

Desafios da assimilação do conceito de ética na Administração Pública Brasileira

Challenges in assimilating the concept of ethics in Brazilian Public Administration
Desafios en la asimilación del concepto de ética en la administración pública brasileña

Sandro Trescastro Bergue
ESGC / TCE RS, Brasil
ROR <https://ror.org/00jdxsj17>
sandro.bergue@gmail.com

Recepción: 09 Julio 2024
Aprobación: 29 Octubre 2025
Publicación: 31 Diciembre 2025



Acceso abierto diamante

Resumo

Objetivo da pesquisa: Examinar o conceito de ética e identificar desafios à sua assimilação e operacionalização substantiva na administração pública brasileira.

Enquadramento teórico: Recorre-se à filosofia para bem sustentar teoricamente as correntes da ética das virtudes e deontológica, de inspiração aristotélica e kantiana, respectivamente, tomando-se a ética como moralidade examinada resultante do exercício de um pensamento crítico-reflexivo, radical e situado.

Metodologia: Realizada a revisão da literatura atinente ao tema no campo da administração pública, elabora-se na forma de ensaio teórico a problematização de aspectos conformadores da prática atual à luz dos conceitos teórico-filosóficos das principais vertentes da ética.

Resultados: São apresentados como desafios: a influência anglo-saxã e a redução da abordagem da ética a um recorte da perspectiva aristotélica – a ética das virtudes –, que em termos de aplicação concentra-se essencialmente na prescrição de valores; os contornos essencialmente formais e instrumentais do que se convencionou denominar de sistema de gestão da ética; e a associação da temática da ética a um enfoque jurídico, que assenta seu foco em codificações, com a conseqüente processualização dos exames e ênfase nas sanções. Conclui-se que estes aspectos não são em si um problema, senão uma expressão limitada do fenômeno.

Originalidade: A abordagem se diferencia pela crítica ao arranjo conceitual e normativo vigente, destacando as restrições inerentes à transplantação de conceitos, e explicitando limites da frágil apropriação do conceito como desafios a serem superados.

Contribuições teóricas e práticas: Explicita como desafios à mais consistente apropriação e operacionalização do conceito de ética e oferece a acadêmicos e praticantes do campo da administração pública pontos tanto a informar abordagens de pesquisa, quanto ações de repensar das estruturas e processamentos relacionados à ética na administração pública brasileira.

Palavras-chave: Ética, Códigos de Conduta, Integridade, Virtude, Deontologia.

Abstract

Research objective: Examine the concept of ethics and identify challenges to its assimilation and substantive operationalization in Brazilian public administration.

Theoretical framework: Philosophy is used to theoretically support the currents of virtue ethics and deontology, of Aristotelian and Kantian inspiration, respectively, taking ethics as an examined morality resulting from the exercise of critical-reflexive, radical and situated thinking.

Methodology: Having carried out a review of the literature relating to the topic in the field of public administration, the problematization of aspects that shape current practice in the light of theoretical-philosophical concepts of the main aspects of ethics is prepared in the form of a theoretical essay.

Results: Challenges are presented: the Anglo-Saxon influence and the reduction of the approach to ethics to an Aristotelian perspective – virtue ethics –, which in terms of application essentially focuses on the prescription of values; the essentially formal and instrumental contours of what is conventionally called the ethics management system; and the association of the theme of ethics with a legal approach, which focuses on codifications, with the consequent proceduralization of exams and emphasis on sanctions. It is concluded that these aspects are not in themselves a problem, but a limited expression of the phenomenon.

Originality: The approach differentiates itself by criticizing the current conceptual and normative arrangement, highlighting the restrictions inherent to the transplantation of concepts, and explaining the limits of the fragile appropriation of the concept as challenges to be overcome.

Theoretical and practical contributions: It explains the challenges to the more consistent appropriation and operationalization of the concept of ethics and offers academics and practitioners in the field of public administration points both to inform research approaches and actions to rethink the structures and processes related to ethics in Brazilian public administration.

Keywords: Ethics, Codes of Conduct, Integrity, Virtue.

Resumen

Objetivo de la investigación: Examinar el concepto de ética e identificar desafíos para su asimilación y operacionalización sustantiva en la administración pública brasileña.

Marco teórico: Se utiliza la filosofía para sustentar teóricamente las corrientes de la ética de las virtudes y la deontología, inspiradas en Aristóteles y Kant, respectivamente, tomando la ética como una moral examinada resultante del ejercicio del pensamiento crítico-reflexivo, radical y situado.

Metodología: Realizada una revisión de la literatura relativa al tema en el ámbito de la administración pública, se elabora en forma de ensayo teórico la problematización de aspectos que configuran la práctica actual a la luz de conceptos teórico-filosóficos de los principales aspectos de la ética.

Resultados: Se presentan desafíos: la influencia anglosajona y la reducción del enfoque de la ética a una perspectiva aristotélica –ética de la virtud–, que en términos de aplicación se centra esencialmente en la prescripción de valores; los contornos esencialmente formales e instrumentales de lo que convencionalmente se llama sistema de gestión ética; y la asociación del tema de la ética con un enfoque jurídico, que se centra en codificaciones, con la consecuente procedimentalización de los exámenes y énfasis en las sanciones. Se concluye que estos aspectos no son en sí mismos un problema, sino una expresión limitada del fenómeno.

Originalidad: El enfoque se diferencia por criticar el actual ordenamiento conceptual y normativo, resaltar las restricciones inherentes al trasplante de conceptos y explicar los límites de la frágil apropiación del concepto como desafíos a superar.

Aportes teóricos y prácticos: Explica los desafíos para una apropiación y operacionalización más consistente del concepto de ética y ofrece a académicos y profesionales en el campo de la administración pública puntos para informar enfoques de investigación y acciones para repensar las estructuras y procesos relacionados con la ética en la administración pública brasileña.

Palabras clave: Ética, Códigos de Conducta, Integridad, Virtud.

Introdução

Administração pública e ética estão intrinsecamente entrelaçadas, inclusive como pressuposto de legitimidade das deliberações e ações orientadas pelo interesse público. A ação ética é, assim, inerente à boa administração (Dobel, 2005). Mas o que se entende por ética no recorte ora estudado da administração pública brasileira (APB), mais concentrado no Poder Executivo Federal? E quais desafios se impõem à assimilação substantiva deste conceito alcançando a integralidade das esferas federadas e de poder na APB? Sabe-se que a mera adoção de códigos de conduta, a instituição de comissões de ética e correspondentes ritos de processamento, apesar de importantes, não garantem as transformações culturais e de comportamento que levam a uma administração pública ética (Lawton & Macaulay, 2009). O que as produziria, então? Estas são questões que orientam as reflexões deste ensaio.

A ética insere-se na estrutura normativa da APB mais explicitamente desde o início da década de 1990, mormente pela edição dos denominados códigos e sistemas de gestão da ética (Castro & Nunes, 2019; Gomes, 2014; Brasil, 2007; 2000; 1994) e, nos últimos anos, pela previsão de sistemas de governança ou programas de integridade e conformidade em que a ética consta como ingrediente (Caldeira & Dufloth, 2021; OCDE, 2021; Brasil, 2023; 2017; Menzel, 2015). Antes disso, contudo, merece registro a introdução do princípio constitucional da moralidade administrativa (Brasil, 1988). Na atualidade, o tema da ética tem encontrado espaço na APB segundo dois eixos inter-relacionados: como *competência* e no contexto dos *programas de integridade*. No âmbito dos *sistemas de integridade* (Brasil, 2023; 2017; 2016, OCDE, 2021), estudos têm evidenciado as especificidades e limites da apropriação do conceito em relação à aplicação dos códigos de conduta (Oliveira Júnior, Rodrigues, Midlej e Silva & Bergue, 2024; Meyer-Sahling & Mikkelsen, 2022; De Bona, 2022; Bergue, 2022a; Vieira & Barreto, 2021; Pliscoff-Varas & Lagos-Machuca, 2021a; Caldeira & Dufloth, 2021; West, 2021; Cochrane, 2020; Graça & Sauerbronn, 2020; Santos, 2020; Castro & Nunes, 2019; Kempfer & Batisti, 2017; Downe, Cowell & Morgan, 2016; Mendes & Lucio, 2016; Svara, 2014; Shue, 2006; Cherman & Tomei, 2005). Enquanto *capacidade gerencial*, como é o caso da competência transversal *Ética e integridade pública* (MGI, 2024), é requerida dos agentes públicos, incluídas as lideranças, principalmente pela centralidade destes atores, seja em termos de inspiração para a ação ética, seja como agentes de aplicação dos instrumentos previstos na arquitetura normativa envolvendo o conceito (Bergue, 2022b; Enap, 2020; Gerson, 2020; Hassan, Wright & Yukl, 2014, OCDE, 2013; Haq, 2011; Whitton, 2009).

