

ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS LÓGICAS DE MORALIDADES NA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NO ESTADO-CIDADÃO

ETHICS IN PUBLIC ADMINISTRATION AND THE LOGICS OF MORALITIES IN PUBLIC-PRIVATE RELATIONSHIP IN CITIZEN-STATE

Afonso Soares Oliveira Sobrinho¹
Clarindo Ferreira Araujo Filho²
Eduardo Henrique Lopes Figueiredo³

Sumário: Considerações iniciais. 1 Ética, princípios e conceitos: uma breve crítica histórica. 2 Ética: lógica das moralidades nos ambientes público e privado. 3 Ética na administração pública: entre o formalismo e a sua realização no Estado Democrático de Direito. Considerações finais. Referências.

Resumo: Este estudo pretende desenvolver a relevância da ética na administração pública brasileira como resposta aos desmandos com a coisa pública. Utiliza-se de pesquisa bibliográfica na compreensão dos principais conceitos e princípios ligados ao desenvolvimento da ética, bem como analisa as interfaces das lógicas da moralidade existentes na relação público-privado. Conclui que o fortalecimento da ética que embasa o processo decisório por parte dos agentes da administração pública não pode se restringir às medidas coercitivas da Lei Penal e nem aos manuais de ética, mas precisa se pautar na transparência com o uso do dinheiro público, na excelência do serviço prestado pelo Estado-Cidadão.

Palavras-chave: Ética. Administração Pública. Justiça Social.

Abstract: This study intends to develop the relevance of ethics in Brazilian public administration in response to the excesses with the public affairs. It is used bibliographic research in the understanding of the main concepts and principles related to the development of ethics, as well as to analyze the interfaces of the existing morality logics in the public-private relationship. It concludes that the strengthening of the ethics which underlies the decision-making process by agents of the public administration can not be restricted to the coercive measures of the Criminal Law nor to the manuals of ethics, but it must be based on transparency about the use of public money, in the excellence of service provided by the Citizen-State.

Keywords: Ethics. Public Administration. Social Justice.

¹ Pós-Doutor em Direito FDSM. Doutor em Direito -FADISP. Mestre em Políticas Sociais. Advogado. E-mail: affonsodir@gmail.com

² Doutorando em Direito – FADISP. Cartorário. Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo - FADISP. E-mail: clarindoaraujo@yahoo.com.br

³ Doutor em Direito- UFPR. Professor da FDSM. E-mail: xxx@yahoo.com.br

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A vida em sociedade, ao longo dos séculos, agiu no sentido de moldar os atos e o comportamento dos indivíduos que precisam lidar com os mais variados problemas, quer sejam eles morais, quer sejam de aprovação ou reprovação diante do próprio comportamento ou dos outros membros do grupo, sociedade etc. Tais atos e julgamentos são normalmente apoiados por normas, costumes, leis, que apontam quais comportamentos devem ser realizados diante das contingências que se apresentam.⁴ A administração pública brasileira encontra-se estruturada de uma maneira que tem de conviver com muitos problemas de má gestão, problemas éticos inclusive, que têm levado a crise de legitimidade das instituições. Assim, quando se fala em reformá-la, ou seja, implementar uma nova forma de administrar o Estado e suas instituições, cogita-se de uma “nova” maneira que seja direcionada para as pessoas, mas também com a participação democrática. Para isso, faz-se necessário encarar o desafio imposto pela ética para além do discurso, mediante a participação social nas decisões (audiência pública, orçamento participativo), transparência e fiscalização da gestão pública pelos cidadãos.

O problema desta pesquisa está relacionado às seguintes questões: Os anseios da sociedade civil com vistas a uma administração pública mais ética seria uma necessidade que precisa ser satisfeita de forma perene? O mundo da técnica ao qual pertence a administração pública é majoritariamente influenciado pela neutralidade burocrática ou pela política, o que torna a administração pública brasileira muito mais um projeto de governo do que uma ação de Estado? Precisamos de mais ética e menos política ou bastaria que a política fosse ética para termos uma administração pública eficiente?

O comportamento humano prático-moral está sujeito à variação de uma época e sociedade a outra. No entanto, os homens não apenas agem moralmente

⁴ A hipotética história a seguir nos ensina acerca da moral e ética: “Num ponto de ônibus, desconhecidos se aproximam e se situam um atrás do outro, formando uma fila. Silenciosamente, esperam a chegada da condução, sem solicitar aos demais nenhuma informação. Em determinado instante, surge alguém, talvez premido por alguma necessidade, ou menos informado sobre os costumes locais, que ameaça colocar-se à frente dos demais – o que é entendido como furar a fila. Nesse momento, os demais reagem a fim de manter suas prerrogativas, de acordo com a ordem de chegada. Um apresenta-se como *organizador* e lembra ao estrangeiro a norma preestabelecida. Outro, o *auxiliar*, apoia a iniciativa do *organizador* e reafirma sua atitude. Do final da fila ouve-se uma voz mais exaltada, de um *espalha-brasas*, que propõe um corpo a corpo. A seguir, surge o *deixa-disso*, que acredita em solução mais pacífica. Após certa discussão, o ônibus chega e propõe trégua aos personagens, que escolhem um assento de acordo com a ordem inicial. Já em seus lugares, os olhares se cruzam e identificam cada um de acordo com as funções assumidas na primeira etapa. Inicialmente, havia apenas *desconhecidos* com objetivos particulares, que respeitavam uma regra estabelecida pela coletividade de que fazem parte. No momento em que essa regra é posta à prova, papéis são assumidos de acordo com desejos ou características obscuras de cada um. Forma-se uma rede de relações, ou seja, um grupo. No entanto, este se fragmentará no momento seguinte. Uma vez instaurada a situação, cada um constrói uma imagem do outro em função das posições assumidas. Serão assim reconhecidos e os desdobramentos que esses vínculos possam vir a ter serão marcados por este olhar. Pertencer a um grupo permite a saída do anonimato bem como uma marca. Cada membro torna-se *alguém* à medida que existe para o outro [...]” (MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997, p. 30).

como refletem sobre esse comportamento prático, assim quando saem do plano concreto ao abstrato entram na esfera dos problemas teórico-morais ou éticos.⁵

O tema central desta pesquisa é a relevância da ética na administração pública e em sua relação com as organizações privadas a partir da constatação recente, por parte da sociedade civil e dos órgãos de controle e da Justiça, de que uma pequena parcela de agentes públicos e privados de nosso país foram pegos envolvidos em uma teia de corrupção e crimes, mostrando toda a fragilidade e o formalismo dos códigos de ética da administração pública e privada e, também, do descaso com a responsabilidade social de empresas, que não cumprem sua responsabilidade social mediante o desrespeito ao meio ambiente, falhas na execução de programa de integridade,⁶ especialmente em lidar com recursos públicos, dentre vários outros.⁷

O principal objetivo deste estudo é compreender as interfaces entre a ética e a administração pública brasileira, diante das prescrições e das raízes históricas que hibridizaram a cultura organizacional pública e privada no Brasil.

Como objetivos específicos tem-se: 1) Conceituar a ética a partir de uma perspectiva histórica, retratando sucintamente as contribuições de filósofos, juristas e cientistas sociais acerca deste fenômeno; 2) Descrever a lógica das moralidades e da ética, bem como algumas de suas interfaces no ambiente organizacional contemporâneo; 3) Identificar o formalismo e suas possíveis influências sobre as decisões éticas que são tomadas no dia a dia da administração pública.

A metodologia utilizada é de cunho reflexivo-indutivo, qualitativa e o principal meio de pesquisa utilizado foi a pesquisa bibliográfica, realizada tanto por meio dos bancos de dados – CAPES, Portal de Teses da USP etc. – como por obras de renomados autores das ciências sociais e da filosofia.

⁵ VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. *Ética*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2007, p. 7.

⁶ “A Lei nº 12.846/2013, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa, instituiu no Brasil a responsabilização objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos que sejam cometidos em seu interesse ou benefício, contra a administração pública, nacional ou estrangeira”. (BRASIL, Controladoria Geral da União. *Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas*. Brasília, 2015, p. 5 Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2016).

