

Sandro Trescastro Bergue

Pensamento Filosófico na Administração Pública



Pensamento
Filosófico na
Administração
Pública

Sandro Trescastro Bergue

Fundação Universidade de Caxias do Sul

Presidente:

José Quadros dos Santos

Universidade de Caxias do Sul

Reitor:

Gelson Leonardo Rech

Vice-Reitor:

Asdrubal Falavigna

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:

Everaldo Cescon

Pró-Reitora de Graduação:

Flávia Fernanda Costa

Pró-Reitora de Inovação e Desenvolvimento Tecnológico:

Neide Pessin

Chefe de Gabinete:

Marcelo Faoro de Abreu

Diretoria de Relações Institucionais:

Givanildo Garlet

Coordenadora da EDUCS:

Simone Côrte Real Barbieri

Conselho Editorial da EDUCS

André Felipe Streck

Alessandra Paula Rech

Alexandre Cortez Fernandes

Cleide Calgaro – Presidente do Conselho

Everaldo Cescon

Francisco Catelli

Guilherme Brambatti Guzzo

Matheus de Mesquita Silveira

Sandro de Castro Pitano

Simone Côrte Real Barbieri

Suzana Maria de Conto

Terciane Ângela Luchese

Thiago de Oliveira Gamba

Comitê Editorial

Alberto Barausse

Università degli Studi del Molise/Itália

Alejandro González-Varas Ibáñez

Universidad de Zaragoza/Espanha

Alexandra Aragão

Universidade de Coimbra/Portugal

Joaquim Pintassilgo

Universidade de Lisboa/Portugal

Jorge Isaac Torres Manrique

Escuela Interdisciplinar de Derechos Fundamentales

Praeeminentia Iustitia/Peru

Juan Emmerich

Universidad Nacional de La Plata/Argentina

Ludmilson Abritta Mendes

Universidade Federal de Sergipe/Brasil

Margarita Sgró

Universidad Nacional del Centro/Argentina

Nathália Cristine Vieceli

Chalmers University of Technology/Suécia

Tristan McCowan

University of London/Inglaterra



© do autor
Revisão: Izabete Polidoro Lima
Editoração: Ana Carolina Marques Ramos
Capa: Cláudia Velho

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

B499p Bergue, Sandro Trescastro
Pensamento filosófico na administração pública [recurso eletrônico] /
Sandro Trescastro Bergue. – Caxias do Sul, RS : Educs, 2022.
Dados eletrônicos (1 arquivo)

Apresenta bibliografia.
ISBN 978-65-5807-189-1
Modo de acesso: World Wide Web

1. Administração pública - Filosofia. 2. Filosofia. I. Título.

CDU 2. ed.: 35:1

Índice para o catálogo sistemático:

1. Administração pública - Filosofia
2. Filosofia

35:I
I

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Carolina Machado Quadros – CRB 10/2236

Direitos reservados a:



EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul
Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 –
Caxias do Sul – RS – Brasil
Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil
Telefone/Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197
Home Page: www.ucs.br – E-mail: educs@ucs.br