Nesse sentido, a ética parece estar pendente da devida assimilação conceitual mais consistente, de modo a superar o plano formal, predominantemente discursivo e simbólico, permitindo que se passe a explorar sua substância como exercício do pensamento crítico, reflexivo, radical e situado incidente sobre os pressupostos da ação. Intenta-se, com isso, indicar a necessidade de alçar o agente à condição de sujeito que age segundo uma moralidade examinada. Avançando, o artigo propõe outros desafios que podem contribuir para explicar as expressões formalísticas e cerimoniais da apropriação de elementos que conformam os denominados sistemas de gestão da ética (Bergue, 2024). Assim, este ensaio pretende contribuir com uma abordagem exploratória inicial concentrada em três fatores com potencial explicativo para os limites que se impõem à adoção do conceito de ética notadamente no concerto dos programas de integridade na APB. Uma vez assentado este conceito em seus contornos mais precisos, segue-se a exigência de conferir à *ética* sua natureza prática e aplicada – a *ação ética*.

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

1. Desafios à assimilação do conceito de ética na APB

Também pela influência da atuação de organismos multilaterais internacionais e experiências de outras nações (OCDE, 2022), a ética assume relevo no Brasil notadamente em resposta ao fenômeno da corrupção (Plissock-Varas & Lagos Machuca, 2021a; Macedo & Valadares, 2021). No entanto, como conceito complexo e com amplo potencial de exploração em sua substância, a ética pode ser tomada como mais um tema que se assimila com dificuldade e de forma ainda insuficiente na APB. Parte desse fenômeno pode ser explicado pela polissemia que reveste o uso do conceito, gerando múltiplas, incompletas e distorcidas interpretações que concorrem para uma adoção essencialmente formalística (Riggs, 1964) ou cerimonial (Meyer & Rowan, 1977). As lacunas de entendimento e imprecisões envolvendo os conceitos de ética, de conduta moral e suas interações destacadas por Bergue (2022a; 2024) sugerem um problema de concepção e de depuração conceitual que estende suas raízes às fragilidades do ensino de filosofia e de ética já por ocasião das formações profissionais no nível de graduação (mesmo antes, na educação básica), especialmente em administração pública (Bergue, 2023; Kristjánsson, 2022; Raadschelders & Chitiga, 2021; Ongaro, 2020; Whetsell, 2018; James, 2016; Cunliffe & Jun, 2005). Estas lacunas repercutem tanto na conformação das estratégias de implementação e avaliação, mormente as referentes à capacitação de agentes públicos (Plissock-Varas & Lagos-Machuca, 2021b), quanto na definição de normas que instituem estruturas e instâncias de operacionalização (Spinelli & Teixeira, 2024; Brasil, 2023; 2007), inclusive incorporando políticas e práticas de repensar e de aperfeiçoamento sistemático destes organismos, atores e processos.

Quadro 1 – Limites para o entendimento do conceito de ética na APB

Limites	Expressões na APB	Implicações
1. <i>Polissemia na definição do conceito</i>	Múltiplas interpretações sobre o significado de ética. Imprecisão conceitual. Transposições acríticas de referenciais.	Adoção limitada e formalística.
2. <i>Limitações do ensino de filosofia e ética</i>	Formações básica e acadêmica (profissional) insuficientes. Lacunas de entendimento em relação aos conceitos.	Produção de normas pouco aderentes em relação ao potencial da ética como atitude crítico-reflexiva.

Fonte: elaboração própria.

Neste ensaio traz-se à discussão, contudo, outros três aspectos inter-relacionados que concorrem para a baixa aderência dos conceitos de ética e de conduta moral aos arranjos organizacionais, especialmente enquanto capacidades passíveis de serem convertidas em ação pelos agentes na APB, a saber: a) a influência anglo-saxã e a concentração da abordagem da ética em recorte da perspectiva aristotélica – a ética da virtude –, que se funda, essencialmente, na prescrição de traços de caráter moral (que para os fins deste estudo passam a ser denominados como *valores*) e de condutas balizadoras da ação. Estes vieses não só limitam o potencial, seja da vertente da ética da virtude, seja das demais correntes teóricas da ética, como concorrem para acentuar o contraste entre os juízos éticos situados e a tendência, por parte dos agentes, de fuga dos espaços de deliberação e ação discricionárias a que alude Bergue (2025); b) os contornos essencialmente formais e instrumentais do que se convencionou denominar de sistema de gestão da ética; e c) a subsequente associação da temática da ética a um enfoque predominantemente jurídico-disciplinar, de inspiração coercitiva, que assenta seu foco em codificações, definições de estruturas, instâncias e fluxos processuais para o exame das decisões e ações, com sensível orientação sancionadora. Estas limitações sinalizam também um conjunto de condições facilitadoras de um processo de apropriação que revela elementos de isomorfismo institucional (DiMaggio & Powell, 2005). A percepção destes mecanismos exsurge não somente das já referenciadas previsões legais que sinalizam a apropriação da ética (coercitividade), mas a similaridade terminológica e contornos formais na reprodução de normativas editadas em diferentes órgãos, esferas federativas e nações (isomorfismo), em especial a confusão conceitual resultante no uso intercambiável dos termos ética e moral.

Como corolário, a ética tende a encerrar também um significado mal compreendido ao ser associado não somente ao tema da corrupção e desvios de conduta de diversas ordens, mas a processos disciplinares tendentes a resultar em punições e exposições de imagem, o que envia seu tratamento nos programas de integridade (Oliveira Junior *et al*, 2024). Desloca-se, então, do que lhe é substantivo: a tomada de decisão e ações subsequentes devidamente submetidas a um exame crítico-reflexivo circunstanciado e da mais extensa radicalidade possível. Ainda, em face da complexidade, densidade e implicações envolvendo o conceito de ética, no particular da sua expressão aplicada e instrumentalizada pelo que vem sendo denominado gestão da ética, a APB parece fazer uso do que Riggs (1964) denomina formalismo, como estratégia orientada a facilitar o convívio com uma estrutura normativa prescrita pouco aderente ao contexto real. Desse modo, instituem-se formalmente códigos de conduta e comissões de ética para atender a exigências sociais, econômicas e políticas de origem tanto interna quanto externa, mas que no plano prático inclinam-se a um funcionamento cerimonial, de fundo predominantemente simbólico e, por vezes, casuisticamente coercitivo-sancionador.

Quadro 2 – Desafios para a assimilação do conceito e da apropriação da ética como atitude na APB

Desafios	Expressões na APB	Repercussões
1. <i>Influência anglo-saxã com recorte aristotélico (ética da virtude).</i>	Prescrição de traços de caráter e valores de conduta	Imposição de limites ao potencial da ética da virtude e da contribuição de outras correntes da ética.
2. <i>Contornos formais e instrumentais.</i>	Sistema de gestão da ética e normas disciplinadoras.	Ênfase no enfrentamento de desvios, em especial da corrupção.
3. <i>Feições jurídicas do processamento disciplinar.</i>	Processamento jurídico-disciplinar. Introdução de códigos de conduta com formato legal, além de instâncias e critérios de processamento.	Deslocamento do foco de tratamento da ética para as dimensões coercitiva e sancionadora.

Fonte: elaboração própria.