⁷ “Assim, sem a manutenção de um ambiente propício ao aprimoramento das atividades morais e intelectivas do ser humano ao longo do século XX, houve em conjunto com parcas conquistas morais uma sensível aproximação aos seus instintos animais. Tal rebaixamento de categoria, largamente fomentada pela extensão que o relativismo ético alcançou, privou homens e mulheres de uma adequada formação intelectual e, sobretudo, moral, deixando-os em geral desprovidos de razoáveis critérios de julgamento e valoração do agir humano. Essa “animalização” do animal homem, sobre ter servido de importante e substancial suporte às ideologias reinantes nos dois últimos séculos, possibilitou uma dramática concentração de poderes e riquezas nas mãos de poucos – acentuado pelo fenômeno da regionalização e globalização dos mercados –, ampliando ainda mais o profundo abismo que separa as camadas ricas e pobres da sociedade, talvez como nunca em toda a história da humanidade [...]” (AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. *Subsídios filosóficos ao ensino jurídico: as virtudes da Prudentia e da Iustitia e o “método do caso” aplicado à disciplina de Direitos e Garantias Fundamentais*. 2007. Tese de Doutorado em Educação – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 42. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-2022008-152311/>>. Acesso em: 01 ago. 2016).

O trabalho foi organizado em tópicos, inicialmente a introdução contém a contextualização, os objetivos, objeto, problema. O primeiro tópico trata da ética, dos seus principais princípios e conceitos, bem como de uma breve crítica histórica. O segundo aborda a ética sob os olhares das lógicas nos ambientes públicos e privados das organizações brasileiras e o terceiro e último tópico levanta um olhar acerca do formalismo e de outros fenômenos que interagem com a administração pública, prejudicando a realização de seu principal objetivo, ou seja, a conduta ética e a realização de direitos.

A conclusão aponta que as decisões éticas por parte dos agentes da administração pública não podem ficar reduzidas aos manuais e aos procedimentos descritivos, mas necessitam de transparência na gestão e fiscalização nas contas públicas pela população. Quanto mais o Estado se abre ao debate democrático, dialético e participativo permite o acesso à informação mais será capaz de realizar direitos, respeitar a dignidade humana e os princípios constitucionalmente positivados. A ética está associada à política mediante a realização do bem comum na igualdade de oportunidades para todos. No século XXI o Leviatã em crise precisa romper com o patrimonialismo, clientelismo e personalismo com a coisa pública brasileira. Os poderes passam a se pautar na legitimidade das ações a partir do grau forte de participação do povo nas decisões públicas (audiências públicas, orçamento participativo, combate à corrupção, transparência na gestão) e na responsabilidade social e ambiental empresarial. As instituições tradicionais não têm representado o povo; daí se exige uma dinâmica constante do poder legiferante em atender às demandas sociais. O Estado-Cidadão emerge pela participação cidadã na coisa pública.

1 ÉTICA, PRINCÍPIOS E CONCEITOS: UMA BREVE CRÍTICA HISTÓRICA

Até chegar às concepções contemporâneas das ideias que hoje temos acerca da ética, ou das éticas como preferem alguns autores,⁸ houve um longo percurso, que certamente se iniciou bem antes da capacidade dos homens em registrar a história por meio da escrita.

Primeiramente, deve-se esclarecer que ética e moral muitas vezes são termos utilizados como sinônimos é apenas um reflexo natural da etimologia:⁹

Acerca da distinção entre ética e moral vale lembrar que uma provém do grego e a outra do latim, porém ambas remetem à ideia de costumes (*ethos, mores*). Vislumbramos que o termo *ética* pode ser associado a uma vida sob o signo de ações boas e o de moral ao aspecto obrigatório das normas de conduta social, obrigações e

⁸ CANTO-SPERBER, Monique (org.). *Dicionário de Ética e Filosofia Moral*. V. I. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2007; RICOEUR, Paul. *Ética e Moral*. Covilhã, Castelo Branco, Portugal: LusoSofia Press, 2011.

⁹ RICOEUR, Paul. *Ética e Moral*. Covilhã, Castelo Branco, Portugal: LusoSofia Press, 2011.

interdições com característica simultaneamente de universalidade e pelo efeito de coerção.¹⁰

Uma lenta e contínua transformação histórica nas formas de interpretar os fenômenos sociais, a cultura, o direito, a justiça, etc., proporcionou o desenvolvimento de vários saberes e de uma robusta capacidade integrativa das ciências sociais, da filosofia, etc.¹¹

Após séculos de interpretação unilateral do fenômeno societário, o pensamento contemporâneo parece encaminhar-se hoje, convergentemente, para uma visão integradora das sociedades e das civilizações. No passado, com raras exceções, prevaleceu uma concepção reducionista, segundo a qual o elemento gerador da convivência social estaria, com exclusividade, nos valores ou ideais coletivos, no conjunto das instituições de poder, ou então nas condições materiais de subsistência dos grupos humanos. Tínhamos, assim, organizadas em escolas mutuamente excludentes, três formas de interpretação da vida social, que poderíamos denominar, de modo simplificado, a idealista, a realista e a materialista.¹²

Em seu sentido amplo, hoje, o termo *ética*¹³ nos remete a formas de emissão de juízos de valor diretamente ou não relacionadas com as ações e, também, com o caráter dos seres humanos, assim como dos diversos grupos sociais que compõem a sociedade, enquanto o proceder em cada situação concreta alcança os problemas morais.

Outra acepção dada a esse termo é aquela que o relaciona à moralidade, ou seja, refere-se ao conjunto de obrigações e deveres que norteiam e dirigem as ações no nível do indivíduo. Uma visão centrada na teoria social procura explicar a ética em vários níveis:¹⁴ 1) O seu objeto de estudo pode ser formado por diferentes sistemas de crenças e condutas éticas; “[...] (2) As teorias sociais podem fazer alegações *metaéticas*¹⁵ quanto ao status lógico e epistemológico de manifestações

¹⁰ RICOEUR, 2011, p. 3-4.

¹¹ COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

¹² COMPARATO, 2006, p. 18.

¹³ “À diferença dos problemas prático-morais, os éticos são caracterizados pela sua generalidade. Se na vida real um indivíduo concreto enfrenta uma determinada situação, deverá resolver por si mesmo, com a ajuda de uma norma que reconhece a aceita intimamente, o problema de como agir de maneira a que sua ação para cada situação concreta. A ética poderá dizer-lhe, em geral, o que é um comportamento pautado por normas, ou em que consiste o fim – o bom – visado pelo comportamento moral, do qual faz parte o procedimento do indivíduo concreto ou o de todos. O problema do que fazer em cada situação concreta é um problema prático-moral e não teórico-ético. Ao contrário, definir o que é o bom não é um problema moral cuja solução caiba ao indivíduo em cada caso particular, mas um problema geral de caráter teórico, de competência do investigador da moral, ou seja, do ético” (VÁSQUEZ, op. cit. p. 7-8).

¹⁴ OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento social do Século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

¹⁵ “[...] Os debates metaéticos em teoria social têm-se concentrado na relação entre asserções éticas e descritivas. Os defensores da liberdade de valor afirmam que as asserções descritivas e éticas são logicamente independentes e se comprometem com a posição de valor de que, ao mesmo tempo em que faz ciência social, o teórico social não deve fazer alegações éticas [...] Os críticos da liberdade de valor ou rejeitam essa posição de valor [...] ou negam a independência lógica de fato e valor [...] A discussão ética substantiva dentro da teoria social tem sido dominada por duas amplas perspectivas éticas: a ética

éticas; e (3) as teorias sociais podem comprometer-se com pontos de vista éticos substantivos”.¹⁶

Numa perspectiva histórica, a começar pelo período *axial* (séculos VIII a II a.C.) nota-se, por exemplo, que os maiores doutrinadores da humanidade escreveram suas obras e, muito provavelmente, sem o conhecimento dos textos alheios, ou mesmo, de um convívio para troca de ideias.¹⁷ Há uma linha divisória quanto à passagem das explicações mitológicas para a perspectiva lógica da racionalidade. Nesse sentido, Zaratustra (Pérsia), Buda (Índia), Lao-Tsé e Confúcio (China) marcam suas visões de mundo a partir de ideias e princípios. Portanto, no século V a.C, no “século de Péricles, na Ásia e na Grécia, vai nascer a filosofia, e pela primeira vez o saber mitológico (tradicional) é substituído pelo saber lógico-racional. E o indivíduo vai ousar exercer sua faculdade crítica pela razão a partir da realidade.”¹⁸

