

Pretende-se neste ensaio refletir sobre a apropriação do conceito de ética em sua expressão aplicada (PARIZEAU, 2007), mais precisamente no que se refere à emergência dos denominados *códigos de ética* na administração pública (GRAÇA; SAUERBRONN, 2020; VIEIRA; BARRETO, 2019; KEMPFER; BATISTI, 2017; MENDES; LUCIO, 2016; GOMES, 2014), insertos nos programas de integridade. Estes, por sua vez, encontram espaço no contexto de uma leitura particular do conceito de governança, cujo caráter polissêmico (BUTA; TEIXEIRA, 2020; OLIVEIRA; PISA, 2015; LYNN Jr., 2012; LEVI-FAUR, 2012; MARQUES, 2007; LEARMONTH, 2005) tem, a propósito, contribuído para a emergência de definições mais restritas à esfera organizacional, limitando seu potencial, em especial no serviço público, notadamente em relação à dimensão política. Dado esse cenário, o ensaio tem o objetivo de refletir sobre aspectos da adoção mais instrumental do conceito filosófico de *ética*.

Parte-se de pesquisa bibliográfica nos campos da filosofia e da administração pública, e de um exame da produção legislativa mais recente, seguindo-se reflexões que sinalizam efeitos das imprecisões conceituais na explicação das feições formalísticas do fenômeno dos códigos de ética na administração pública brasileira, inclusive com repercussões na apropriação do conceito de integridade. Além desta introdução, aporta-se uma seção que trata da natureza transdisciplinar do campo da administração pública e do lugar da filosofia, da ética e da moral, assinalando os enraizamentos existentes. Avança-se para abordar a ética aplicada na forma dos códigos de conduta – denominados *códigos de ética* – na administração pública brasileira, ressaltando-se o potencial contributivo de uma melhor depuração conceitual. Sobrevêm considerações finais indicando as limitações deste artigo e sinalizando potenciais aspectos para uma agenda investigação que amplie e aprofunde o exame do tema.

1. Administração pública e lugares da filosofia: o fazer ético e a conduta moral

O dinamismo epistemológico e teórico-metodológico da administração pública (DUARTE; ZOUAIN, 2020; COELHO, *et al.* 2020; FADUL, *et al.*, 2014) dado por suas ciências sociais tributárias e múltiplas expressões de objeto, de temas e de problemas de investigação (DRECHSLER, 2020; GAULT, 2020; DENHARDT, 2012; PETERS; PIERRE, 2010) tanto conferem heterogeneidade e vigor conceitual, quanto promovem os ricos contrastes e tensões que fazem o campo vicejar. Essa fluidez permite identificar na administração pública raízes estendidas até a filosofia, lugar originário das suas disciplinas conformadoras, e para onde se voltam sempre que se veem estremecidos seus esteios de normalidade científica (BURREL, 1999; PAES DE PAULA, 2016; BARRETO; CARRIERI; ROMAGNOLI, 2020); perturbações estas que se pronunciam sempre que uma ciência se permite estabelecer interações transdisciplinares. É este retorno à filosofia que ora se propõe para examinar o fenômeno focal.

Estudos relacionando filosofia e administração pública tem emergido (ONGARO, 2020; 2020a; ZAPPELLINI, 2020; SANTOS *et al.*, 2019; SOUZA *et al.*, 2019; WHETSELL, 2018; GOMES, 2014; DENHARDT, 2012; DELEON, 2012; THIRY-CHERQUES, 2008; SHUE, 2006; DOBEL, 2005) sinalizando o singular potencial transformador do fazer filosófico na busca de precisão conceitual e no refinamento da capacidade crítica, reflexiva e radical sobre os pressupostos fundantes do pensamento; tanto para o trato dos problemas de pesquisa, quanto para as tomadas de decisão e ações de governo. Em particular no que se refere à adoção dos *códigos de ética nos sistemas de integridade*, merecem registro os estudos de Kempfer e Batisti (2017) e Cherman e Tomei (2005) que demonstram a importância e os desafios deste processo.

O exame rigoroso dos processos de apropriação de conceitos exige reconhecer na administração pública brasileira reflexos da tradição jurídica de inspiração romano-germânica, na qual a lei positivada é central na conformação das relações entre o estado, a administração e a sociedade, sistema que verte da constituição (art. 5º, inciso II e art. 37, *caput*) estabelecendo não somente arranjos institucionais e competências, mas princípios e regras de conduta no corpo do texto, entre os quais também o da *moralidade* – artigo 37, *caput* –, ao qual se submetem não somente os atos dos agentes públicos – agentes políticos e servidores públicos –, mas também a ação das demais pessoas jurídicas (empresas e outras organizações) que transacionam com a administração, e mesmo o cidadão (BIASON, 2011). Este senso de prescrição de princípios, a propósito, se relaciona com os programas de integridade; e, em maior profundidade, com vertentes da ética em suas extensões conceituais mais precisas.