Passa-se, então, a explorar cada uma destas três proposições de limites à adoção da ética em sua mais plena potência como conceito.

2. Influência anglo-saxã e a adoção parcial da perspectiva Aristotélica

A inspiração da APB em arranjos conceituais e casos ilustrativos de origem anglo-saxã repercute no plano normativo (Brasil, 2023; 2016; 2007). As influências vertem não somente dos textos difundidos por organismos multilaterais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas da produção científica e literatura internacional no campo da administração pública (OCDE, 2022; 2013; Fuertes, 2021; Raadschelders & Chitiga, 2021; Downe, Cowell & Morgan, 2016; James, 2016; Menzel, 2015; Svava, 2015; 2014). Nestas fontes predominam uma quase identidade entre ética e moral – contrastando com o entendimento dominante no campo da filosofia – e a centralidade dada ao senso de *valores* alinhado, ainda que de modo incompleto, à vertente aristotélica da ética da virtude (Steden, 2020; Aristóteles, 2014; Hoof, 2013; Hobuss, 2009).

Em termos de contrastes culturais que impactam a assimilação dos referenciais sobre ética de vertente anglo-saxônica, merecem ser lembrados os enraizamentos da tradição jurídica de origem romano-germânica (*civil law*) que aportam no Brasil pelo corredor ibérico, imprimindo na administração pública práticas assentadas no princípio da desconfiança, e sua consecutória ênfase (por vezes exacerbada) na norma positivada. Estes traços divergem do senso de confiança que a tradição da *common law* encerra, repercutindo na maior liberdade do agente para agir e explorar os espaços de discricionariedade disponíveis. O acento dado na APB ao positivado como marco limitador da ação – que subordina a forma em relação ao resultado –, quando em medida acentuada tende a pouco exigir do intelecto do agente, destituindo de sentido os conceitos de mediedade e de

prudência, esteios da ética da virtude. Ou seja, a interpretação menos estreita do senso de legalidade, é, de fato, condição para a adoção de uma ética apoiada na deliberação e na ação do agente virtuoso de que trata o marco teórico aristotélico. Eis aqui, pois, incompatibilidades significativas em termos de pressupostos valorativos.

Assinala-se que, apesar de estar densamente presente em importantes estudos sobre o tema no Brasil (Santos & Serafim, 2024; 2023; 2022; Ames, Serafim & Martins, 2021; Santos, 2020), esta corrente da ética reflete-se de modo insuficiente nas diretrizes do Manual de Integridade da OCDE (OCDE, 2022), onde a definição de integridade pública é assim expressa:

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

Deste excerto se extrai a consonância do conceito de ética com a definição de padrões de comportamento ou conduta moral baseada no compartilhamento de valores. Evidentemente, nada que desabone a vertente teórica da ética da virtude – antes o contrário –, tampouco as produções científicas que nela se sustentam, uma vez que reconhecidos os seus lugares de pensamento e influência, mas o que merece questionamento é: quando da adoção destes referenciais por parte da APB, os agentes têm consciência das implicações de operacionalização desta escolha teórica e contrastes em termos de conceitos adjacentes e raízes valorativas? Se reconhece que a ética, e em especial as arquiteturas normativas instituídas na administração pública, por serem envoltos por um arranjo de valores, não são generalizáveis para todas as realidades, tal como propõe a ética aristotélica em seus traços de circunstâncias contextuais e de “*mediedade relativa a nós*” a que alude Hobuss (2009, p.18)? Ainda, são conhecidas as potenciais contribuições das demais vertentes?

Advoga-se que esse momento do processo em curso de apropriação do conceito de ética tem como requisito sua compreensão conceitual em profundidade, inclusive o reconhecimento dos recortes teóricos e correspondentes pressupostos sobre os quais as formulações se assentam. Ou seja, estes objetos culturais merecem exame crítico e extensivo aos seus mais profundos enraizamentos para sua transposição e assimilação local. Esse esforço é imperativo caso se pretenda transformações substantivas pela mudança consistente de comportamentos, processo que envolve requisitos de compreensão e domínio conceitual com implicações para a ética aplicada à administração pública (Bergue, 2022a; Parizeau, 2007). Neste particular, reitera-se que a corrente dominante de pensamento que suporta as proposições sobre ética contidas no Manual de Integridade da OCDE converge para um delineamento de escopo limitado da denominada ética da virtude. Soma-se a isso a não rara interpretação imprecisa conferida à vertente *deontológica*, que confunde as feições legais dadas às prescrições contidas nos códigos de conduta com contornos de *dever* imposto ao agente. E não é este o significado intrínseco à ação ética na deontologia kantiana, onde *legalidade* e *moralidade* são conceitos distintos (Bobbio, 1997). O agir moral na ética deontológica assenta-se em dever (*deon*) racional e autonomamente imposto a si pelo próprio agente (de origem interna, portanto), distinto do dever dado externa e coercitivamente ao sujeito pela lei (heteronomia), que não corresponde a uma ação ética, senão apenas alinhada com o direito (Bobbio, 1997).

O recorte dado à concepção aristotélica sobre a ética enfatiza a centralidade dos valores como estados de caráter (*virtudes*) a suportar as decisões e ações (Aristóteles, 2014; Hoof, 2013; Hobuss, 2009). Traços estes recorrentes e socialmente validados como honestidade, integridade, independência, imparcialidade, dignidade, entre outros, caracterizam o agente virtuoso sendo que sua inobservância poderia configurar desvio ético. Mas o que se entende por virtude? A ética aristotélica é teleológica – visa a um fim último, a felicidade.^[1] Tem natureza normativa assentada na prática das virtudes (traços de caráter não naturais legitimados socialmente como valor e advindos do *ensino*, no caso das *virtudes intelectuais*, e do *hábito*, em se tratando das *virtudes morais*) que orientam a ação das pessoas. São, também, padrões normativos historicamente determinados e

localizados. Virtude é uma disposição de caráter racionalmente estabelecida em uma condição de *mediedade* (Hobuss, 2009), ou seja, corresponde à escolha por uma posição de equilíbrio ou justa medida, entre dois vícios em posições extremas e opostas entre si (Bonjour & Baker, 2010; Dent, 2007).^[ii] Este ponto de equilíbrio é relativo ao sujeito, não se tratando de ajuste aritmético (Hobuss, 2009). Mas a posição de mediania pode não ser suficiente para deliberar sobre a ação virtuosa, fazendo-se necessária uma outra capacidade intelectual. Nessa linha, Aristóteles (2014, p. 93) define a virtude no contexto da ação como “*um estado que leva à prévia escolha, e que consiste na mediania em relação a nós, senso esse determinado pela razão, isto é, como a pessoa dotada de prudência o determinaria.*” A ética aristotélica identifica a *prudência*, ou sabedoria prática, que requer a experiência ou vivência – *phronesis* – como a principal virtude intelectual, em busca dos meios adequados a um fim visado, inclusive como condição para a existência das demais virtudes (Santos & Serafim, 2022; Kristjánsson, 2022). *A pessoa prudente*, portanto, é o *agente virtuoso* por excelência. Mas o que significa a ação ética segundo a vertente das virtudes?