Pensamento Filosófico na Administração Pública

Sandro Trescastro Bergue





Sumário

Apresentação / 11

Introdução / 19

1. Ensino de filosofia na administração pública / 27

1.1 Filosofia na prática da administração pública / 28

1.2 Filosofia na formação e na ação do servidor público / 30

2. Filosofia em perspectiva aplicada: a prática do fazer filosófico / 37

2.1 O que é filosofia? / 50

2.2 Filosofia como problematização filosófica / 63

2.3 Problema filosófico e problema científico / 65

2.4 Problema filosófico e o *conceito* / 78

3. Oficinas de pensamento filosófico em administração pública / 85

3.1 O método socrático / 86

3.2 Conceito de *esclarecimento: sapere aude!* / 92

3.3 Proposta de uma metodologia para Oficinas de Pensamento Filosófico / 95

4. Ética: a filosofia moral / 107

4.1 Ética e moral / 108

4.2 Correntes da ética / 114

4.3 Ética deontológica / 116

4.4 Ética utilitarista / 122

4.5 Ética das virtudes / 125

5. Ética aplicada, códigos de conduta e integridade / 131

5.1 Programas de integridade e códigos de conduta / 132

5.2 Códigos de ética ou códigos de conduta moral? / 139

6. Administração, gestão e governança pública / 157

6.1 Administração pública e gestão pública: diferenças substantivas / 158

6.2 Governança pública: um conceito polissêmico e em construção / 164

6.3 Política e técnica na administração pública / 169

6.4 Burocracia pública contemporânea: serviço e interesse público / 173

7. O significado de ser servidor público / 183

7.1 Aspectos substantivos e conceituais / 185

7.2 Dimensões éticas de ser servidor público / 202

8. Tomada de decisão e ética / 211

8.1 Pensamento: a depuração do problema e das alternativas de ação / 214

8.2 Juízo ético, autonomia e discricionariedade / 218

9. Gestão de pessoas e filosofia / 231

9.1 Liderança / 234

9.2 Gestão por competências / 244

9.3 Gestão de desempenho / 254

9.4 Cultura nas organizações públicas / 262

9.5 Inovação e pensamento filosófico / 265

9.6 Arranjos flexíveis de trabalho / 274

10. Elementos para uma agenda de pesquisa em filosofia e administração pública / 279

Referências / 283

[...]

Sócrates: Então, se eles pudessem conversar, não acha que, nomeando as sombras que veem, pensariam nomear seres reais?

Glauco: Evidentemente.

[...]

(Platão, A alegoria da caverna em A República, Livro VII – 514a – 517c)

Conheci a luz dada pela Filosofia; tenho o dever de retornar à
Administração.

O Autor



Apresentação

Pensar por si próprio é a mais fundamental expressão da filosofia. O pensamento autônomo é a essência da liberdade e da vida ativa.

O que significa ser livre? Um dos mais profundos significados de liberdade está associado à capacidade de exercício consciente da razão. É livre quem consegue pensar autonomamente e agir conforme os juízos de sua consciência. Assim, a privação de liberdade não está unicamente associada às restrições ao direito de ir e vir; mas, notadamente, na contemporaneidade, há uma dimensão da liberdade de conteúdo mais sutil, o que não significa menos limitadora, que é a capacidade de pensar, de conhecer e de agir de forma não subordinada ao entendimento de outros. E essa condição de autonomia se alcança pelo exercício do *pensamento filosófico*.

Mas de que pensamento filosófico se trata? Seria daquele produzido pelos vários e ilustres filósofos nos últimos 2.500 anos de história do pensamento ocidental? Não. Trata-se, sim, da filosofia como prática do pensamento – o *fazer filosófico*. As obras dos filósofos consolidam conceitos formulados em resposta a problemas sobre os quais se debruçaram nesses milênios. E não é o resgate desta monumental obra o que se propõe aqui – a *história da filosofia* –, pois os próprios filósofos e outros autores comentadores já o fizeram com a máxima propriedade. O pensamento filosófico, portanto, não se limita àquele já produzido, mas, partindo dele, trata-se daquele que está por ser realizado, e aqui, sobre a administração pública pelo próprio leitor.

Aborda-se neste texto o exercício do filosofar. É este o significado que se pretende dar ao pensamento filosófico enquanto uma prática ao alcance de qualquer ser racional que se disponha a pensar crítica e reflexivamente de modo a alcançar as raízes do seu próprio pensamento. Isso é o filosofar como ação transforma-

dora de si e do mundo. Assinale-se desde já que a abordagem do fazer filosófico não é mais nem menos importante que a história da filosofia, mas é, invariavelmente, uma perspectiva diferente. Além de distinta, é quase ausente no estudo da administração pública.

Filosofar não se restringe a conhecer e ser capaz de citar frases de filósofos, mas, sobretudo, de praticar o *pensar em profundidade* sobre conceitos, temas e problemas do seu contexto. A filosofia não se faz, portanto, com pontos de exclamação (!), mas com pontos de interrogação (?). É, ainda, antes um debate travado internamente ao sujeito e que se estende para fora, para o mundo; este a ser transformado primeiro pela mudança na forma de percebê-lo e, por conseguinte, pelas ações conscientes que sobrevêm.