Ora, ainda naquele período, em Atenas, os registros históricos demonstram o surgimento da tragédia na literatura e nas artes cênicas e, também, da democracia. Uma forma de governo que afrontava a ideia do poder político superior dos deuses, em que o critério para se entender as ações humanas é o critério da compreensão do próprio homem,¹⁹ e não mais dos seres mitológicos que habitavam o Olimpo e as searas celestiais.²⁰

O pensamento socrático²¹ apresenta uma oposição à máxima de Protágoras, para quem o homem seria a medida de todas as coisas, um ser dotado de capacidade para decidir de maneira soberana e com seu próprio critério pessoal tudo relacionado ao conhecimento e ao comportamento humano. Isso significava a impossibilidade de se poder imaginar e acreditar em regras universais, que poderiam ter significado para todas as pessoas, independentemente do local em que vissemos ou do período histórico.²²

utilitarista [...]; e a ética baseada em direitos com fundamentos kantianos ou contratualistas” (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996, p. 278)

¹⁶ Ibid., p. 278.

¹⁷ COMPARATO, op. cit.

¹⁸ Ibid., p. 38.

¹⁹ “Se já não há nenhuma justificativa ética para a organização da vida humana em sociedade em uma instância superior ao povo, o homem torna-se, em si mesmo, o principal objeto de análise e reflexão. A tragédia grega, muitos séculos antes da psicanálise, representou a primeira introspecção nos subterrâneos da alma humana, povoados de paixões, sentimentos e emoções, de caráter irracional e incontrolável. O homem aparece, aos seus próprios olhos, como um problema, ele é em si mesmo um problema, no sentido que a palavra tomou desde logo entre os geômetras gregos: um obstáculo à compreensão, uma dificuldade proposta à razão humana” (COMPARATO, op. cit., p. 38-39).

²⁰ Ibid.

²¹ “Mas, embora rejeitando esse relativismo absoluto, o pensamento socrático não podia ignorar a verdade intuitiva de que, entre a matemática ou o mundo da natureza, de um lado, e a vida ética do ser humano, de outro, há uma diferença substancial ou de essência. Enquanto lá vigoram o rigor do raciocínio e a precisão dos conceitos, no campo da ética o ato de julgar supõe, necessariamente, uma margem irredutível de variações na apreciação dos atos humanos. O problema todo reside, justamente, na identificação de um critério não subjetivo e, por conseguinte, não variável ao infinito, de apreciação do comportamento ético. É no *Euthyphron* de Platão que vem exposta a diferença essencial entre as ciências exatas e a ética”. (Ibid. p. 93).

²² Ibid.

Em suma, diante de tal premissa seria impossível construir um saber racional, pois a racionalidade se alicerça em conceitos, raciocínios, ideias, hipóteses generalistas e não sobre situações específicas e individuais.²³

Quando nos deparamos com a tarefa mental de estabelecer uma distinção entre o que seria o “desígnio de uma vida boa e a obediência às normas”²⁴ fica patente o reconhecimento de um antagonismo entre duas teorias ou de duas heranças filosóficas.²⁵

O problema filosófico, gnosiológico, pode ser exposto de forma simples: as decisões éticas, destinadas a solucionar conflitos intersubjetivos, não podem ser encontradas por procedimentos descritivos, como querem alguns, mas têm de ser prescritas. As descrições só cabem em assertivas lógicas e fáticas. As primeiras são tautologias, nada acrescentam sobre o mundo da experiência sensível e nada podem dizer sobre o que o ser humano deve fazer. As assertivas de fato só são verificáveis *a posteriori* e tampouco podem dar parâmetros para opções de conduta futura. Apenas após ocorrer, pode a conduta vir a ser descrita (sem esquecer a diferença entre “eventos” e “descrições”, ou “relatos sobre eventos” [...]). Isso quer dizer que, quando se discute a respeito dos aspectos éticos, não se pode argumentar em termos de uma verdade, seja ela qual for. Aqui só se pode opinar e tentar persuadir. É o campo por excelência da retórica.²⁶

A primeira herança é aquela oriunda do pensamento aristotélico em que a ética está relacionada a um viés *teleológico* (de *telos*, que significa “fim”), já a segunda herança é aquela deixada por Immanuel Kant, para quem “a moral é definida pelo carácter de obrigação da norma e, portanto, por um ponto de vista *deontológico* (deontológico significando precisamente “dever”) [...]”.²⁷

O conhecimento e os textos sobre moral e ética avançaram pela Idade Média, influenciados ainda pela moral religiosa e pelos aprofundamentos dos estudos teológicos de Tomás de Aquino e sua influência aristotélica associado ao racionalismo: “[...] O primeiro e inabalável postulado do sistema é o de que o homem foi dotado pelo Criador da capacidade de separar a verdade do erro, mediante o uso da razão [...] o juízo ético é, portanto, puramente intelectual, sem a menor mescla de sentimentos ou emoções [...]”.²⁸

O pensamento moderno teve grandes contribuições, tais como os escritos de Jean Bodin e Hobbes, certamente um dos períodos históricos mais ricos em relação ao desenvolvimento da ética e da filosofia moral: para ambos a felicidade na vida social depende essencialmente da segurança e da paz. Assim o sentido da ordem política reside em garantir que se preservem esses valores supremos.²⁹ E mais

²³ COMPARATO, 2006..

²⁴ RICOEUR, Paul. *Ética e Moral*. Covilhã, Castelo Branco, Portugal: LusoSofia Press, 2011, p. 3-4.

²⁵ Idem, *ibidem*.

²⁶ ADEODATO, João Maurício. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 186.

²⁷ RICOEUR, op. cit. p. 3-4.

²⁸ COMPARATO, op. cit. p.131;143.

²⁹ *Ibid.*, p. 185.

relevante que a fidelidade à determinada religião seria a fidelidade ao regime político que conduz a essa garantia, impondo, assim, uma ligação irrenunciável e pessoal ao soberano, sendo essa a condição essencial para o gozo dos direitos de cidadão: “[...] à pessoa daquele que, por antonomásia, passou a ser designado desde então, na linguagem política, o *soberano*. O vínculo de sujeição completa ao monarca deveria tornar-se, doravante, o fundamento único do *status civitatis*”.³⁰

Expoente da Idade Contemporânea, Kelsen³¹ vislumbra a ordem jurídica hierarquizada condensada na fórmula *lawandorder*. O Direito seria uma construção escalonada de normas até atingir a norma fundamental.

Ora, pela visão de cada autor citado, esta ou aquela contribuição teórica há de ser mais ou menos relevante na construção da ideia que hoje possuímos acerca da ética e da moral. E assim, lançar olhares sobre o passado pode ser de grande valia para a compreensão de fenômenos que insistem em comprometer a realização de direitos, principalmente, no caso brasileiro, em que se convive com uma dupla moral:³² da integridade (código oficial) e do oportunismo (código oficioso).³³

Por fim, passa-se a estudar as influências dessas teorias e fenômenos históricos na construção de uma lógica das moralidades, tanto no ambiente público como no privado, na busca das interfaces que esclareçam os sérios problemas que se vivencia por desvios éticos e morais na sociedade brasileira.³⁴

2 ÉTICA: LÓGICA DAS MORALIDADES NOS AMBIENTES PÚBLICO E PRIVADO

Existem algumas diferenças de aplicação prática quando se pensa no valor da ética nos ambientes público e privado. Normalmente, o discurso dos empresários

³⁰ COMPARATO, op. cit., p. 185.

³¹ “[...] no condensado de uma fórmula célebre, *lawandorder*. A legitimidade de qualquer sistema jurídico, portanto, há de ser aferida, segundo essa concepção, não por meio de um juízo ético referido a valores externos ao próprio ordenamento, mas por um critério que lhe é intrínseco... O direito, como sustentou Kelsen, é uma construção escalonada de normas (*einennormativeStufenbau*), em que as inferiores tiram sua validade das superiores, até se atingir aquele primeiro pressuposto lógico-transcendental, que é a norma fundamental. A vida jurídica dispensa completamente... o juízo ético. Toda ordem jurídica, pelo simples fato de existir e funcionar segundo uma regularidade lógica interna, é necessariamente justa [...]”. (ibid., p. 362).