Se a deontologia e o utilitarismo, teorias éticas com foco no ato, definem, respectivamente, a ação ética como aquela que está conforme o dever dado a si pelo próprio sujeito a partir de um imperativo categórico ou a que resulta na melhor consequência em termos de felicidade geral; a ética da virtude – centrada no agente, tendo este e sua transformação como fim – considera correta ou justa a ação coerente com a que um agente virtuoso realizaria em determinada circunstância. Destaca-se, aqui, a centralidade do elemento contextual (situado) do juízo ético na perspectiva aristotélica; e que o agente virtuoso é uma referência ideal. Segundo essa vertente teórica da ética, portanto, o agente público deve agir, em cada situação concreta, conforme faria o agente virtuoso. A enunciação de valores, tal como fazem os códigos de conduta e outros referenciais ancorados na ética das virtudes, constitui, assim, uma idealização de parâmetros do que seria uma ação virtuosa, um ingrediente do processo de decisão localizada. O desafio seguinte é o juízo frente as circunstâncias fáticas, mormente no que se refere aos eventuais contrastes entre valores e seus correspondentes sopesamentos para fins de elaboração dos juízos éticos devidamente examinados e contextualizados como condição de justiça. Note-se que estes aspectos têm sensíveis implicações sobre a operacionalização dos códigos de conduta como balizadores da tomada de decisão e da ação no contexto das relações que envolvem a APB, atuação dos colegiados de ética e, especialmente, em relação às ações de capacitação dos agentes públicos. Um destes aspectos diz respeito ao componente de discricionariedade (e correspondentes juízos de conveniência e oportunidade) subjacente à ação virtuosa. Neste particular merecem ser assinalados os contrastes possíveis entre os fundamentos da ética da virtude – especialmente o senso de exame situado, diante da crescente inclinação dos agentes em busca de segurança pessoal, evitando a ação no território da discricionariedade (Bergue, 2025; Boldrin & Ferreira, 2024; Saddy, 2016), uma das expressões do fenômeno da paralisia decisória abordada por Viegas, Abrucio, Mongelós e Lima (2024).

Assinala-se que o exame e subseqüente juízo ético em qualquer das principais vertentes teóricas da ética – da virtude, deontológica e utilitarista – será sempre, em alguma medida, dependente do contexto, variando os referenciais de análise e decisão. Também comum a elas, mas que se destaca na ética da virtude, notadamente no que se refere aos conflitos entre virtudes concorrentes e peculiaridades das circunstâncias, é a capacidade de escrutinar a razão em radicalidade. Isso diferencia mais acentuadamente ética e conduta moral, como já referenciado, pois, enquanto ramo fundamental da filosofia, a ética herda a natureza crítico-reflexiva e radical do fazer filosófico – o pensar do sujeito que se volta para ele próprio e investiga os pressupostos do seu pensamento. Assim, no caso de eventual conflito entre valores na tomada de decisão, cabe ao agente examinar antes a si próprio em busca das raízes fundantes do seu pensamento e investigar a validade do entendimento que faz sobre os enraizamentos dos valores envolvidos, e mesmo, eventualmente, perceber a existência de um falso contraste.

A expectativa de uma norma moral que responda diretamente o que deve ser feito a cada situação para agir corretamente e ser justo é, no mínimo, ingênua, além de contrassenso conceitual. Os códigos de conduta

prescrevem comportamentos esperados para alguns casos, mas insuficientes ante a complexidade da realidade. A ética, de outra parte, enquanto capacidade de pensar crítica, reflexiva e radicalmente tem justamente a função de suprir essas lacunas em sua incidência situada. E, destaca-se, pode fazê-lo a partir de distintos referenciais teóricos quando o exame se volta a esclarecer-se acerca do próprio pensamento. Então, quanto à aplicação na administração pública, estas diferentes vertentes conceituais da ética não devem ser percebidas como concorrentes entre si, mas como passíveis de combinação em um sistema que possibilite elaborar metodologias de exame (antes autoexame) e de juízos éticos para sustentar a tomada de decisão e a ação consciente e justificada (Bergue, 2025). Em se assentando na noção de virtude, e esta na composição de valores, é importante reconhecer que a apropriação do tema da ética exige considerar também os aspectos culturais das nações, inclusive de fundo religioso (Huberts, 2018). É essencial que os valores tenham significados para as pessoas, não bastando dizer que os agentes devam agir virtuosamente para que passem a fazê-lo. A virtude é um hábito (Aristóteles, 2014); logo, citar e definir virtudes é insuficiente. Também Kant (2006, p. 205) reconhece o sujeito como alguém “*dotado da faculdade da razão*”, mas que dela precisa fazer o devido uso para “*fazer de si um animal racional*”.

Assinala-se, em essência, antes a necessidade da compreensão da ética no concerto das suas principais teorias a fim de estabelecer um ambiente cognitivo suficiente para a elaboração de uma abordagem identificada com o contexto da APB e mitigar repercussões desviantes que se refletem nas estratégias de adoção, especialmente no que se refere à capacitação (Plischoff-Varas & Lagos-Machuca, 2021b). A considerar, inclusive, o fato de que a vertente *deontológica* (Mohr & Ruhl, 2020; Kant, 2019) inspira e fundamenta a pensamento jurídico de origem romano-germânica dominante no Brasil; e que a corrente consequencialista que orienta a abordagem da *ética utilitarista* vem ganhando espaço no campo jurídico, bastando perceber dispositivo contido no artigo 1º da lei de introdução às normas do direito brasileiro (Brasil, 2018), sobre a necessária consideração das consequências práticas da decisão. Assim, as divergências entre as correntes da ética não configuram óbice à sua adoção; seu desconhecimento sim, porque enviesa e limita a elaboração do conceito e a produção de soluções coerentes com o contexto nacional de aplicação. Entre os efeitos deletérios está a redução da abordagem da ética a uma perspectiva formal e instrumental – a gestão da ética.

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

Vale lembrar, de início, que ética e conduta moral diferem conceitualmente, ainda que estejam intrinsecamente entrelaçados (Bergue, 2022a; Abbagnano, 2012; Ricoeur, 2007; Cortina & Martínez, 2005). A ética

tem por objetivo elaborar uma reflexão sobre os problemas fundamentais da moral [...], mas fundada num estudo metafísico do conjunto das regras de conduta consideradas como universalmente válidas. [...]. A moral está mais preocupada na construção de um conjunto de prescrições destinada a assegurar uma vida em comum justa e harmoniosa (Japiassú & Marcondes, 2006, p. 97).

A ética concebe, elabora e conforma a moralidade por que a tem como objeto (Cortina, 2009). O comportamento ético é, portanto, a conduta moral examinada e justificada. Nesses termos, pode existir uma diferença entre seguir acriticamente e irrefletidamente uma prescrição normativa, e agir eticamente. O juízo ético transcende a estrita subordinação à conduta convencional, tanto quanto a ação eticamente justificada ou moralmente examinada o faz em relação ao senso estrito de legalidade (Bobbio, 1997). E assim sugere o próprio Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto nº 1.171/1994 (Brasil, 1994), que em seu Anexo – Capítulo I, Seção I, incisos II e III indica não somente o imperativo do “*elemento ético*”, mas que a moralidade administrativa exige o “*equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público*” (Brasil, 1994). Desbordando a imprecisão conceitual, tem-se como finalidade diferenciar as órbitas de juízo.

A ética pressupõe, então, autonomia do sujeito para refletir sobre os fundamentos da ação, inclusive a prescrita, em busca do que sustentaria uma deliberação justa em sua expressão substantiva (e não meramente a literal positivada, orientada pelo cotejo do ato com o prescrito). Assim, a expressão predominantemente formal da ética também pode explicar, em parte, a insuficiência percebida na assimilação do conceito de ética na APB.

Neste contexto, o tema da ética tende a assumir feições mais instrumentais e menos substantivas, privilegiando-se sua expressão de aparência e forma, em detrimento do conteúdo. Pode-se referir, então, a distinção proposta por Lawton e Macaulay (2009) entre a gestão da *ética* (“*ethics management*”) e a gestão ética (“*ethical management*”), que, segundo os autores, estão, respectivamente, relacionadas à composição de um sistema de elementos que visam a *garantir condutas socialmente adequadas*, e à efetiva e reconhecida *adoção de atitudes éticas*. E é a *gestão ética* que se busca como fim, enquanto a *gestão da ética*, denominação que se tem utilizado no Brasil inclusive no plano normativo (Brasil, 2007; Mendes, Bessa & Midlej e Silva, 2015), de contornos mais instrumentais, pode ser considerada um dos meios. Nesse mesmo sentido, ao diferenciar *gestão da ética* e *gestão ética*, Lawton e Macaulay (2009) também referem que códigos de conduta não garantem atitudes éticas. Na perspectiva de gestão da ética, “*A ênfase está na prestação de contas: atualização de regras e regulamentos, códigos de conduta, e assim por diante. Depois que os requisitos legais/institucionais forem atendidos, no entanto, as questões éticas ficam em segundo plano.*” (Lawton & Macaulay, 2009, p. 116).