Contudo, a filosofia intersecciona a administração pública não somente no plano dos princípios constitucionais e desdobramentos legais, mas também doutrinário, como é o caso dos conceitos de legalidade e de discricionariedade (LOTTA; SANTIAGO, 2017), tanto quanto na esfera das ações e no processo de tomada de decisão política. Nesta órbita destacam-se, ainda, elementos de racionalidade, de valores e da cultura nacional a impactarem os denominados dilemas morais com efeito sobre o que se denomina governo (SANTOS, 2020; SANTOS *et al.*, 2019; SANTOS, 2018). Este debate assenta-se em questões de fundo que antecedem os parâmetros técnico-científicos e pertencem à seara da filosofia, envolvendo valores em conflito, escolhas, implicações, responsabilidades, entre outros, todos afeitos ao fundamental campo da ética.

Mas o que diferencia ética e moral? E como isso impacta o exame do fenômeno dos códigos de ética no serviço público? Não é incomum que ética e moral sejam conceitos confundidos entre si, mal compreendidos e mesmo desconhecidos em seus significados. A ética é o ramo da filosofia que se ocupa de questões envolvendo os valores, o bem, a liberdade, a vida, a ação e seus fundamentos, remetendo também, entre outras, às discussões relativas à autonomia, à discricionariedade e à responsabilidade dos agentes, aspectos estes também sensíveis no que tange à tomada de decisão e aos dilemas ante os quais se colocam os agentes públicos.

Ética e moral são conceitos distintos, ainda que intrinsecamente relacionados (RACHELS, 2013; RICOEUR, 2007). A moral é o “*objeto da ética*” (ABBAGNANO, 2012, p. 795), referindo-se ao arranjo de valores, normas e costumes que moldam o comportamento em dado contexto. Esses elementos formam um quadro socialmente constituído em que se espera circunscrever as atitudes das pessoas, configurando um modelo de conduta (ZAPPELLINI, 2020). Tais padrões podem variar segundo o arranjo social tomado, de modo que sociedades podem apresentar elementos de moralidade distintos, derivados de suas construções históricas e culturais. Assim, estruturas sociais podem constituir moralidades próprias pela conformação e compartilhamento de valores que lhes são inerentes; o que não significa serem incomunicáveis entre si. Mesmo no serviço público tomado como coletividade, ainda que compartilhem determinados elementos, é possível reconhecer diferentes arquiteturas morais vigentes. Perceba-se que a diversidade e a pluralidade das sociedades contribuem para a coexistência de diferentes arranjos morais, eventualmente contrastantes. E a ética busca solver isso. Como se disse, a ética é um processo de reflexão crítica sobre esses postulados morais (CORTINA; MARTÍNEZ, 2005). Ainda, como um ramo da filosofia, a ética encerra em si o que a filosofia é: uma prática crítica, reflexiva e radical em relação ao pensamento e à ação no mundo. Desse modo, o faz sobre os temas que envolvem a ação do sujeito. Ética e moral são, portanto,

conceitos distintos, mas que se influenciam mutuamente. Pode-se dizer, também, que a ética molda a moral, pois age sobre esta transformando-a; por isso são conceitos integrados. Nestes termos, a ética pretende “*esclarecer reflexivamente o campo da moral*” (CORTINA; MARTÍNEZ, 2005, p. 10). O senso de ética está, assim, relacionado à ação; e a filosofia, no particular a ética – que tem o sujeito e seu agir como escopo –, é estudada para subsidiar a ação refletida das pessoas em sociedade ou em uma coletividade particular. Cumpre observar, também, que a ética não é neutra; mas tampouco, por ser reflexiva, se identifica e se compromete com qualquer código moral específico (CORTINA; MARTÍNEZ, 2005).

O tratamento da ética no curso da história da filosofia ocidental desenvolveu nos últimos dois milênios e meio diferentes abordagens para o exame e a justificação da ação humana, podendo-se destacar as perspectivas da ética *aristotélica*, fundada nas virtudes e valores, em que assumem relevo os conceitos de felicidade como fim último do sujeito no contexto coletivo, de excelência, de virtude, e neste, o senso de mediedade ou justa medida (SANTOS, 2020; SANTOS *et al*, 2019; SOUZA *et al*, 2019; SANTOS *et al*, 2018; HOOFT, 2013); da ética *utilitarista*, expressão do consequencialismo, de caráter teleológico (do grego *telos* – *fim* ou *meta*) reconhece o ato moral justificado como aquele que produz o melhor resultado cotejando os meios e os fins com vistas à obtenção do máximo resultado da ação em termos de prazer (ou minimização da dor), tendo como expoentes originários Jeremy Bentham e John Stuart Mill; e da ética *deontológica*, de formulação destacadamente kantiana, que se assenta no imperativo do dever incondicional, ancorada nas dimensões do conceito de imperativo categórico (BONJOUR; BAKER, 2010; KANT, 2003), que independe de um fim e se funda em “*máximas*” – princípios que o próprio sujeito converte em regra.¹ Desse modo, a ação ética independe de algo externo ao sujeito, senão do seu juízo racional autônomo. A razão fundamenta a ética, nesta perspectiva. Tratam-se, estas, pois, de diferentes tradições, referenciais e densidades segundo as quais se pode pensar a justificação da ação. A ética, em essência, oferece a possibilidade de um exame devidamente contextualizado sobre o fenômeno, fornecendo, em última instância, não somente uma justificativa para a ação, mas antes uma consciência do sujeito sobre si e em seu ambiente de inserção.