³² SROUR, Robert Henry. *Ética empresarial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

³³ “Nesta altura, vale a pena lançar um olhar retrospectivo sobre as raízes históricas que, à semelhança de outras nações latino-americanas, levaram o Brasil a cultivar uma dupla moral: a *moral da integridade* como código oficial e a *moral do oportunismo* como código oficioso, ambas permeando a sociedade por inteiro. As duas morais convivem em um consórcio insólito, porque amplamente contraditório, e se reproduzem nos atos mais comzeinhos dos agentes e das organizações. [...]” (ibid., p. 67).

³⁴ “A crise moral possibilitou um crescimento sem precedentes da injustiça – fruto da imprudência disseminada – em todas as dimensões. É fato perceptível a alusão aristotélica de que o homem privado de conhecimento e da consciência moral está mais próximo de ser um escravo de seus instintos do que seu senhor. E é de certa forma seriamente relacionada à falta de formação intelectual e ética e o rebaixamento de ser humano ao nível do instintivo. A ausência de hierarquização entre os diversos valores componentes da realidade social leva-o a perder-se nas confusas massas inominadas, sob o domínio de instrumental ideológico de diversos matizes políticos, servindo apenas de escabelo para os poderosos da ocasião [...]” (AMARAL, op. cit., p. 42).

e dos responsáveis pela elaboração das estratégias das organizações privadas leva primeiramente em conta a geração de valor,³⁵ ou seja, a lucratividade como forma de garantir a sobrevivência dos negócios diante dos desafios impostos pelo mercado global.³⁶

Trata-se de um ambiente de muita tensão, em que estão em jogo prestígio, poder, dinheiro e muitos empregos. Estabelecer objetivos estratégicos e ações para alcançar tais objetivos, na iniciativa privada, envolve assumir riscos de toda sorte e tomar decisões que em muitos casos são ilegais e antiéticas, como se tem visto no caso das maiores empreiteiras nacionais envolvidas nos escândalos financeiros recentemente investigados. O sistema de mercado³⁷ trabalha com a lógica do risco o que inclui dilemas éticos relacionados à transparência, à confiança. Haja vista essa questão reflete no humor dos investidores, bem como há uma reação em cadeia quando ocorrem picos de incertezas sobre o futuro. O que inclui o grau de confiança nas instituições até mesmo pelos cidadãos que pagam impostos e não veem o retorno esperado quanto à eficiência dos serviços prestados, tanto por governos como pelo alto preço cobrado pelas empresas.

Há de levar em conta as interfaces entre a justiça e a ética, pois esta é norteadora de sentido, opera com o direito positivo e coage os agentes a seguirem as normas do arcabouço jurídico. Neste sentido, ao maximizar o sentimento de justiça

³⁵ Gerar valor é o mesmo que “maximizar o valor de mercado do capital dos proprietários existentes”, ou seja, quando se tem como objetivo a maximização do valor de mercado de uma organização que vise o lucro, não importa a forma jurídica como esta organização foi fundada, se ela é uma sociedade anônima ou uma firma individual, ou ainda, uma sociedade por quotas, etc.; gerar valor é tomar decisões financeiras e estratégicas que irão elevar o valor de mercado do capital dos proprietários (ROSS, Stephen A. *et al.*. *Fundamentos de administração financeira* [recurso eletrônico]. Porto Alegre: AMGH, 2013, p. 44).

³⁶ “É exatamente esse mercado global e sua infinidade de relações com a sociedade civil organizada e com o Estado, principalmente devido ao poder institucional da União Europeia e da capacidade de mobilização internacional das Nações Unidas, que a partir da década de 1990 vem sendo questionado diante da necessidade de um novo rumo, mais inclusivo, das relações sociais e ambientais para as estratégias de negócio. Portanto, ao mercado global, o conceito de responsabilidade social vem sendo apresentado como uma questão estratégica para a sobrevivência em longo prazo. Nesse novo ambiente, os interesses dos acionistas ou proprietários do capital das empresas disputariam espaço com as demandas da comunidade, dos clientes, da mídia, dos funcionários, dos fornecedores e do Estado. Estamos, de fato, na busca por um modelo de gestão que inclua uma nova racionalidade para as estratégias empresariais” (ASHLEY, Patrícia Almeida (coord.). *Ética e responsabilidade social nos negócios*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 18).

³⁷ “O sistema de mercado opera sob a égide do risco. Em razão disso, temores assaltam empreendedores... temem a concorrência, as crises internacionais, a escassez de insumos ou de energia, os humores dos clientes... a falência, as intervenções regulatórias, as greves, as leis impraticáveis, as fiscalizações abusivas, os impostos sufocantes... O mercado também gera inquietações contínuas nos assalariados: acidentalizar-se e ficar desempregado... tornar-se obsoleto profissionalmente e ser condenado a uma velhice desamparada. Quanto aos consumidores, existem os receios de serem mal-atendidos, manipulados... Quanto aos fornecedores e prestadores de serviços, há os sobressaltos ocasionados pela inadimplência dos clientes... pela invasão de produtos estrangeiros a preços imbatíveis. Para atenuar essas angústias, o Estado assegura um “mínimo legal” indispensável para que o mercado opere: direitos de propriedade, liberdade para empreender... legislação criminal, além de regras e sanções para prevenir a concorrência predatória como a dos *dumpings* ou dos cartéis. Não é o bastante, todavia, para aplacar os ‘riscos morais’ nem os azares de uma economia competitiva que opera em âmbito planetário e que sucedeu ao capitalismo oligopolista (hegemônico até os anos 1970-1980)” (SROUR, Robert Henry. *Ética empresarial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 216).

no seio da sociedade civil, viabilizam-se maneiras de diminuir a pressão social sem ter de fazer mão da violência como ferramenta de disciplina, o que na realidade mostra-se como um remédio amargo, causador de sequelas e que normalmente está associado aos regimes totalitários.³⁸

No tocante à ética, hoje existe um robusto cabedal de conhecimentos capaz de fornecer subsídios para a elaboração de conceitos e a emissão tanto de juízos de fato como de juízos de valor, o que auxilia os agentes a prever consequências e padrões de conduta.³⁹ Ao seu estudo como ciência corresponde um campo de conhecimento que permite explicar a partir da observação como ocorrem os fatos morais:⁴⁰

Considerando-se tais premissas torna-se praticamente impossível para quaisquer agentes ou instituições justificarem decisões egocêntricas ou mesmo parciais em contraposição aos interesses da coletividade, pensando-se a coletividade num sentido de meio de inclusão social, e não apenas como um grupo cujos interesses não possam ser direcionados ao bem comum. Se uma determinada decisão somente interessa a alguns em detrimento do bem de muitos, sem que se possa enumerar razões racionais que possam de alguma maneira justificar tais atos, fica claro, que esse tipo de ação não possui legitimidade ética.⁴¹

Basicamente, os agentes orientam seus processos decisórios segundo duas máximas da teoria ética –convicção⁴² e responsabilidade⁴³ – segundo as premissas

³⁸ A justiça, em sua acepção ética, atua como uma espécie de código doador de sentido, a partir do qual se julga o direito positivo e que confere sentimento de obrigatoriedade aos comandos legais. Adirir ao sentimento de justiça do povo é uma atitude que os Estados podem adotar para angariar obediência, sem recorrer à violência. É bem verdade que a validade de uma lei ou de um ordenamento jurídico independe deste sentimento de obrigatoriedade. A história é rica em exemplos tanto de leis quanto de ordenamentos jurídicos que feriram e ferem o senso comum de justiça de um povo ou de uma época. Ademais, adirir ao sentimento majoritário de justiça do povo não raro envolve atitudes amplamente questionáveis num ambiente democrático, como aquelas que implicam negativa de direitos a minorias, por exemplo. Os juristas, no entanto, não precisam abrir mão da discussão sobre o justo. Trata-se de fértil campo de debate sobre os rumos do direito positivo (BANDEIRA, Max da Silva. *Legislação e judicatura: o lugar da lei na realização judicial do direito*. 2015. Dissertação de Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p.84. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-11042016-133642/>>. Acesso em: 02 ago. 2016).