Excesso de confiança na gestão da ética não vai ajudar. O perigo é que a gestão da ética fornece um verniz de ética sem afetar fundamentalmente a condição ética. Pode fornecer uma respeitabilidade de uniformidade e consistência, mas não reconhece a diversidade ou permite a discricção local ou o exercício da sabedoria prática. Em outras palavras, o contexto é ignorado. (Lawton & Macaulay, 2009, p.112).

Assinale-se, a propósito, que ao investigar a relação entre ética e inteligência artificial para pensar a tomada de decisão no setor público, identifica-se as mesmas limitações em relação aos limites dos códigos de conduta instituídos para regular a atuação dos desenvolvedores na produção de soluções de IA. Neste sentido, Munn (2023), Hagendorff (2022), Weraart (2022), Waelen (2022) assinalam não apenas a profusão, como a inutilidade das codificações editadas em face de suas imprecisões e caráter vago das enunciações de diretrizes e valores que encerram. É preciso, portanto, reconhecer que instituir códigos de conduta e instalar comissões de ética, a despeito de importantes, não são suficientes para a mudança de cultura e de comportamento das pessoas no serviço público. Estudos demonstram esse fenômeno, tanto na APB quanto em outras sociedades (Caldeira & Dufloth, 2021; Graça & Sauerbronn, 2020; Castro & Nunes, 2019; Kempfer & Batisti, 2017; Downe, Cowell & Morgan, 2016; Mendes & Lucio, 2016; Bilhim, 2014; Cherman & Tomei, 2005).

O código de conduta, para fazer referência a uma peça do sistema, é parte das condições para a ação ética, que é dependente das circunstâncias do caso concreto tomado em seu contexto (exame situado). Além disso, a ética é relacional, estabelecendo-se antes no âmbito do sujeito para consigo e, então, estendendo-se às interações com os demais. A conduta codificada constitui, então, uma referência mais para o juízo ético, que é sensivelmente mais complexo em relação a um olhar de inspiração jurídica circunscrito à órbita da conduta, o que se aproxima de um senso de legalidade mais estrita. O exame ético, então, pressupõe uma investigação crítico-reflexiva localizada que se estenda aos fundamentos valorativos conformadores das prescrições contidas no próprio código de conduta, reexaminando-as e, eventualmente, as revisando.

Nesses termos, reitera-se, a estrita observância acrítica e irrefletida de prescrições de conduta não esgota o conceito de ética em seu pleno significado. Perceba-se, contudo, que não se trata de relativizar ou fragilizar a norma, mas da necessidade de um exame contextualizado e de extensão radical que alcance os pressupostos que sustentam os elementos envolvidos no juízo em busca de justificação para o entendimento consciente do tema e subsequentes decisão e ação. Esse processo crítico-reflexivo tem lugar não somente no sujeito, mas avança para espaços ampliados de discussão, que, no contexto das estruturas formalmente estabelecidas dos sistemas de gestão da ética ou sistemas de integridade, são os correspondentes órgãos colegiados. Estas comissões têm importante papel na promoção de atitudes e comportamentos éticos, pois à luz do entendimento mais consistente acerca do conceito, seu funcionamento transcende em muito, inclusive desloca sensivelmente seu

foco de atuação em relação às funções essencialmente processantes e sancionadoras pelas quais tendem a ser mais reconhecidas (Bergue, 2022a; Brasil, 2007). Note-se que também no contexto do Manual de Integridade Pública da OCDE esses conceitos de ética e de conduta não são diferenciados substantivamente. Para ilustrar essa imprecisão, refere-se “*As estruturas institucionais que esclarecem os papéis de integridade dos agentes públicos podem incluir códigos de conduta ou ética, como discutido no Capítulo 4.*” (OCDE, 2022, p. 19). Assim, as feições predominantemente formais a que tendem a abordagem do tema da ética na APB, influenciadas pela adoção de conceitos fracamente definidos, mal compreendidos e instrumentalizados predominantemente sob a forma de codificações e entorno de processamento favorecem a convivência de normas com denso conteúdo valorativo pouco aderentes à dinâmica de poder e interações que conformam o serviço público. Para ilustrar, tanto quanto se faz com as práticas de gestão do desempenho, as arquiteturas dos sistemas de gestão da ética são instituídas com o intuito de demonstrar boa vontade e intenção de estimular um comportamento ético, mas, de fato, terminam por mais parecer estruturas e fluxos processuais cerimoniais, quando não mal-empregadas para fins desviados de contornos persecutórios.

Ainda na órbita das tensões institucionais não explícitas, a influência dos afetos nas relações interpessoais cultivadas no contexto do trabalho assume destaque entre os traços da cultura nacional que paradoxalmente concorrem para a instrumentalização e feições formais dos processamentos ético-disciplinares. Estes enlaces e afinidades entre pares – expressões possíveis do fenômeno da *cordialidade* a que alude Holanda (1995) – alimentam a inclinação do sujeito de afastar-se do cenário de enfrentamento porventura decorrente de discordâncias (a mesma que dificulta a relação franca entre avaliador e avaliado no contexto da gestão de desempenho), e reforçam o anseio pela edição de normas escritas (impessoais) que contribuam para a despersonalização de eventuais conflitos.

Com os contrastes entre forma e substância que se sucedem, tende-se a lançar mão da prática do formalismo a que se refere Riggs (1964) como estratégia de sobrevivência, pela interpretação desvirtuada de uma norma fora de contexto. E uma das formas de conferir aparência de seriedade é imprimir feições de um processamento disciplinar envolto em uma roupagem jurídica, o que recobre o tema com outra camada de restrição.

4. Abordagem da ética reduzida à órbita jurídica e disciplinar

Essa perspectiva de abordagem da ética circunscrita a uma expressão jurídica e de orientação predominantemente disciplinar decorre, entre outros aspectos, tanto da assunção da ética da virtude predominantemente como enunciativa de traços de caráter orientadores da ação (valores), como da tomada da ética como moral, limitando seu escopo à expectativa de obediência dos agentes públicos a um conjunto de prescrições de conduta. O Manual de Integridade Pública da OCDE (OCDE, 2022) sugere essa relação ao recomendar “*Incluir normas de integridade no sistema legal e nas políticas organizacionais (como códigos de conduta ou códigos de ética) para esclarecer expectativas e servir de base para investigações e sanções disciplinares, administrativas, civis e/ou criminais, conforme apropriado;*” (OCDE, 2022, p. 64). Do excerto se depreende tanto a reiterada ausência de diferenciação entre os conceitos de ética e de conduta, quanto o enfoque jurídico e orientado para ação investigativa e sancionadora em distintas órbitas de responsabilidade. No concerto do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto nº 6.029/2007, a instrumentalização da ética na forma semelhante a processos disciplinares é evidente:

Art. 12. O processo de apuração de prática de ato em desrespeito ao preceituado no Código de Conduta da Alta Administração Federal e no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal será instaurado, de ofício ou em razão de denúncia fundamentada, respeitando-se, sempre, as garantias do contraditório e da ampla defesa, pela Comissão de Ética Pública ou Comissões de Ética de que tratam o incisos II e III do art. 2º, conforme o caso, que notificará o investigado para manifestar-se, por escrito, no prazo de dez dias. (Brasil, 2007).