A distinção entre moral e ética conduz, ainda, por conseguinte, à diferenciação entre juízos morais e juízos éticos. O juízo moral – que responde ao *o que devo fazer?* –, é realizado à luz

¹ Uma máxima é um princípio subjetivo de ação que o próprio sujeito converte em sua regra (como ele deseja agir); um princípio de dever, por outro lado, é um princípio que a razão a ele prescreve absolutamente e, assim, objetivamente (como ele deve agir). (KANT, 2003, p. 68).

de um sistema de conteúdos valorativos socialmente construído e compartilhado, implicando a opção por uma ou outra linha de justificação da ação, mas circunscrito aos elementos morais explícitos vigentes. Trata-se, portanto de um exame dos fenômenos à luz dos aspectos dados e legitimados em uma coletividade. O juízo ético, de outra parte – que responde ao *por que devo fazer?* –, implica um esforço de reflexão incidente sobre os elementos valorativos que conduziram às opções morais colocadas e que sustentam (justificam) a ação decorrente. Nesses termos, o juízo moral é realizado por qualquer membro da coletividade razoavelmente informado; o juízo ético, por sua vez, exige maior rigor e disciplina crítico-reflexiva, estando ao alcance apenas “*daquelas pessoas que cultivam o gosto pelo pensar, desde que tenham feito o esforço de pensar os problemas ‘até o fim’*” (CORTINA; MARTÍNEZ, 2005, p. 10). Ética implica, pois, potencial ruptura em relação aos padrões morais vigentes.

Nessa linha, abordar a ética na administração pública requer que esta seja entendida como uma ação de pensar reflexivamente e em profundidade, transcendendo em muito a prática regulamentadora de códigos de conduta moral esperada (formal ou informalmente fixada).

Essa distinção é útil, pois se trata de dois níveis de reflexão diferentes, dois níveis de pensamento e de linguagem acerca da ação moral, e por isso se torna necessário utilizar dois termos diferentes se não queremos cair em confusões. Assim, chamamos de “moral” esse conjunto de princípios, normas e valores que cada geração transmite à geração seguinte na confiança de que se trata de um bom legado de orientações sobre o modo de se comportar para viver uma vida boa e justa. E chamamos de “Ética” essa disciplina filosófica que constitui uma reflexão de segunda ordem sobre os problemas morais. A pergunta básica da moral seria, então: “O que devemos fazer?”, ao passo que a questão central da Ética seria antes: “Por que devemos?”, ou seja, “Que argumentos corroboram e sustentam o código moral que estamos aceitando como guia de conduta?” (CORTINA; MARTÍNEZ, 2005, p. 20).

A *ética* pode ser, então, tomada como *processo de reflexão*; e a *moral* como *resultado* da ação do intelecto quando este se legitima coletivamente. Assim, a ética constitui-se ao mesmo tempo em um *acervo histórico* – diferentes correntes do pensamento filosófico – e em *ação*, como prática que implica um esforço crítico-reflexivo incidente sobre os padrões morais: o *fazer ético*. Esta atitude, por sua vez, se funda na *problematização filosófica* (ARMIJOS PALÁCIOS, 2013; CERLETTI, 2009). Tome-se aqui, para ilustrar, as normas de conduta codificadas (moral) e o tratamento interpretativo dados na esfera de atuação do agente e no âmbito das comissões e conselhos de ética, instância externa e posterior de juízo ético.

2. Ética aplicada e códigos de ética na administração pública

A transformação substantiva da administração pública orientada para a sociedade e pelo interesse público envolve um constante repensar essencial e a subsequente produção de novos conceitos devidamente contextualizados (DELEUZE; GUATTARI, 1992). E isso se impõe

também em relação aos conceitos de *integridade* e de *ética* (KEMPFER; BATISTI, 2017; MENDES; BESSA; MIDLEJ E SILVA, 2015; CHERMAN; TOMEI, 2005). A *ética* enquanto exercício de reflexão *radical* – alcançando as *raízes* estruturantes do pensamento em seus pressupostos valorativos – relacionados aos fundamentos dos parâmetros morais de ação justificada vigentes na sociedade, e projetadas no serviço público, é uma condição essencial.

Em sua expressão aplicada, a *ética* vem alcançando destaque na administração pública contemporânea, em especial a partir dos programas de integridade que emergem como exigências legais, requerendo assimilação em seu significado substantivo. No campo da filosofia, o conceito de integridade está associado àquilo “*que é ou está na sua inteireza ou completude, implicando solidez e perfeição. Íntegro é aquilo que, etimologicamente, não foi tocado ou corrompido, o que permanece inteiro, intacto*”. (CARVALHO, 2014, p. 210). A *ética*, por conseguinte, é condição inarredável da integridade. Mas a *ética* é codificável? Ou os *códigos* a que se referem as normas e o discurso gerencial são mais precisamente de *conduta*?