³⁹ SROUR, op. cit.

⁴⁰ “[...] elabora conceitos, emite juízos de realidade, rastreia recorrências, identifica padrões e, com isso, capacita os estudiosos a antecipar eventos. É científica, porque a contrapelo da filosofia, constitui um discurso de demonstração: explicita os fundamentos sociológicos e históricos dos fenômenos estudados, torna inteligível porque tais ou quais cursos de ação foram adotados e permite prever ocorrências com boa margem de probabilidade. O caráter abstrato-formal de seus conceitos confere-lhe a universalidade indispensável para que sejam investidos no conhecimento das inúmeras situações concretas que emergem em qualquer tempo e sob quaisquer céus. Sublinhemos que a ciência ética adota como premissa a racionalidade universal e, *ipso facto*, os altruísmos. Ou, dito de outra forma, encampa os interesses gerais ou o bem comum, assim como os legítimos interesses grupais e pessoais” (ibid., p. 121).

⁴¹ Ibid.

⁴² Neste sentido Srouer (2008) explica: “A máxima da teoria ética da convicção diz: ‘cumpra suas obrigações sociais’ ou ‘siga as prescrições gerais’. Ou seja, indaga se a conduta adotada condiz com as expectativas públicas, se está conforme aos deveres ou às virtudes ensinadas. A teoria parte do pressuposto que tais injunções são universalistas, vale dizer, se coadunam com os interesses gerais, geram o bem comum e, a um só tempo, favorecem a geração do bem restrito universalista. Obedece, assim, a uma mecânica específica que postula que, para serem legítimas ou justificadas, as decisões e as ações

consideradas pelo sociólogo alemão Max Weber. A teoria da ética da convicção tem um caráter deontológico e se relaciona no campo da teoria dos deveres; por sua vez a denominada teoria ética da responsabilidade possui características teleológicas e está alinhada com as ideias da teoria dos fins.⁴⁴

Ora, como poderíamos então pensar em decisões éticas ou aéticas tomadas diante desses dois vieses e levando em conta o que ocorre no dia a dia dos ambientes organizacionais público e privado? Ações realizadas nestes dois ambientes são consequências de decisões tomadas por agentes, pessoas, indivíduos e/ou grupos que ocupam posições de poder no interior das organizações, sejam elas estatais ou privadas. Muitas dessas decisões são tomadas individualmente, mas seguramente a maioria delas é tomada de forma colegiada, principalmente pela multiplicidade de níveis hierárquicos que existe nas organizações contemporâneas.

É bom ressaltar que um dos maiores problemas das decisões apoiadas pela teoria da convicção é a volatilidade temporal dos valores. Ou seja, como o tomador de decisão pode ter a ideia precisa dos valores que mais serviriam ao bem comum? Considere a título de ilustração que a veracidade pode inquestionavelmente ser tida como um valor de cunho universal. Assim, falar a verdade sempre e em qualquer circunstância é o que prescreve a ética da convicção.⁴⁵

Por sua vez, os que advogam os pressupostos da ética da responsabilidade podem afirmar que falar sempre a verdade pode não interessar sempre e a todos os envolvidos. Por exemplo, faria algum sentido se o governo anunciasse previamente e sem ter realizado estudos aprofundados um aumento significativamente alto dos impostos sobre produtos importados? Obviamente não, pois isso geraria uma corrida desenfreada para fechar contratos de importação antes de a medida ser tomada, o que causaria uma procura exacerbada pela moeda estrangeira e um aumento na cotação, e que por sua vez prejudicaria a muitos.

Na ética da convicção o que ocorre é uma supervalorização das intenções do agente, que não terá responsabilidade direta sobre os resultados das ações desde que

devem manter-se fiéis às convicções, seguir à risca os procedimentos requeridos e alinhar-se com as determinações sociais” (ibid., p. 123).

⁴³ “A teoria ética da responsabilidade está moldada por outro material: indaga a respeito das *consequências dos atos*, opera um cálculo racional dos resultados e riscos, e mantém o foco na realização de objetivos universalistas, portanto, que interessem a todos. Em outros termos, explica as decisões e as ações pelo conhecimento empírico de seus fins e de seu alcance, pelos efeitos previsíveis sobre os agentes afetados, e as justifica à medida que os resultados alcançados forem socialmente úteis; caso contrário, emite um juízo negativo e circunstanciado. Em outras palavras, confere legitimidade a condutas cujas consequências gerem bem-estar geral” (Idem, ibidem).

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Neste sentido Alves (2013) assevera: “Estar absolutamente diante do novo. É o que tenta evitar a ordem, o dever-ser, e o que tenta buscar a arte, o poder-ser. Mas ambas estão na fronteira e as fronteiras são os espaços de tensão, onde se separa o um do outro e onde se une o um com o outro, onde reside o tudo ou nada. A normatividade exerce força para dentro, na tentativa de manter a unidade do um, o tudo, enquanto que a criatividade exerce força para fora, na tentativa de alcançar o outro, o nada. Não parece haver nenhuma novidade neste fato, ironicamente, soa como algo tão antigo quanto a própria humanidade” (ALVES, André Toledo Porto. *Verdade e liberdade*: ser, dever-ser e poder-ser. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p.10. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-09122013-154357/>>. Acesso em: 02 ago. 2016).

tenha agido segundo um procedimento previamente prescrito. É a lógica do formalismo retratada na máxima “Faça o que deve ser feito e aconteça o que tiver que acontecer. O que conta então? A pureza das intenções e, por conseguinte, a coerência entre a ação e a intenção”.⁴⁶

Sob esse aspecto, a moral kantiana pode ser tomada, em suas linhas gerais, como um apanhado exato da experiência moral comum, segundo a qual só podem ser consideradas como obrigatórias as máximas de ação que satisfazem a um teste de universalização. Nem por isso é necessário tomar o dever como inimigo do desejo; só estão excluídos os candidatos ao título de obrigação que não satisfazem ao referido critério; no sentido mínimo, a ligação entre obrigação e formalismo não implica senão uma estratégia de depuração destinada a preservar os usos legítimos do predicado da obrigação. Dentro desses estritos limites, é legítimo assumir o imperativo categórico em sua forma mais nobre: ‘Age unicamente segundo a máxima que faz que possas querer, ao mesmo tempo, que ela se torne uma lei universal’. Não é dito por essa fórmula como se formam as máximas, isto é, as proposições de ação que dão um conteúdo à forma do dever.⁴⁷

Ena incessante busca em que se percorre de máxima em máxima, um passo de cada vez, muitas vezes até cambaleante, os teóricos da ética e da filosofia moral constroem seus edifícios teóricos. Muitos deles, buscando uma verdade que possa ser atemporal e universal.

Na tomada de decisão pela ótica da ética da responsabilidade exercita-se o raciocínio indutivo, ao contrário do raciocínio dedutivo utilizado pela ética da convicção, e mais a tomada de decisão deriva de reflexões acerca das implicações que cada ação apresenta, o que nos obriga a conhecer as circunstâncias, análise dos riscos, custo-benefício. Bem como se funda na presunção dos fins a serem alcançados:⁴⁸ “[...] O enfoque tem similitudes com o enfrentamento do risco moral (*moral hazard*), que muitos criticam a medida que abre uma brecha para certos abusos”.⁴⁹

É por isto que muitos questionam a utilização de dinheiro público, por exemplo, para sanear bancos privados à beira da falência. Vale lembrar que, nestes casos, muito embora o custo do saneamento seja normalmente bem elevado, a omissão diante de uma situação como esta certamente causaria um dano bem maior a todos os agentes da economia e, por conseguinte, ao próprio contribuinte.⁵⁰

⁴⁶ SROUR, op. cit. p. 124.

⁴⁷ CANTO-SPERBER, op. cit. p. 591.

⁴⁸ SROUR, op. cit. p. 127.

⁴⁹ SROUR, op. cit. p.127.