Do excerto e dispositivos subsequentes se extraem, ainda, expressões como “§ 1º O investigado poderá produzir prova documental necessária à sua defesa.”, “instrução probatória”, “diligências”, “autos da investigação”, “elementos de prova”, “instrução processual”, “decisão conclusiva e fundamentada”, “falta ética”, “abertura de procedimento administrativo”, “procedimento investigatório” (Brasil, 2007). Note-se que a abordagem da ética segundo uma perspectiva disciplinar assenta-se também na expectativa de promover uma percepção de risco associada a um custo de punição capaz de influenciar a tomada de decisão pela adoção de um comportamento conforme as prescrições de conduta. Esta perspectiva sancionadora se apoia, por sua vez, no estímulo às denúncias (Meyer-Sahling, Mikkelsen & Schuster, 2019). Reitera-se, o comportamento movido por inclinação ou interesse não contém valor ético, senão legal (Kant, 2019; Bobbio, 1997). Nessa linha, Meyer-Sahling e Mikkelsen (2022) fazem referência aos códigos de *ética* e aos códigos *disciplinares* como instrumentos relacionados, afirmando que estes – os disciplinares – exigem o cumprimento das normas sob ameaça de punição, ao passo que aqueles – os códigos de ética – informam diretrizes valorativas que apelam para a “*melhor natureza*” dos agentes. Note-se que no caso da arquitetura normativa brasileira estudada, essa distinção entre códigos não é explícita, coexistindo a enunciação de valores e as estruturas e processos de execução de conteúdo disciplinar. Os citados autores constatam, ainda, que a adoção destes códigos não está relacionada estatisticamente com a redução da corrupção sob a forma de recebimento de “*propinas*” no caso estudado, a Polônia.

Ainda, a evidenciar o fundamento teórico de inspiração aristotélica que sustenta esta abordagem da ética está seu já referenciado contraste com a perspectiva deontológica kantiana, que dissocia as *normas jurídicas*, baseadas em incentivos externos ao agente, cuja observância remete ao senso de legalidade; das *normas éticas*, que emergem de uma elaboração racional interna e imposta a si mesmo pelo próprio sujeito como dever de agir de natureza categórica ou inarredável (Kant, 2019; Bobbio, 1997). Nessa linha, um código de conduta caracteriza-se como uma norma exterior, e o entendimento de feições disciplinares dispensado ao tema nos moldes em que se dá reforça esse significado instrumental, afastando-se do conceito substantivo de ética como um esforço crítico-reflexivo do sujeito sobre os fundamentos do próprio pensamento.

O tratamento conceitual de baixa densidade de modo geral dispensado à ética, que não a reconhece como ação que examina reflexivamente a moral em suas estruturas de valores subjacentes (Abbagnano, 2012; Ricoeur, 2007; Cortina & Martínez, 2005), tende, então, a orientar a abordagem do comportamento do agente para o espaço de entendimento mais convencional na APB – a perspectiva jurídica. Com a adoção dessa lente, a natureza densa e substantiva da ética restringe-se e concentra-se em uma concepção instrumental, de fundo coercitivo, assentada em codificações na forma de “normas”, com a previsão de consequentes fluxos processuais dos exames, com instâncias de instrução, deliberação e recursais, além de ênfase nas sanções porventura decorrentes. O tema da ética passa a circunscrever-se, então, àquilo que ela não é; um tratamento de conteúdo meramente disciplinar restrito ao exame de inobservâncias a prescrições de conduta moral, com finalidade essencialmente punitiva. Nesse cenário, as comissões de ética mais alinham-se e passam a ser percebidas como instâncias inquisidoras; e menos como espaços de acolhimento, suporte, orientação, formulação e educação para a promoção da ética no serviço público (Bergue, 2022a; Cochrane, 2020). Ainda neste particular, vale referir que o Decreto nº 6.029/2007, em seu art. 7º refere que compete às Comissões de Ética: “I - atuar como instância consultiva de dirigentes e servidores no âmbito de seu respectivo órgão ou entidade; [...]” (Brasil, 2007). Também no inciso II do mesmo artigo, prevê em suas alíneas “a”, a elaboração de “*propostas para seu aperfeiçoamento;*” e “d”, “*recomendar, acompanhar e avaliar, no âmbito do órgão ou entidade a que estiver vinculada, o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina;*” (Brasil, 2007).

Este terceiro desafio que se impõe à consistente adoção do conceito de ética, então, além de uma redução, trata-se de uma inversão, pois a ação justa é objeto de investigação filosófica que concerne ao ramo da ética, e operacionalizado pelas ciências jurídicas. A ética, portanto, deve inspirar e fazer refletir sobre a substância do direito, não podendo ser tratada como um de seus objetos. O direito é objeto da ética, e não a ética escopo

daquela disciplina. Assim, entre as distorções que decorrem desta inversão e redução de objeto, está o tratamento do tema da ética e da conduta como dependentes de estruturas regulatórias formais de natureza impositiva, coercitiva e sancionadora, tais como leis, códigos, comissões e outros. Este fenômeno decorre, fundamentalmente, reitera-se, da confusão entre os conceitos de eticidade, de moralidade e de legalidade. Disso, a propósito, vale refletir se o *princípio da moralidade* a que alude o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal não exigiria, senão denominar-se *eticidade*, assumir como definição o entendimento de *moralidade examinada*. Nessa mesma linha, os princípios da *legalidade* e da *publicidade* poderiam alcançar contornos tais que os aproximassem de uma substância mais consistente com os sentidos de *juridicidade* e de *transparência*, respectivamente.

Em síntese, aspectos formais e procedimentais tendem a se sobrepor ao desenvolvimento de capacidades para os agentes agirem eticamente. Isso afeta diretamente a não somente a atitude do agente em relação à deliberação e à ação, mas à efetividade dos programas de integridade e conformidade, normalmente reduzidos à perspectiva de *compliance*, que se traduz por *conformidade* (Kolthoff, Macaulay & Anechiarico, 2013). O senso de integridade, neste caso, ou se perde em sua substância, ou se limita à sua expressão instrumental e formal, também potencialmente afetado pelo fenômeno do formalismo (Riggs, 1964). Ademais, estes sistemas de integridade e conformidade, influenciados pelos modelos e referenciais difundidos pela OCDE, e que encerram em si o conceito de ética instrumentalizado e parcial, estão prioritariamente orientados para o enfrentamento da corrupção (Castro & Nunes, 2019; Oliveira Junior *et al*, 2024), outra limitação de escopo importante a ser pensada.

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

Mudanças de comportamento são complexas e lentas, é sabido. Exigem estratégias de intervenção consistentes e que assumam uma perspectiva de processo. Desse modo, advoga-se uma abordagem do tema da ética de maior amplitude, enfatizando o enfrentamento dos cinco desafios referidos neste ensaio, em especial os três examinados, e remetendo a uma segunda órbita de relevância a dimensão instrumental e formal que caracteriza a já evidenciada insuficiência da arquitetura de instrumentos conformadores do sistema de gestão da ética vigente. Isso porque, mais importante que a prescrição é a capacidade e o efetivo esforço empreendido para pensar e, por conseguinte, agir de forma eticamente justificada. E note-se que é neste mesmo sentido que opera a já referida competência transversal denominada *Ética e integridade pública* instituída pela Instrução Normativa (IN) SGP-ENAP/ME nº 21/2021, com redação atual dada pela IN SGP-ENAP/MGI nº 11, de 27 de março de 2024, que a define como “*Capacidade de agir de forma refletida e consciente, nas relações profissionais e interpessoais, considerando princípios e valores que priorizem o interesse público*” (MGI, 2024).

Considerações finais

Pretendeu-se, aqui, lançar ao debate alguns ingredientes capazes de contribuir com o esforço de investigação crítica incidente sobre uma perspectiva reducionista de entendimento e apropriação da ética em sua expressão aplicada na APB. Há que se considerar, de início, que a administração pública, nas suas não estanques esferas política e burocrática, repercute a sociedade. Por conseguinte, não se transforma sem que a sociedade seja também, senão antes, impactada por ações de educação consistentes com as mudanças que se pretenda realizar. E tal qual uma edificação, o início se dá pelas fundações. Toma-se como pressuposto que a assimilação de um conceito é precedida por sua definição e entendimento contextualizado, pois imprecisões conceituais concorrem para adoções cerimoniais ou formalísticas. Nessa perspectiva, encaminhamentos práticos para o enfrentamento ou mitigação dos efeitos disfuncionais examinados, para além do direcionamento dos esforços de educação para enfatizar o desenvolvimento de competências que envolvam a capacidade de pensar crítico-reflexivamente e em radicalidade situada sobre os fundamentos valorativos que informam a deliberação e a ação em relação ao justo e o certo, exige antes um repensar sobre o significado e função da ética aplicada nas instituições.