Para Cortina e Martínez (2005, p. 21), além de examinar e fundamentar a ação moral, a *ética* tem como função aplicar este esclarecimento nas diferentes dimensões da vida a fim de que “*se adote nestes âmbitos sociais uma moral crítica (ou seja, racionalmente fundamentada), em vez de um código moral dogmaticamente imposto ou da ausência de referenciais morais*”. Para Ricoeur (2007), neste particular, o conceito de *moral* tanto indica o campo das *normas de conduta* sobre o que é permitido e o que não é, quanto o senso de *obrigação do sujeito* em relação às normas. Essa dupla perspectiva constitui, segundo o autor, o “*núcleo duro*” em relação ao qual o conceito de *ética* pode ser abordado em duas direções, uma que denomina *ética anterior*, referindo-se ao “*enraizamento das normas na vida e no desejo*”, e outra que denomina *ética posterior*, referindo-se à inserção das normas em situações concretas (ROCOEUR, 2007, p. 591). Destaca-se disso que a *moral* tem dois componentes importantes: o *sistema de normas* e o *senso de obrigação* em relação à sua observância, sendo este um dos efeitos psicológicos que o sistema moral exerce sobre o sujeito; sentimento que confere legitimidade e consistência ao arranjo moral.

Surgidos nos Estados Unidos na década de 1960 (PARIZEAU, 2007), esses *códigos* tiveram lugar na administração pública brasileira a partir da primeira metade dos anos 1990, em um contexto de transformação das estruturas organizacionais do estado e de seu aparelho. Esse movimento repercutia transformações no plano global envolvendo enfrentamento de práticas de corrupção e com vistas a constituir um ambiente de relações, principalmente econômicas, de maior segurança, estabilidade e, por conseguinte, de confiança. Neste mesmo sentido encontram-se as ações mais recentemente intensificadas orientadas para os conceitos e

práticas de conformidade e integridade dos sistemas de gestão, notadamente nas relações das empresas com o estado e das empresas estatais em seus mercados. Esse movimento pode ser associado, entre outros aspectos, à crescente complexidade das estruturas e das interações organizacionais e sociais integrando diferentes dimensões da vida, em especial as de natureza econômica e política em uma sociedade cada vez mais plural e multifacetada.

Essa abordagem ética, segundo Parizeau (2007, p. 596), “*diretamente ligada a situações concretas é denominada ‘ética aplicada’*”. Esta refere-se à análise de questões práticas e precisas, mais descritivas e menos reflexivas, inseridas em determinado contexto visando examinar sob uma perspectiva interdisciplinar (CORTINA; MARTÍNEZ, 2005) as consequências e justificar a tomada de decisão, conformando campos de incidência tais como a bioética, a ética do meio ambiente e a ética profissional, onde se inserem os denominados códigos de ética, “*que determinam os valores profissionais, bem como os direitos e as responsabilidades associadas à prática profissional; (...)*” (PARIZEAU, 2007, p. 596). É, portanto, no contexto da ética aplicada que este conceito se aproxima mais do senso de moral. Ao tratar-se de uma aplicação instrumental no espaço das profissões e organizações, ganham proeminência as codificações de valores e regras de conduta esperadas do sujeito a alinharem-se com uma expectativa coletivamente compartilhada de boa e justificada ação. É importante assinalar, entretanto, que ética aplicada não significa “*aplicação de uma teoria ética*”, não se reduzindo, portanto, ao senso de uma “*ética a aplicar*” (PARIZEAU, 2007, p. 598).

A ética aplicada apresenta características que se opõem precisamente a um modelo dedutivista em filosofia moral e a separação nítida entre teoria e prática. O acento posto sobre os casos práticos sublinha a importância dada ao contexto. Este último não é central para as teorias morais de tipo deontológico (o kantismo, por exemplo). O fato de a análise ética ter um propósito normativo indica claramente a preocupação de levar em conta consequências da ação moral atuais ou mesmo futuras (para as gerações futuras); nos debates, aliás isso favorece implicitamente a escolha de teorias morais de tipo teleológico (o utilitarismo, o consequencialismo). Essa preocupação com o contexto e com as consequências do ato moral leva sobretudo à escolha do equilíbrio refletido (o *reflexive equilibrium* de John Rawls), no qual um movimento de ajustamento recíproco se produz entre a reflexão filosófica ligada a uma teoria moral e descrições e avaliações de casos concretos. Esse movimento de equilíbrio refletido é identificável no utilitarismo, mas também no neokantismo e no neoaristotelismo. (PARIZEAU, 2007, p. 598).