Diferentemente do que se pensa, não há nada mais prático do que o pensamento filosófico. O fazer filosófico promove uma sondagem penetrante nos estratos mais profundos do pensamento. A filosofia é, assim, o pensar em profundidade que conduz à desconstrução dos fundamentos do próprio pensamento, permitindo novas e mais edificantes elaborações. É um esforço da razão que exige coragem por parte do sujeito que se propõe a fazê-lo. Desnuda o pensamento e permite enxergar de modo mais claro os fenômenos para compreendê-los e, por conseguinte, agir de modo autônomo. As pessoas andam “vestidas” com seus conceitos e pressupostos sobre o mundo, e temem – salvo exceções – despirem-se deles. A filosofia permite esse desnudar-se e posterior trajar-se com outras vestes mais adequadas ao momento. E faz dessa sucessão de trocas uma prática recorrente e salutar. Percebe-se, assim, que o pensamento filosófico tem por finalidade última transformar a realidade; e o faz antes pelo estímulo à reflexão e ao questionamento sobre a forma de pensar das pessoas, seja do sujeito frente a si próprio, seja em relação a outros ou a fenômenos que são submetidos a exame.

Uma pergunta primeira decorrente do contato com o título desta obra poderia ser: *O que tem a filosofia a contribuir com a administração pública?* Eventualmente, seguiria afirmando: *A administração pública é tão prática e a filosofia parece tão distante da realidade!* Ora, se esse *estranhamento* aconteceu, então o primeiro passo para o pensamento filosófico já está dado. O leitor começou a filosofar. Como se disse, este é o ponto: trata-se aqui da *filosofia como um fazer prático*, e menos como história de 25 séculos de relevante e profunda produção inte-

lectual, pois, como já se disse, outros textos resgatam esse acúmulo com muito maior maestria.

Propõe-se aqui, reiterando, o exercício do pensar crítica e reflexivamente – o *fazer filosófico* –, e não o discorrer sobre filosofias, pensadores e suas produções intelectuais, menos ainda de indicar um recorte descontextualizado e estéril de frases de efeito que, em alguns casos, são selecionadas para aparentar erudição e impressionar os interlocutores. O que se pretende neste texto é destacar não somente a importância, mas a possibilidade de exercitar o pensamento racional no espaço cotidiano em busca do questionamento dos fundamentos valorativos do pensar, que se materializa nos atos e nas práticas administrativas; portanto, nada mais aplicado, inerente ao ser humano na condição de *servidor público* e exigido para a administração pública e a sociedade na contemporaneidade do que isso.¹

A contribuição central do texto é, portanto, explorar o entendimento do que seja a filosofia como uma prática do dia a dia, ao alcance de todo o ser pensante; e não somente um estoque de produções de diferentes filósofos. Não é dos filósofos e de suas filosofias que se trata, senão da filosofia como uma prática no ambiente cotidiano da administração pública examinando mais rigorosamente seus desafios, a fim de melhor posicionar os servidores para o seu enfrentamento.

Será demonstrado aqui que a filosofia não se opõe às necessidades práticas das pessoas. O pensamento filosófico e a ação ordinária ou extraordinária na administração não são planos distintos, senão estão necessária e indissociavelmente implicados.

Este é um texto despretensioso, em densidade teórica e mesmo filosófica, mas que almeja ser inspiração para novas investigações. É antes uma obra de administração pública e não de filosofia em seu significado convencional. E, neste sentido, a expectativa não está na profundidade, senão na amplitude potencial que as proposições aqui buscam animar.

¹ O significado de *servidor público* neste texto não se restringe à sua expressão técnica como categoria de agente público, mas alcança um sentido mais amplo que envolve todo aquele que serve a sociedade como integrante da administração pública e representante do estado. Inclui, em suma, servidores e empregados públicos, além de agentes políticos, mesmo aquelas outras pessoas que prestam serviços públicos segundo as diferentes modalidades de delegação.

Permita agora, leitor, que se fale um pouco do autor, com a finalidade de contextualizar a origem da obra. E para o que, com a devida licença, passa-se a escrever em primeira pessoa.

A inspiração do livro remonta a período que antecede o ingresso no curso de Doutorado em Administração, na área de Estudos Organizacionais, realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Um momento tomado pelo sentimento de esgotamento em relação às perspectivas e práticas formalísticas recorrentes, envolvendo a transposição de conceitos e de tecnologias de gestão entre os setores privado e o público, notadamente tendo este como destinatário. Era meados dos anos 2000.

Por que os conceitos e as tecnologias gerenciais empregadas em empresas do setor privado não aderiam de fato às organizações do setor público? Quais eram as razões e os fundamentos das práticas essencialmente *para inglês ver*, adotadas em relação a muitas tecnologias de gestão transpostas para o setor público? Há algum problema com o processo de transposição? Enfim, muitas questões derivavam da recorrente observação daquilo que se denominava de modismos gerenciais e suas variantes.