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

Reitera-se que existe uma diferença entre seguir irrefletidamente uma prescrição normativa e o agir eticamente justificado. Tal como está constituída na APB, em seus pressupostos conceituais (teóricos), valorativos e procedimentais, o senso de ética tem como finalidade conferir coesão à integridade dos sistemas de suporte à *tomada de decisão* e à *ação*. Assim, a *ética* não pode ser reduzida a *conduta* segundo a enunciação de valores, tampouco circunscrever-se a uma perspectiva de legalidade e processamento disciplinar.

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

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

Referências

- Abbagnano, N. (2012). *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.
- Ames, M. C. F. D. C., Serafim, M. C. & Martins, F. F. (2021). Análise de Escalas e Medidas de Virtudes Morais: Uma Revisão Sistemática. *Revista de Administração Contemporânea*, 26(6), e190379. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022190379.en>
- Aristóteles. (2014). *Ética a Nicômaco*. São Paulo: EDIPRO.
- Bergue, S. T. (2022a). Ética, códigos de conduta e integridade na administração pública brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 14(4). DOI: doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13459
- Bergue, S. T. (2022b). Ética como competência: interseções entre a administração e a filosofia. *Revista Gestão e Planejamento*, 23, 73-87. DOI: [10.53706/gep.v23.7297](https://doi.org/10.53706/gep.v23.7297)
- Bergue, S. T. (2023). Ensino de filosofia e ética nos currículos de administração pública. *Estudos de Administração e Sociedade*, 8(2), 48-63. <https://doi.org/10.22409/eas.v8i2.58470>
- Bergue, S. T. (2024). Integridade e ética: problematizando os conceitos no contexto da administração pública federal brasileira. *Revista da CGU*, 16(30). <http://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i30.741>
- Bergue, S. T. (2025). Ética e inércia decisória do agente público nos espaços de discricionariedade. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 24(1), 1-25. <http://doi.org/10.21529/RECADM.2025001>
- Bobbio, N. (1997). *Direito e estado no pensamento de Emmanuel Kant*. 4ª Edição. Brasília. Editora da UnB.
- Boldrin, D. L. & Ferreira, V. R. S. (2024). A discricionariedade como um pressuposto da implementação de políticas públicas: um ensaio teórico. *Administração Pública e Gestão Social*, 16(2). <https://doi.org/10.21118/apgs.v16i2.15184>
- Bonjour, L. & Baker, A. (2010). *Filosofia: textos fundamentais comentados*. Porto Alegre: Artmed.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. Senado Federal, 1988.
- Brasil. (1994). Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. *Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal*. Disponível em:
- Brasil. (2000). Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000. *Código de Conduta da Alta Administração Federal*. Brasília, Aprovada em 21 ago. 2000.
- Brasil. (2007). Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. *Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 2, 2 fev. 2007.
- Brasil. (2016). Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016. *Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 1º jul. 2016.
- Brasil. (2017). Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 3, 23 nov. 2017.
- Brasil. (2018). Lei Federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018. *Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 26 abr. 2018.
- Brasil. (2023). Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023. *Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 4, 2023.

- Caldeira, M. & Dufloth, S. C. (2021). A lei das estatais e as diretrizes internacionais: convergências para o estado da arte em integridade, *compliance* e anticorrupção. *Cadernos EBAPE.BR*, 19, Edição Especial, 675-688. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200140>
- Castro, C. & Nunes, P. (2019). Government code of conduct: a way to prevent economic corruption or just a propaganda initiative? *International Journal of Science and Research*, 8(12), 1530-1535. DOI: 10.21275/ART20203691
- Cherman, A. & Tomei, P. A. (2005). Códigos de ética corporativa e a tomada de decisão ética: instrumentos de gestão e orientação de valores organizacionais? *Revista de Administração Contemporânea*, 9(3), 99-120. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552005000300006>
- Cochrane, C. (2020). Teaching integrity in the public sector: Evaluating and reporting anticorruption commissions' education function. *Teaching Public Administration*. 38(2), 78-94. DOI: 10.1177/0144739419851147
- Cortina, A. & Martínez, E. (2005). *Ética*. São Paulo: Edições Loyola.
- Cortina, A. (2009). *Ética mínima*. São Paulo: Martins Fontes.
- Cunliffe, A. L. & Jun, J. S. (2005). The need of reflexivity in public administration. *Administration & Society*, 37(2), 255-242. DOI: 10.1177/0095399704273209.
- De Bona, R. S. (2022). Evaluación de Políticas de Integridad Pública y Anticorrupción: Los Desafíos de una Iniciativa Nacional para Gobiernos Locales en Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, 14(4). DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13513>
- Dent, N. J. H. (2007). Virtude: ética da virtude. In M. Canto-Sperber (Org.). *Dicionário de ética e filosofia moral*, v. 2 (pp. 726-769). São Leopoldo: Ed. Unisinos.
- DiMaggio, P.; Powell, W. W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais, *Revista de Administração de Empresas*, 45(2), 74-89.
- Dobel, J. P. (2005). Public management as ethics. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr. & C. Pollitt. *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 156-181). Oxford University Press: New York.
- Downe, J., Cowell, R. & Morgan, K. (2016). What determines ethical behavior in public organizations: Is it rules or leadership? *Public Administration Review*, 76(6), 898–909. DOI: 10.1111/puar.12562.
- Enap. (2020). *Competências transversais de um setor público de alto desempenho*. Brasília, DF: ENAP. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5663>
- Fuertes, V. (2021). The rationale for embedding ethics and public value in public administration programs. *Teaching Public Administration*, 39(3), 252-269. DOI: 10.1177/01447394211028275
- Gerson, D. (2020). Leadership for a high performing civil service: Towards a senior civil service systems in OECD countries. OECD Working Papers on Public Governance, n. 40. <https://dx.doi.org/10.1787/ed8235c8-en>
- Gomes, N. F. (2014). Ética na administração pública: desafios e possibilidades. *Revista de Administração Pública*, 48(4), 1029-1050. <https://doi.org/10.1590/0034-76121714>
- Graça, G. R. da & Sauerbronn, F. F. (2020). Códigos de ética em sistemas de governança pública: um estudo comparativo Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul. *Revista do Serviço Público*, 71(2), 297-329. <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i2.3160>
- Hagendorff, T. (2022b). A Virtue-Based Framework to Support Putting AI Ethics into Practice. *Philosophy & Technology*. 35(55). <https://doi.org/10.1007/s13347-022-00553-z>
- Haq, S. (2011). Ethics and leadership skills in the public service. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 15, 2792–2796. DOI:10.1016/j.sbspro.2011.04.190