Ante o exposto – cotejando os conceitos de ética e de moral com o conteúdo e significado dado aos denominados *códigos de ética* – verifica-se, de fato, uma consistente adoção dos conceitos? Que peculiaridades envolvem o processo de ressignificação e adoção do conceito de ética na administração pública? Que contornos metodológicos e elementos constitutivos da ética aplicada este campo exige? Estudos sobre ética e *códigos de ética* nas organizações explicitam limites em relação à apropriação e instrumentalização do conceito neste plano

aplicado (SILVA, 2020; MENDES; LUCIO, 2016). Suscita-se que, de fato, o que se denomina de *códigos de ética* são *códigos de conduta moral*. E essa imprecisão tem repercussões, a começar pela possibilidade de alimentar a percepção equivocada de que a existência de “*códigos de ética*” formalmente instituídos, bem como os demais elementos de um sistema de integridade, tais como as “*comissões de ética*”, com a devida previsão de processamento disciplinar e de sanções, por si atenderiam às exigências de *ética* nas relações envolvendo a administração pública (CHERMAN; TOMEI, 2005). Ética é muito mais que isso, e bem mais complexo e difícil de empreender. Constituir atitudes éticas, uma das dimensões da integridade, não significa subordinar-se a ditames normativos prescritos em um *código de conduta*. Os juízos éticos são produzidos a partir dos parâmetros previstos nestes códigos, mas não se limitam a eles. A ética é uma ação reflexiva tendente a produzir um juízo justificador das condutas praticadas em um sistema de moral. Aqui retoma-se a importância da precisão conceitual, função da filosofia (DELEUZE; GUATTARI, 1992). Esse é um dos desafios que se colocam a partir dos importantes avanços observados na legislação brasileira mais recente envolvendo os programas de integridade – Lei Federal nº 13.303/2016, estatuto jurídico das empresas estatais (BRASIL, 2021b) e, mais recentemente, na Lei Federal nº 14.133/2022, lei de licitações e contratos (art. 25, §4º; art. 60, inciso IV; art. 156, § 1º, inciso V; art. 163, parágrafo único) (BRASIL, 2021c). Mais recentemente, a instituição de “*códigos de ética e de conduta*” como recurso dos sistemas de integridade se fez prevista na Lei Federal nº 12.846/2013, em seu art. 7º, inciso VIII, operando como atenuantes de sanções “*VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica*”. (BRASIL, 2021a).

É o agir das pessoas – particularmente a tomada de decisão – que constitui o objeto dos programas de integridade e, por conseguinte, dos códigos de conduta. A prescrição de como o sujeito deva se comportar está no domínio da moral; o que o juízo ético faz é incidir sobre a ação concreta deste sujeito e no momento da ação. Na esfera aplicada, a ética constitui-se como esforço crítico e reflexivo tendente a verificar não somente a aderência da ação do sujeito em relação à conduta codificada, mas também desta norma ao contexto. O espaço da ética é, portanto, o exame substantivo do enfrentamento e mesmo da potencial ruptura em relação à conduta prescrita nas situações concretas. No caso da instrumentalização da ética aplicada, esses juízos são empreendidos também, e posteriormente, pelas comissões de ética. São estas, além da esfera do sujeito, as estruturas fundamentais do fomento à reflexão ética e de reinterpretção dos padrões de moralidade (conduta) em face do contexto.

Compreender e justificar como se age é o objeto da ética; refletindo sobre os pressupostos que conformam a ação. A postura ética, enquanto atitude filosófica, é *pensar sobre o pensar* em relação à ação com vistas ao bem agir. A moral, conforme se viu, são os padrões de conduta fixados e compartilhados com vistas a delimitar a ação. O que se vê codificado, portanto, são padrões morais de conduta – normas – e não o esforço crítico e reflexivo sobre essas normas em relação às situações concretas em um contexto plural e dinâmico – a ética. Sintetizando, a ética é ação reflexiva, ao passo que a moral é codificação de conduta esperada. O agir ético implica refletir sobre a moral, examinando-a e revisando-a conforme o caso; podendo, assim, como já se disse, implicar rupturas ou inflexões em relação aos padrões morais. Entre as funções da ética está, conforme afirmam Cortina e Martínez (2005), o exercício de um pensamento reflexivo; não a subserviência acrítica a um código de conduta moral.

Nas suas expressões de aplicação, portanto, o senso de ética vem assumindo contornos mais prescritivos, o que, somado às situações de imprecisão e frágil assimilação conceitual, pode corromper sua substância e concorrer para o fortalecimento de feições mais burocráticas, por conseguinte, mais potencialmente formalísticas das codificações que vêm sendo editadas. Põe-se, assim, à reflexão a efetividade destas prescrições, tanto quanto advoga-se, adicionalmente, a ênfase no desenvolvimento de competências crítico-reflexivas que estimulem atitudes capazes de contribuir para a promoção de um posicionamento consciente e responsável dos sujeitos nos processos de tomada de decisão e ação. Nesses termos, em relação aos códigos em si, atenção maior parecem requerer as comissões de ética como instâncias educadoras.

Em que pese a ampla adoção discursiva da expressão “*códigos de ética*”, no contexto dos sistemas de integridade observa-se que sua fixação em lei nesses termos é felizmente escassa, reduzindo-se ao já referenciado inciso VIII do art. 7º da Lei Federal nº 12.846/2013. Assinala-se, ainda, que a referência a “*código de ética*” prevista no dispositivo legal é acompanhada da expressão “*e de conduta*”, o que atenua, pode-se dizer, a imprecisão conceitual. Acrescente-se a isso, a precisa adoção da expressão “*código de conduta e integridade*” adotada na Lei Federal nº 13.303/2016, que disciplina o regime jurídico das empresas estatais (BRASIL, 2021b).