⁵⁰ Um episódio em 2008 cujas consequências são ainda sentidas em várias partes do mundo é a crise internacional do *subprime*. “[...] para evitar uma crise sistêmica no setor bancário, ocasionada pelo colapso de empréstimos hipotecários de alto risco (*subprime*), o Tesouro norte-americano e o Federal Reserve (Fed, banco central americano) socorreram as agências hipotecárias Fannie Mae (Federal National Mortgage Association) e Freddie Mac (Federal Home Loan Mortgage Corporation), porque as duas respondiam por metade dos financiamentos das casas norte-americanas (US\$ 5,2 trilhões em títulos de hipoteca). A intervenção governamental foi considerada uma maneira de socializar os prejuízos, enquanto os lucros, nos tempos de bonança, tinham sido privatizados. Ou, dito de outra forma, maus

O Brasil passou por situação semelhante, muito embora a magnitude dos recursos públicos não tenha sido tão elevada. Em novembro de 1995 foi criado o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), por meio da Medida Provisória n. 1.179, e regulamentado pelas provisões da Resolução n. 2208. Este programa foi responsável pela liquidação de vários bancos brasileiros (Banco Nacional, Banco Excel, Banco Econômico, Banco Bamerindus, etc.) e os desembolsos do Tesouro Nacional alcançaram US\$ 21 bilhões, ou 3% do PIB, em 1997.⁵¹

3 ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ENTRE O FORMALISMO E A SUA REALIZAÇÃO NO ESTADO-CIDADÃO

As linhas norteadoras da Constituição Federal de 1988, que positivaram os princípios e normas elementares para a Administração Pública, ampliaram de maneira significativa a função jurisdicional que regula os atos administrativos e, com isso, acabaram também reforçando o instituto do controle de constitucionalidade.⁵²

Tais princípios e normas terminaram por alargar as competências do Poder Judiciário em relação à Administração Pública, pois de acordo com o art. 37, *caput*, III e § 1º., bem como a jurisdição firmada pelo STF (súmulas vinculantes 13, 473, etc.) por meio do combate ao nepotismo e rever seus próprios atos quando eivados de ilegalidades.⁵³

O Judiciário poderá, por exemplo, definir quais os atos imorais porventura cometidos pelo administrador público; ou ainda, os requisitos necessários para ingresso no serviço público e, também, os limites a serem praticados quanto à

riscos acabaram sendo assumidos pelo governo com o dinheiro dos contribuintes, o que poderia estimular outras aventuras do gênero. A postura oposta consistiria em deixar que empreendimentos mal gerenciados queimassem na pira sacrificial da pura lógica do sistema capitalista. Sem dúvida, foram decisões difíceis, polêmicas, prenhes de efeitos venenosos, porém indispensáveis para a preservação do equilíbrio mundial. Eis a penosa saga das ‘decisões responsáveis’ [...]” (Idem, *ibid.*, p. 128).

⁵¹ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). *Estudos econômicos da OCDE: Brasil 2000-2001*. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico; Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2001. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=QQjLuULVGAoC&pg=PA128&dq=PROER&hl=pt-PT&sa=X&ved=0ahUKewj61urgw67OAhVFDpAKHaW0BB0Q6AEIJDAC#v=onepage&q=PROER&f=false>>. Acesso em: 07 ago. 2016.

⁵² FACURI, Renata Utuni. *As responsabilidades decorrentes do desvio de poder na Administração Pública*. Dissertação Mestrado em Direito). Faculdade de História da UNESP, Franca, SP: UNESP, 2007. Disponível em: <http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bfr/33004072068P9/2008/facuri_ru_me_fran.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2016.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *A Constituição e o Supremo [recurso eletrônico]*. 5. ed. Atualizada até a EC 90/2015. Brasília, DF: STF, Secretaria de Documentação, 2016, p.538-539. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/aconstituicaoeosupremo/>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

publicidade oficial; o que na prática torna este Poder uma espécie de legislador negativo.⁵⁴

As constituições do século XX lidam com conteúdos políticos e com a legitimidade como processo contínuo na realização de seus conteúdos, configurando-se como sistemas abertos, democráticos, rompendo com a visão monolítica, homogênea de composição pacífica. Passamos a sínteses de conteúdos concorrentes e pluralistas como projeto que se expande às relações sociais. O conflito incorporado ao texto das constituições passa a se constituir em espaço de disputa político-jurídica.⁵⁵

Mesmo assim, a máquina pública sofre de males que perduram há décadas, a corrupção sistêmica, a morosidade que prejudica o acesso à justiça e aos direitos constitucionalmente garantidos, as políticas públicas que conseguem sair do papel e dos gabinetes e promover o desenvolvimento por meio da redução das injustiças.⁵⁶ O contumaz e muitas vezes descarado “jeitinho” regula as relações público-privadas, nas quais os interesses particulares estão muito acima das preocupações com o coletivo e, conseqüentemente, com a realização dos direitos sociais. Enfim, “o uso do poder que fere o possível direito e, por fim, a apropriação com descaso, abandono ou mau uso dos recursos naturais, ambientais, sociais, culturais, humanos e econômicos [...]”.⁵⁷

A durabilidade da Constituição depende do conteúdo material que representa. Quanto mais próxima dos fatores reais do poder – enquanto representa as partes que compõem a Constituição – maior a sua efetividade.⁵⁸ Nesse sentido, no contexto histórico atual, as partes que compõem os fatores reais do poder têm se distanciado do povo em geral, especialmente pelo conjunto de privilégios para poucos e pela corrupção como mal que nos aflige.

A soma dos fatores reais do poder é sinteticamente a essência da Constituição de um país.⁵⁹ Nesse sentido, novos valores precisam ser discutidos e incorporados enquanto concepção de legitimidade do Estado-Cidadão (entendido o conjunto de valores e práticas que cumpram uma função social mediante a participação do povo nos assuntos públicos). Afinal, uma decisão tomada de ordem econômica, política, social, ambiental afeta a vida das gerações do presente e do futuro no que diz respeito à própria existência digna, por meio do equilíbrio entre o

⁵⁴ “Embora ao Judiciário não seja permitido avaliar os atos discricionários da Administração Pública, com a constitucionalização das normas da Administração Pública, foi possível que ele controlasse a constitucionalidade dos atos do Executivo quando estes se manifestassem de maneira contrária aos princípios e preceitos fundamentais [...]” (FACURI, op. cit.).

⁵⁵ CARDOSO JÚNIOR, José Celso. *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília, DF: IPEA, 2009. p. 255.

⁵⁶ GOMES, Nanci Fonseca. *A conduta moral na administração pública: um estudo com ocupantes de cargos comissionados*. 2010. Tese (Doutorado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-29102010-160230/>>. Acesso em: 03 ago. 2016. p. 51.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ LASSALE, Fernando. *O que é uma Constituição*. Coleção Rosa-dos-ventos. v. 2. Porto Alegre: Vila Martha, 1980.

⁵⁹ Idem, *ibid.*

econômico, o social e o ambiental. No entanto, o modelo de moral burguesa calcada na simbiose público-privado associado ao patrimonialismo, personalismo e burocracia a serviço dos interesses de poucos, como historicamente tem sido a atuação do Leviatã, não mais se sustenta no século XXI diante das novas demandas sociais e da crise de legitimidade institucional (quando os poderes não têm representado os interesses do povo). As manifestações de junho de 2013 pelo País exigem do Estado um dinamismo ético, dialógico, participativo, assim como das corporações a sua responsabilidade social e ambiental, o combate à corrupção; ao trabalho escravo; ao preconceito, e o respeito ao cidadão nas relações estatais-empresariais como campo público-privado.

A visão doutrinária de Robert Alexy (2010)⁶⁰ traça um panorama do desafio que é a tensão existente entre os direitos individuais e os bens coletivos e, por conseguinte, as dificuldades em se efetivar plenamente a realização de ambos.^{61,62} tanto ao dissenso na teoria da justiça acerca da ponderação e alcance quanto à falta de clareza sobre esses limites. O que gera uma incerteza conceitual que dificulta a aplicação da norma.