- Hassan, S., Wright, B.E. & Yukl, G. (2014). Does Ethical Leadership Matter in Government? Effects on Organizational Commitment, Absenteeism, and Willingness to Report Ethical Problems. *Public Administration Review*, 74(3), 333–343. DOI: 10.1111/puar.12216.
- Hobuss, J. (2009). *Virtude e mediedade em Aristóteles*. Pelotas: Editora UFPEL.
- Holanda, S. B. (1995). *Raízes do Brasil*. 26ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras.
- Hooft, S. V. (2013). *Ética da virtude*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Huberts, L. W. J. C. (2018). Integrity: what it is and why it is important. *Public Integrity*, 20, 18–32. DOI: 10.1080/10999922.2018.1477404.
- James, C. (2016). Teaching Ethics in Public Administration. *Global Encyclopedia of Public Administration Public Policy, and Governance*, 1–7. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_927-1
- Japiassú, H. & Marcondes, D. (2006). *Dicionário básico de filosofia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Kant, I. (2019). *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70.
- Kolthoff, E., Macaulay, M. & Anechiarico, F. (2013). Introduction: Integrity systems for safeguarding ethics and integrity of governance. *International Review of Administrative Sciences*, v. 0, n. 0, 1–4. DOI: 10.1177/0020852313505800.
- Kristjánsson, K. (2022). Teaching phronesis to aspiring police officers: some preliminary philosophical, developmental and pedagogical reflections. *International Journal of Ethics Education*, 7, 289-305. <https://doi.org/10.1007/s40889-022-00145-7>
- Lawton, A. & Macaulay, M. (2009). Ethics management and ethical management. In: Cox, R. W. (Ed.). *Ethics and integrity in public administration: concepts and cases*. New York: ME Sharpe.
- Mendes, A. V. C., Bessa, L. F. de M. & Midlej e Silva, S. de A. (2015). Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 7(1), 2-8. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i1.4557>
- Mendes, A. V. C. & Lucio, M. de L. (2016). O discurso da ética na administração pública federal: uma análise dos códigos de ética. In: Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília. Estado, política e territórios: *soluções e reflexões no campo da gestão pública* (pp. 77-112). Brasília: UnB, PPGP/UnB.
- Menzel, D. (2015). Research on ethics and integrity in public administration: moving forward, looking back. *Public Integrity*, 17, 343–370. DOI: 10.1080/10999922.2015.1060824.
- Meyer, J. W.; Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer-Sahling, J.-H., Mikkelsen, K. S. & Schuster, C. (2019). The Causal Effect of Public Service Motivation on Ethical Behavior in the Public Sector: Evidence from a Large-Scale Survey Experiment. *Journal of Public Administration Research And Theory*, 29(3), 445–459. DOI:10.1093/jopart/muy071
- Meyer-Sahling, J.-H. & Mikkelsen, K. S. (2022). Codes of Ethics, Disciplinary Codes, and the Effectiveness of Anti-Corruption Frameworks: Evidence from a Survey of Civil Servants in Poland. *Review of Public Personnel Administration*, 42(1), 142–164. <https://doi.org/10.1177/0734371X20949420>
- Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). (2024). Instrução Normativa SGP-ENAP/MGI nº 11, de 27 de março de 2024. Altera as Competências Transversais de um Setor Público de Alto Desempenho, do Anexo I da Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21, de 1º de fevereiro de 2021. Brasília, DF, *Diário Oficial da União*. Publicado em 03/04/2024, Edição 64, Seção 1, p. 34.
- Mohr; G. & Ruhl, U. F. H. (2020). Obrigação moral: direito, deveres e virtudes. (pp.162-181). In W. Dudley & K. Engelhard (Eds.). *Immanuel Kant: conceitos fundamentais*. Petrópolis, RJ: Vozes.

- Munn, L. (2023). The uselessness of AI ethics. *AI Ethics*, 3, 869–877. <https://doi.org/10.1007/s43681-022-00209-w>
- OCDE (2022). Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/db62f5a7-pt>.
- OCDE (2021). Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil: *Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/5414ae92-pt>.
- OCDE (2013). *Ethics training for public officials*. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>
- Oliveira Júnior, T. M. de, Rodrigues, K. F., Midlej e Silva, S. de A., & Bergue, S. T. (2024). Integridade, ética e combate à corrupção no campo da administração pública brasileira: Desafios conceituais e horizontes possíveis. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 29, e92312. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.92312>
- Ongaro, E. (2020). La Enseñanza de la Filosofía en los Programas de Administración Pública. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 4(7), 85-95.
- Parizeau, M-H. (2007). As relações entre a filosofia moral e a ética aplicada. (pp. 595-600). In: Canto-Sperber, M. (Org.). *Dicionário de ética e filosofia moral*, v. 1. São Leopoldo: Ed. Unisinos.
- Pliscoff-Varas, C. & Lagos-Machuca, N. (2021a). Implementación de sistemas de integridad como estrategia de control de la corrupción en el Gobierno Central de Chile. *Gestión y Política Pública*, 30(3), 81-114. <https://doi.org/10.29265/gypp.v30i3.961>
- Pliscoff-Varas, C. & Lagos-Machuca, N. (2021b). Efecto de las capacitaciones en la reflexión sobre ética y corrupción. *Revista de Administración Pública*, 55(4), 950-968. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200658>
- Raadschelders, J. C. N. & Chitiga, M. M. (2021). Ethics education in the study of public administration: Anchoring to civility, civics, social justice, and understanding government in democracy. *Journal of Public Affairs Education*, 27(4), 398-415. <https://doi.org/10.1080/15236803.2021.1954468>
- Ricoeur, P. (2007). Da moral à ética e às éticas. In M. Canto-Sperber (Org.). *Dicionário de ética e filosofia moral* (pp. 591-595). São Leopoldo: Editora Unisinos.
- Riggs, F. W. (1964). *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV.
- Saddy, A. (2016). *Apresiasi e discricionarieidade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Santos, L. S. & Serafim, M. C. (2023). Decisão ética na administração pública: perspectivas práticas a partir da ética normativa e descritiva. *Revista Gestão e Planejamento*, 24, 4-20. DOI: 10.53706/gep.v.23.7486
- Santos, L. S. (2020). Dilemas morais da gestão pública brasileira no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 909-922. DOI: 10.1590/0034-761220200219
- Santos, L. S. & Serafim, M. C. (2022). Phronesis, Julgamento moral e processo decisório ético: vivências de gestores públicos da área de proteção e defesa civil. *Revista Organizações & Sociedade*, 29(101), 423-451. DOI 10.1590/1984-92302022v29n0017PT
- Santos, L. S. & C. Serafim, M. (2024). Em busca de uma ética administrativa pós-convencional no contexto das organizações públicas brasileiras. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 29, e90978. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.90978>
- Shue, H. (2006). Ethical dimensions of public policy. (pp. 709-728). In M. Mora, M. Rein & R. E. Goodin (Eds.). *The Oxford Handbook of public policy*. Oxford: Oxford Press.
- Spinelli, M. V. C. & Teireira, M. A. C. (2024). A estruturação de sistemas de integridade como política pública, *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas*, 1(12), 66-82. <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/286>

- Steden, R. (2020). Blind spots in public ethics and integrity research: what public administration scholars can learn from Aristotle. *Public Integrity*, 33(3), 236-244. <https://doi.org/10.1080/10999922.2020.1714412>
- Svara, J. (2014). Who are the keepers of the code? Articulating and upholding ethical standards in the field of public administration. *Public Administration Review*, 74(5), 561-569. DOI: 10.1111/puar.12230.
- Svara, J. (2015). *The ethics primer for public administrators and nonprofit organizations*. Jones & Bartlett Learning: Burlington.
- Viegas, R. R., Abrucio, F. L., Mongelós, S. A. A. & Lima, D. D. (2024). A batalha entre controle e políticas públicas: *decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira*. São Paulo: Amanauense.
- Waelen, R. (2022). Why AI Ethics is a critical theory. *Philosophy & Technology*, 35(9). <https://doi.org/10.1007/s13347-022-00507-5>
- Wernaart, B. F. W. (2022). An introduction to moral design and technology. (p. 13-23) In B. F. W. Wernaart (ed). Moral design and technology. *Wageningen Academic Publishers*. DOI: 10.3920/978-90-8686-922-0_1
- West, J. P. (2021). Ethics education in public administration: an introduction to the symposium. *Journal of Public Affairs Education*, 27(4), 392-397. DOI: 10.1080/15236803.2021.1992329
- Whetsell, T. (2018). Philosophy for public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 28(3), 451-453. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy005>.
- Whitton, H. (2009). Developing the “ethical competence” of public officials: a capacity building approach. In R. W. Cox (Ed.). *Ethics and integrity in public administration: concepts and cases*. New York: ME Sharpe.

Información adicional

redalyc-journal-id: 3515



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351583159006>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Sandro Trescastro Bergue

**Desafios da assimilação do conceito de ética na
Administração Pública Brasileira
Challenges in assimilating the concept of ethics in
Brazilian Public Administration
Desafios en la asimilación del concepto de ética en la
administración pública brasileña**

Administração Pública e Gestão Social
vol. 17, núm. 4, 19266, 2025
Universidade Federal de Viçosa, Brasil
revistaapgs@ufv.br

ISSN-E: 2175-5787



CC BY-NC-ND 4.0 LEGAL CODE

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-
SinDerivar 4.0 Internacional.**