O senso de integridade sugere a coerência entre discurso e ação; mas, repise-se, não basta um código de conduta para garantir integridade. É imperativo agir em conformidade, o que também não se reduz a um comportamento em estrita observância ao prescrito, pois a *legalidade* por si só não significa *justiça* da ação, necessariamente. E o que promove essa ação íntegra é o juízo ético, que pode transcender à conduta codificada. Neste mesmo contexto estão também interagindo os conceitos de discricionariedade e de liberdade, tanto quanto a subsequente responsabilidade e de imputabilidade (CORTINA; MARTÍNEZ, 2005). Promover

a ética, portanto, depende, entre tantos fatores, inicialmente de compreender o que o conceito significa em sua plena extensão. Agir eticamente pressupõe ser capaz de refletir sobre os fundamentos da própria ação; não somente em termos das alternativas que se colocam, senão avançar em maior profundidade para alcançar e trazer à consciência os pressupostos valorativos que conformam a construção das próprias alternativas de ação postas ao exame. Sendo assim, não se pode esperar destes códigos, instrumentos de operacionalização dos conceitos de moral e de ética, que por si promovam um comportamento ético. Constituem parte importante, mas não esgotam o conceito, tampouco garantem a consecução da ação ética, de modo que a prescrição legal, embora necessária, é insuficiente para uma garantir a ação íntegra dos agentes (GRAÇA; SAUERBRONN, 2020; KEMPFER; BATISTI, 2017; CHERMAN; TOMEI, 2005).

Em suma, os códigos morais estabelecem parâmetros para o juízo sobre o que é o *justo* e o *bom*, a conduta esperada e coerente com o interesse público, mas são tão-somente ingredientes, recursos da reflexão ética. É a prática do juízo ético que confere organicidade aos códigos de conduta, fazendo-o aderir à realidade, atribuindo significado às normas e operando as transformações esperadas. Assim, tomar inadvertidamente a *moral* por *ética* reforça a adoção conceitualmente imprecisa que permite a emergência dos “*códigos de ética*”; que, na forma como estão dados, pouco mais são do que novos elementos da burocracia; e como tais, sujeitos ao formalismo. É imperativo, portanto, refletir acerca da suficiência desses códigos para a ação íntegra, mediada pela ética, pois posturas pautadas somente pelos padrões morais de conduta, não raro envolvendo frágeis e insubistentes enunciados de princípios e valores de conduta, podem não conduzir, necessariamente, à ação ética; tanto quanto a legalidade estrita não significa precisamente a justiça.

3. Considerações finais

Ante multiplicidade de vertentes conformadoras do campo da administração pública buscou-se sinalizar a contribuição da filosofia, em especial da ética, como potencial crítico-reflexivo com particular incidência sobre o fenômeno de apropriação dos *programas de integridade* e dos *códigos de conduta*. Estes referenciais de conduta encerram valores, crenças e expectativas compartilhadas ou que se deseja comunicar e convertê-las em práticas consistentes com o interesse público por parte dos agentes e demais atores que se relacionam com a administração pública. Decorrem de uma formulação e consenso firmado entre os membros de uma coletividade sobre o *como bem agir* e ao que se espera em termos de atitude frente a situações que se coloquem à decisão, constituindo-se em uma prescrição de ação que é tomada como correta. São, portanto, sinalizadores de comportamento e, por conseguinte,

também parâmetros de responsabilização e sanção. Nesse sentido, de fato, organizam padrões morais de conduta e qualificam a burocracia enquanto arranjo normativo. A ética, por sua vez, se verifica na relação das pessoas com o codificado. Ética é ação; é o juízo individual que os sujeitos estabelecem frente ao caso concreto, em que um dos ingredientes de decisão são os padrões expressos de conduta. A ética preside a ação discricionária do agente – seja o público, seja o privado –, exercida a partir dos juízos de conveniência e oportunidade, ao passo que o comportamento moral se processa especialmente na circunscrição dos atos vinculados. A discricionariedade é, assim, sempre relativa, observa os sentidos de legalidade, de finalidade, de motivação e de interesse público entre os demais ditames balizadores da ação legítima. Essa fluidez destaca a centralidade da ética enquanto ação crítica e reflexiva que abarca e esclarece os parâmetros morais incidentes no processo de tomada de decisão.

Disso depreende-se que a filosofia, em particular o ramo da ética, encontra lugar de potencial contribuição para a administração pública tanto mais quanto esta seja reconhecida em suas expressões de poder e, em sendo assim, de relacionamento com a sociedade e entre múltiplos atores. É, pois, especialmente na órbita da discricionariedade que o poder é capaz de se revelar também em suas expressões desvirtuadas, pelos excessos praticados pelos agentes públicos e privados. É este o momento em que a influência vinculante das regras e sanções inscritas nos códigos morais é posta à prova. Outro ingrediente a ser investigado é a confiança, em contraste com o pressuposto da desconfiança inerente à assunção da perspectiva positivista de direito vigente.