Ora, algumas das raízes históricas mencionadas nos tópicos anteriores, muito embora tenham se desenrolado em contextos típicos, por vezes bem diversos dos atuais, parecem agir como verdadeiras doenças crônicas a influenciar o ambiente público e privado até os dias de hoje, e revelam a incapacidade do Estado e da sociedade civil em sanar males como o patrimonialismo, o clientelismo, a corrupção, entre outros, e denotam a necessidade de aprofundamento dos saberes em relação às normas e à(s) ética(s).^{63,64}

⁶⁰ ALEXY, Robert. *Direito, razão, discurso*: estudos para a filosofia do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² “A relação entre direitos individuais e bens coletivos faz parte dos temas filosófico-jurídicos, cuja discussão não quer terminar. Dois fundamentos para isso são rapidamente identificados: um normativo e um analítico. O problema normativo resulta disto, que cada determinação da relação no sentido de uma ponderação de direitos individuais e bens coletivos abarca decisões sobre a estrutura fundamental do estado e da sociedade. Um consenso sobre a sua ordem correta pressupõe concórdia sobre aquilo que é justo. A ponderação de direitos individuais e bens coletivos permanecerá, por conseguinte, em litígio enquanto existe dissenso na teoria da justiça. O problema analítico tem a sua causa nisto, que a determinação da relação pressupõe clareza sobre aquilo que deve ser fixado na relação, portanto, clareza sobre os conceitos do direito individual e do bem coletivo. Falta de clareza desses conceitos levam à confusão na solução do problema normativo”. (*Ibid.* p. 176).

⁶³ Neste contexto Borges (2011) alerta: “[...] Não é por outra razão que a questão cultural talvez seja atualmente um dos problemas mais refletidos e investigados pelos pensadores. A questão ética, os modos de agir e de pensar, as escolhas de vida e de práticas sociais, a enumeração de prioridades, em suma, o campo dos valores talvez seja o elemento central de uma reflexão sobre o ser humano” (BORGES, Guilherme Roman. *O direito constitutivo: um resgate greco-clássico do Nóminon Éthos como Eutaksía Nómimi e Dikastikí Áskisis*. 2011. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 5. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-02052012-152859/>>. Acesso em: 02 ago. 2016).

⁶⁴ Canto-Sperber (2007) clarifica o fenômeno das éticas, considerando uma delas como sendo anterior (a montante das normas) e a outra posterior (a jusante das normas), no que afirma: “Vejo então o conceito de ética partir-se em dois, um ramo designando o que está à montante das normas – falarei então de ética anterior – e o outro ramo designando o que está à jusante delas – falarei então de ética posterior [...] Por um lado, gostaria de mostrar que temos necessidade de um conceito assim clivado, cindido, disperso da ética, a ética anterior apontando para o enraizamento das normas na vida e no desejo, a ética posterior

O progresso técnico-científico desenvolvido pelo homem e seus saberes pragmáticos nos trouxe inestimáveis conquistas materiais, ao mesmo tempo atribulações espirituais, psicológicas e filosóficas que nos acompanha ao longo dos tempos. O que faz os intelectuais refletir sobre os valores morais e que também alcança o universo jurídico, e consequentemente a necessidade das inter-relações entre as normas e condutas éticas.⁶⁵

A prática jurídica tornou-se uma espécie de processo semelhante ao que é desempenhado pelas máquinas, uma repetição sem nada de inovador, uma automação de decisões que pouco minimizam as injustiças e os resultados danosos ao longo dos anos, frutos da exploração desordenada dos recursos humanos, ambientais, sociais, culturais, e a administração pública é, ao mesmo tempo, vítima e alçoz, visto que agentes públicos corruptos desviam fundos ou privilegiam grupos que não estão comprometidos com a realização de direitos para a coletividade.⁶⁶

Por sua vez, os Poderes Executivo e Legislativo encontram-se em uma situação de transição que é também conflituosa. A sociedade civil organizada exige maior transparência nas ações governamentais e nas destinações dadas ao dinheiro público, à repartição do poder e às ações que visem melhorar a eficiência, eficácia e efetividade do Estado no tocante ao planejamento e à implementação de políticas públicas⁶⁷ com práticas de boa governança, *accountability*. A Constituição Federal de 1988 traz à tona o debate acerca das dimensões da ética, da equidade e da sustentabilidade com vistas à concepção de bem-estar coletivo. Assim, a concepção pública do direito, bem com as formulações públicas passam a ampliar o campo de alcance institucional em que abrange diretamente um grupo complexo e maior de envolvidos nos processos de desenvolvimento.⁶⁸

Ora, isto afeta diretamente a administração pública, que passa por um processo de valorização de seu papel, ao mesmo tempo em que sofre maiores cobranças por parte da sociedade civil e dos vários governos que se alternam

visando a inserir as normas em situações concretas [...] Portanto, não seria por acaso que ora designamos por ética algo como uma meta moral, uma reflexão de segundo grau sobre as normas, ora os dispositivos práticos que convidam a colocar a palavra ‘ética’ no plural e a acompanhar o termo de um complemento, como quando falamos de ética médica, de ética jurídica, de ética de negócios etc.” (CANTO-SPERBER, op. cit. p. 591).

⁶⁵ BORGES, op. cit. p. 5.

⁶⁶ BANDEIRA, op. cit.

⁶⁷ Cf. IPEA (2010) reafirma que o Estado Democrático de Direito hodierno tem de ser dotado de mecanismos controle e de participação [...] O conceito de *accountability* refere-se à existência de formas de atribuição de responsabilidade por ações e políticas realizadas e sua respectiva prestação de contas. Em outros termos, o conceito vincula-se à obrigação de os agentes publicizarem suas ações e, por este meio, permitirem ao público – ou ao principal – atribuir responsabilidades por ações e resultados produzidos. [...] Um dos desafios atuais é ampliar e aprimorar os instrumentos de *accountability*, de modo a torná-los mais efetivos em disciplinar e sintonizar a burocracia pública com os interesses e objetivos definidos nas esferas políticas e/ou sociais (IPEA, *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília, DF: 2010, p. 189. Disponível em:

<http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2016).

⁶⁸ CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). *Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e re fundação administrativa: elementos para o pensar e o agir*. Brasília, DF: IPEA, 2015. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160530_livro_planejamento_brasil_sec_xxi.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2016. p. 120.

periodicamente pelo mecanismo das eleições democráticas. Agentes políticos e públicos que buscam maior controle, transparência e, por conseguinte, ética, além de ter de lidar com um complexo ambiente de normas cuja produção termina por transformar a gestão de recursos públicos em uma tarefa árdua. Vale ressaltar que a complexidade do processo legislativo brasileiro é enorme, a começar pela quantidade de entes legiferantes, cerca de cinco mil, em três ordens normativas: União, Estados, Municípios, com competências muitas vezes concorrentes. Por outro lado, a administração pública legisla para dar condições de aplicabilidade à lei. Assim no País, enquanto o Executivo legisla, o Legislativo cumpre seu ofício em clima de desconfiança, por falta de credibilidade. Por sua vez, o Judiciário também vem inovando com suas criações legislativas.⁶⁹

Ora, uma boa governança na administração pública precisa ser fundamentada em quatro princípios. O primeiro deles é a contínua busca pela construção de relações éticas – inter e intra – instituições, sejam elas públicas e/ou privadas. Em segundo, alcançar um nível de excelência, que seja capaz de viabilizar conformidade de qualidade em suas ações e processos. Em terceiro, proporcionar transparência às ações governamentais, informando e disponibilizando informações úteis para a sociedade civil e para os órgãos de controle, e, em quarto, prestar contas de uma maneira responsável e ajustada aos padrões legais e éticos estabelecidos pelo arcabouço jurídico.⁷⁰

Não seria por falta de estrutura e de órgãos legiferantes e, por conseguinte, por falta de normas claras que os membros da administração pública poderiam cometer pecados, crimes e/ou omissões. Crimes como peculato, peculato culposo e peculato mediante erro de outrem (Art. 312 do Código Penal); concussão (Art. 316 do Código Penal); corrupção passiva (Art. 317 e 318 do Código Penal); prevaricação (Art. 319 do Código Penal); e corrupção ativa (Art. 333 do Código Penal); encontram-se tipificados com penas que variam entre três meses e oito anos de reclusão, além de multa,⁷¹ o que deveria mostrar-se suficientemente coercitivo para os pretendentes a cometer tais crimes.