Em sentido mais estrito, os códigos de conduta, denominados como de “*ética*”, constituem regras de comportamento passíveis de sanção quando descumpridas. São, portanto, e de fato, recursos da burocracia; padrões prescritivos voltados à garantia de manutenção da integridade dos sistemas de gestão, baseados em valores de transparência e responsabilização. Em nada diferem dos demais elementos que conformam uma organização burocrática se não estiverem conceitualmente ancorados à ética. Nesse sentido, entende-se que o instrumento de mais elevado potencial transformador da ética e da integridade na administração pública são as *comissões de ética*. Se as imprecisões conceituais que afetam as denominações por vezes atribuídas aos códigos de conduta podem ser associadas, inicialmente, à já assinalada confusão entre os conceitos de *ética* e de *moral*, as suas potenciais adoções formalísticas subsequentes podem ser influenciadas pela fragilidade da atuação das comissões de ética; o que sinaliza a importância dessa abordagem conceitual no plano das ações de educação e programas de formação dos agentes. Ainda como elemento para uma agenda de pesquisa, sugere-se uma abordagem metodológica para o ensino de filosofia aplicada no âmbito da administração

pública especialmente a partir da problematização filosófica. Por fim, podem contribuir para melhor apropriação dos conceitos de ética e de moral um exame incidente sobre as possibilidades de convergência entre os códigos de conduta e o estatuto disciplinador do regime jurídico dos servidores, evitando segregação disciplinar das dimensões jurídica e filosófica.

Referências

- ABBAGNANO, N. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- ARMIJOS PALÁCIOS, G. O ensino de filosofia e a “situação problema”. In: CARVALHO, Marcelo; CORNELLI, Gabriele. *Ensinar Filosofia*. V.1. Cuiabá: Central de Texto, 2013.
- BARRETO, Raquel de Oliveira; CARRIERI, Alexandre de Pádua; ROMAGNOLI, Roberta Carvalho. O rizoma deleuze-guattariano nas pesquisas em Estudos Organizacionais. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, n. 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2020.
- BERGUE, Sandro Trescastro. The managerial reduction in the management technologies transposition process to public organizations. *Brazilian Administration Review*. Curitiba, v. 7, n. 2, art. 3, pp. 155-171, Apr./June, 2010.
- BIASON, Rita de Cassia. Desenho institucional e valores da ética pública no Brasil. *Cadernos Adenauer*. XII, n. 3, p. 23-34. Ética Pública e Controle da Corrupção. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.
- BONJOUR, Laurence; BAKER, Ann. *Filosofia: textos fundamentais comentados*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. *Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências*. <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 abril 2021a.
- BRASIL. Lei 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*. <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 abril 2021b.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 abril 2021c.
- BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. *Aprova o Código de Conduta Profissional do Servidor Público*. <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 abril 2021d.
- BURRELL, Gibson. Ciência normal, paradigmas, metáforas discursivas e genealogia da análise. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter. *Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. v. 1. São Paulo: Atlas, 1999.
- BUTA, Bernardo O.; TEIXEIRA, Marco A. C.. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, v. 27, n. 94, 2020.
- CARVALHO, Magda C. Da integridade enquanto conceito ético: uma perspectiva ambiental. In: BARBOSA, António; SILVA, Jorge M. da. (Eds.). *Confluências Bioéticas*. Lisboa: Univ. Lisboa, 2014.
- CERLETTI, Alejandro. *O ensino de Filosofia como problema filosófico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- CHERMAN, Andréa; TOMEI, Patrícia Amélia. 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, p. 99-120, Jul./Set, 2005.
- COELHO, Fernando de S.; ALMEIDA, Lindjane de S. B; MIDLEJ, Suylan; SCHOMMER, P. Chies; TEIXEIRA, Marco A. C. O campo de públicas após a instituição das diretrizes

curriculares nacionais (DCNs) de administração pública: trajetória e desafios correntes (2015-2020). *Administração: Ensino e Pesquisa*. Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 488–529, set/dez, 2020.

CORTINA, Adela; MARTÍNEZ, Emilio. *Ética*. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

DELEON, Linda. Sobre agir de forma responsável em um mundo desordenado: ética individual e responsabilidade administrativa. In: PETERS, B. GUY; PIERRE, Jon (ogs.). *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. *O que é Filosofia?* Rio e Janeiro: Editora 34, 1992.

DENHARDT, Robert. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DOBEL, Patrick J. Public management as ethics. In: FERLIE, Ewan; LYNN Jr., Laurence E.; POLLITT, Christopher. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press: New York, p. 156-181. 2005.

DRECHSLER, Wolfgang. Filosofía em y de la administración pública hoy. Posfácio. In: ONGARO, Edoardo. *Filosofia y administración pública: una introducción*. Ciudad de Mexico: Edward Elgar Publishing, 2020.

DUARTE, André Luís Faria; ZOUAIN, Deborah de Moraes. Produção acadêmica sobre administração pública no brasil e na américa latina: uma análise bibliométrica. XXIII. Seminários em Administração – SEMEAD. *Anais*, São Paulo, novembro, 2020.

FADUL, Élvia; COELHO, Fernando de S.; LUSTOSA DA COSTA, Frederico; GOMES, Ricardo C. Administração pública no Brasil: reflexões sobre o campo de saber a partir da Divisão Acadêmica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1329-1354, set./out., 2014.

GAULT, David A. Estudio introductorio. In: ONGARO, Edoardo. *Filosofia y administración pública: una introducción*. Ciudad de Mexico: Edward Elgar Publishing, 2020.

GOMES, Nanci Fonseca. Ética na administração pública: desafios e possibilidades. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, pp. 1029-1050, jul./ago., 2014.

GRAÇA, Gabriella R. da; SAUERBRONN, Fernanda 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*, Brasília, v. 71, n. 2, p. 297-329, abr/jun, 2020.

HOOFT, Stan Van. *Ética da virtude*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

JAPIASSU, Hilton. *O sonho transdisciplinar e as razões da filosofia*. Rio de Janeiro: Imago, 2006.

KANT, Immanuel. *A metafísica dos costumes*. Bauru: EDIPRO, 2003.

KEMPFER, Marlene; BATISTI, Beatriz Miranda. Estudos sobre o *compliance* para a prevenção da corrupção nos negócios públicos: ética, ciência da administração e direito. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 12, n. 2, p. 273-307, ago, 2017. DOI: 10.5433/1980-511X.2017v12n2p273.

LEARMONTH, Mark. Doing things with words: the case of “management” and “administration”. *Public Administration*. v. 83, n.3, p. 617-637, 2005.

LEVI-FAUR, D. From “Big Government” to “Big Governance”? In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press: New York, 2012.

LYNN Jr., L. E. The many faces of governance: adaptation? Transformation? Both? Neither? In: LEVI-FAUR, D. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press: New York, 2012.

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

MARQUES, Maria da C. da C. Aplicação dos princípios de governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. 2, p. 11 – 26, Abr./Jun., 2007.

MENDES, Annita Valléria Calmon; BESSA, Luiz Fernando de Macedo; MIDDLEJ E SILVA, Suylan de Almeida. Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 1, jan-mar, 2015.

MENDES, Annita V. Calmon; LUCIO, Magda de Lima. 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*. Brasília: Universidade de Brasília, PPGP/UnB, 2016.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out, 2015.

ONGARO, Edoardo. *Filosofía y administración pública: una introducción*. Ciudad de Mexico: Edward Elgar Publishing, 2020.

_____. La Enseñanza de la Filosofía en los Programas de Administración Pública. *Revista de Administración Pública del GLAP*. v. 4, n.7, pp. 85-95, 2020a.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Para Além dos Paradigmas nos Estudos Organizacionais: o círculo das matrizes epistêmicas. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 1, p. 26-46, 2016.

PARIZEAU, Marie-Helène. As relações entre a filosofia moral e a ética aplicada. In: CANTO-SPERBER, Monique. (org.). *Dicionário de ética e filosofia moral*. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2007.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon. (orgs.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

PORTA, Mario Ariel González. A filosofia a partir de seus problemas: *didática e metodologia do estudo filosófico*. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

RACHELS, James. *Os elementos da filosofia moral*. Porto Alegre: AMGH, 2013.

RICOEUR, Paul. Da moral à ética e às éticas. In: CANTO-SPERBER, Monique. (org.). *Dicionário de ética e filosofia moral*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2007.

SANTOS, Laís Silveira. Dilemas morais da gestão pública brasileira no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 909-922, jul./ago. 2020.

SANTOS, Laís Silveira; SERAFIM, Mauricio C.; PINHEIRO, Daniel Moraes; AMES, Maria Clara Figueiredo Dalla Costa. Razão e Administração: revisitando alguns elementos fundamentais. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 17, n. 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2019.

SANTOS, Laís Silveira; SERAFIM, Mauricio C.; LORENZI, Larissa. Dilemas morais na gestão pública: o estado do conhecimento sobre o tema. *Revista de Gestão e Secretariado*. São Paulo, v. 9, n. 1, p. 182-207, jan./abr., 2018.

SILVA, Richéle Timm dos Passos da. Ética profissional do docente: alguns apontamentos teórico-reflexivos. *Revista Panorâmica*. v. 30, maio/ago., 2020.

SHUE, Henry. Ethical dimensions of public policy. In: MORA, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (eds.). *The Oxford Handbook of public policy*. Oxford Oxford Press, 2006.

SOUZA, E. S.; SERAFIM, M. C.; SANTOS, L. S. A contribuição do ensino de ética no desenvolvimento da competência moral de discentes em administração pública. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 27, n. 104, 2019.

THIRY-CHERQUES, Hermano R. *Ética para executivos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

WHETSELL, Travis. Philosophy for public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. v. 28, n. 3, 2018.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. *Governança, gestão de riscos e integridade*. Brasília: ENAP, 2019.

ZAPPELLINI, Marcello B. Ética e administração pública: uma abordagem a partir de três modelos normativos. In: SERAFIM, Mauricio C. *Virtudes e dilemas morais na administração pública*. (Org.). Florianópolis: Admethics, 2020.