No entanto, tais medidas ainda se mostram insuficientes, devido ao sentimento de impunidade e a morosidade do sistema judiciário brasileiro. Um quadro que vem sendo combatido nas várias esferas dos poderes públicos, que por meio da delação premiada, tem punido agentes públicos e privados responsáveis por atos de corrupção e outros crimes.⁷²

Faz-se mister pensar a ética na política como espaço para a realização do bem comum mediante a igualdade de oportunidades e que começa na educação de

⁶⁹ CARDOSO JÚNIOR, op. cit., p. 113.

⁷⁰ JUNQUILHO, Gelson Silva. *Teorias da Administração Pública*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração: UFSC; Brasília: CAPES, UAB, 2010.

⁷¹ BRASIL. Decreto-Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Brasília. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 18 dez. 2016.

⁷² BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. *Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal*. Brasília. 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>. Acesso em: 18 dez. 2016.

qualidade com vistas à cidadania como princípio que norteia o próprio Estado-Cidadão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a administração pública vale a máxima “não basta ser honesta, deve parecer honesta” (afirmação de César quando se divorciou em 62 a.C de sua segunda esposa Pompeia). Ora, desde Aristóteles luta-se com a ideia de um ser humano ambíguo, uma espécie de mutante, uma mistura de anjo e demônio, capaz pelo livre arbítrio de evoluir ou de degradar, o homem lobo do próprio homem, um animal com capacidade ilimitada de destruir a própria humanidade, mas também de doar a própria vida para salvar até mesmo um estranho.

A razão, uma capacidade humana esmiuçada desde a Grécia Antiga, em sua acepção subjetiva desdobra-se em três vertentes. A primeira delas é a razão especulativa, aquela que nos fornece a capacidade de procurar entender a essência de tudo o que nos cerca, objetos, pessoas, sentimentos, pensamentos, etc. Este tipo de razão procura a resposta para a questão do que pode o homem saber? Há um limite para o conhecimento humano?

A segunda espécie é a razão inventiva, ou seja, a que está diretamente relacionada com a ação. Pela força da criatividade o ser humano é capaz de criar tanto o belo, quando se apoia na estética e, portanto, na arte, como também o útil, ou seja, o desenvolvimento da técnica com o objetivo de tornar a vida melhor, os processos mais eficientes, eficazes e efetivos. A razão inventiva ou criadora foi capaz de tornar, por exemplo, a administração pública uma estrutura complexa capaz de cumprir os objetivos do Estado Democrático de Direito. Esta razão procura responder à questão sobre o que poderíamos, enfim, criar. Há um limite para o nosso poder de criação?

A terceira e última é a ética, a mais importante de todas elas, porque age no sentido de guiar as outras duas espécies de razão, é a referência dos governantes e dos governados, aquilo que conduz os seres humanos para a realização de seus planos e que atua em uma interface formada por seus corpos, corações e mentes.

É este tipo de razão que influencia a elaboração de nossos códigos penais, que define o que leva um crime a ser considerado como hediondo, inafiançável, que regula a dose das punições, que procura conter o egoísmo e a imoralidade de alguns, que estabelece quais os fatores atenuantes podem ser considerados diante de condutas criminosas ou ímprobas.

Essa tríade, que é histórica, pois parte do princípio de que a própria vida é um processo que avança pelo tempo, é que nos faz refletir sobre as questões tratadas aqui. Refletimos sobre a necessidade de desenvolver ações práticas no sentido de perenizar os fundamentos éticos na administração pública brasileira, sobre avançar nas questões que podem conter as influências políticas eminentemente ideológicas, que contaminam a racionalidade e o ideal de neutralidade burocrática (no sentido weberiano do termo) da administração pública, tornando-a um instrumento de

governo e não um instrumento do Estado capaz de realizar os ideais da democracia, da justiça e do direito.

As três espécies de razão podem e devem ser trabalhadas para que a eficiência, a eficácia e a efetividade da administração pública, analogamente ao que ocorre nas organizações privadas, possam gerar frutos (similares aos lucros) no sentido de promover a dignidade humana, a justiça social e material para todos os indivíduos da sociedade brasileira.

Por fim, a ética necessita alcançar o ambiente político, pois ele é a base do poder legiferante. Sem a ética na política se perde noção da própria moralidade pública haja vista as instituições são por excelência espaços para a realização do bem comum, seja na prestação das contas públicas, combate à corrupção endêmica e a má gestão pública. Os problemas éticos têm sua origem na falta de oportunidades para todos. A ética se realiza no agir como dever-moral consigo e com o outro, no respeito aos valores e princípios constitucionais como a cidadania, a dignidade humana, os valores do trabalho e da livre iniciativa, tendo como fonte o poder emanado da soberania popular, da simbiose deliberação-participação, nas relações público-privado por meio de um Estado-Cidadão.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica**: para uma teoria da dogmática jurídica. São Paulo: Saraiva, 2002.

ALEXY, Robert. **Direito, razão, discurso**: estudos para a filosofia do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

ALVES, André Toledo Porto. **Verdade e liberdade**: ser, dever-ser e poder-ser. 2013. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-09122013-154357/>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. **Subsídios filosóficos ao ensino jurídico**: as virtudes da Prudentia e da Iustitia e o "método do caso" aplicado à disciplina de Direitos e Garantias Fundamentais. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-22022008-152311/>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

ASHLEY, Patrícia Almeida (coord.). **Ética e responsabilidade social nos negócios**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BANDEIRA, Max da Silva. **Legislação e judiciatura**: o lugar da lei na realização judicial do direito. 2015. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-11042016-133642/>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

BORGES, Guilherme Roman. **O direito constitutivo: um resgate greco-clássico do Nómion Éthos como Eutaksía Nómíni e Dikastikí Áskisis**. 2011. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-02052012-152859/>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. **Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal**. Brasília. 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>. Acesso em: 18 dez. 2016.

_____. Decreto-Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Brasília. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 18 dez. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e o Supremo [recurso eletrônico]**. 5. ed. Atualizada até a EC 90/2015. Brasília, DF: STF, Secretaria de Documentação, 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/aconstituicao eosupremo/>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

_____. Controladoria Geral da União. **Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

CANTO-SPERBER, Monique (org.). **Dicionário de Ética e Filosofia Moral**. V. I. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2007.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir**. Brasília, DF: IPEA, 2015. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160530_livro_planejamento_brasil_sec_xxi.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2016.

_____. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília, DF: IPEA, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FACURI, Renata Utuni. **As responsabilidades decorrentes do desvio de poder na Administração Pública**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de História da UNESP, Franca, SP: UNESP, 2007. Disponível em: <http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bfr/33004072068P9/2008/facuri_ru_me_fran.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Estudos econômicos da OCDE: Brasil 2000-2001**. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico; Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2001. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=QQjLuULVGAoC&pg=PA128&dq=PROER&hl=pt-PT&sa=X&ved=0ahUKEwj61urgw67OAhVFDpAKHaW0BB0Q6AEIJDAC#v=onepage&q=PROER&f=false>>. Acesso em: 07 ago. 2016.

GOMES, Nanci Fonseca. **A conduta moral na administração pública: um estudo com ocupantes de cargos comissionados**. 2010. Tese (Doutorado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-29102010-160230/>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

IPEA, **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília, DF: IPEA, 2010. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2016.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teorias da Administração Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração: UFSC; Brasília: CAPES, UAB, 2010.

LASSALE, Fernando. **O que é uma Constituição**. Coleção Rosa-dos-ventos. v. 2. Porto Alegre: Vila Martha, 1980.

MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento social do Século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

RICOEUR, Paul. **Ética e Moral**. Covilhã, Castelo Branco, Portugal: LusoSofia Press, 2011.

ROSS, Stephen A. *et al.*; **Fundamentos de administração financeira** [recurso eletrônico]. Porto Alegre: AMGH, 2013.

SROUR, Robert Henry. **Ética empresarial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. **Ética**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2007.

Recebido em 17.12.2016

Aceito em 03.05.2017