No transcurso do doutoramento, por ocasião da realização da disciplina de *Filosofia da Ciência*, conheci o livro *A redução sociológica*, do sociólogo brasileiro Alberto Guerreiro Ramos, obra inspirada também no conceito de *redução fenomenológica*, de Edmund Husserl. A leitura cuidadosa deste texto despertou uma possível linha de investigação em busca da resposta para algumas das inquietações que me conduziram ao doutorado, a saber: compreender o processo de transposição de objetos culturais entre contextos diferentes, o que culminou, a partir da tese de doutoramento produzida no Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFRGS – PPGA/UFRGS em 2009, no desenvolvimento do conceito de *redução gerencial*. Ainda no percurso formativo de doutoramento, um artigo sobre o tema foi levado à apreciação dos pares no XXXII Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração (EnANPAD), oportunidade em que foi agraciado com o Prêmio ANPAD 2008 como melhor trabalho da área de administração pública e gestão social (Bergue, 2008, 2010, 2011).

Um segundo momento de inquietação, não desconectado do primeiro, deu-se mais tarde, com um sentimento de saturação e certo desconforto em relação à efetividade das perspectivas, propostas e abordagens relacionadas à gestão de pessoas no setor público, no que se refere não somente às práticas e políticas adotadas, como também ao ensino deste conteúdo. São exemplos os temas relativos à gestão por competências, à liderança, à gestão de desempenho, etc. Neste contexto, dúvidas se formam e emergem em relação não somente ao *que se ensina* (conteúdo), mas *como se ensina* (metodologia) e que resultados significativos são colhidos, efetivamente.

Para ilustrar, após mais de 15 anos de introdução do conceito de gestão por competências na administração pública brasileira, em especial na esfera federal de governo, por que a instrumentalização deste conceito ainda não se efetivou a contento? E a gestão de desempenho, que remonta bem mais tempo; de forma expressa no plano constitucional, para citar apenas o movimento mais recente, desde a Emenda Constitucional n. 19, de 1998, o que explica a realidade da adoção deste conceito? Do ponto de vista do ensino no campo da administração pública, em particular a gestão de pessoas, por que os programas de desenvolvimento de lideranças apresentam impactos tão tímidos? E assim é possível seguir com outros exemplos.

Estes questionamentos floresceram posteriormente no contexto da graduação em Filosofia, e constituíram posterior e mais delimitado objeto de investigação no curso de Especialização em Ensino de Filosofia, ambos realizados na Universidade Federal de Pelotas (UFPel); muito provavelmente também influenciados pela reaproximação com esse campo do saber. Acredito, a propósito, que a combinação da experiência e consequente maturidade profissional, que se somam à também já longa trajetória acadêmica precedentes de ensino e pesquisa, contribuíram para que os estudos em Filosofia se mostrassem mais fecundos. Sobrevieram publicações de artigos em congressos científicos e em periódicos, além de participações em seminários, aulas e palestras que permitiram apresentar e submeter à apreciação dos pares – acadêmicos e profissionais praticantes do campo – as ideias de integração entre o *pensamento filosófico e a administração pública*. É, então, a partir deste cenário que este livro surge.

Foram, portanto, duas as oportunidades em que a filosofia sinalizou um caminho de enfrentamento destes momentos críticos em

uma trajetória profissional como servidor público que se aproxima de 30 anos no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e de atividade docente, por tempo semelhante, exercida nos níveis de graduação, de especialização e de mestrado, especialmente na Universidade de Caxias do Sul (UCS). Trata-se, assim, de um relato que busca mostrar, para além de um lugar de fala, uma posição de pensamento e de ação.

Mas como dito, além da trajetória acadêmica o texto se vale também da contribuição importante do conhecimento construído no percurso profissional realizado no exercício do cargo de Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e de funções como de assessor administrativo, de assessor técnico, de assessor superior, de assessor do Ministério Público de Contas, e de diretor da Escola Superior de Gestão e Controle do TCE-RS. Também a Assembleia Legislativa do Estado do RS na qualidade de assessor da Superintendência-Geral e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, no exercício do cargo de secretário municipal de Transparência e Controladoria, foram ricas experiências de vida não somente profissional mas como cidadão e, sobretudo, como pessoa. Nesta trilha de aprendizado profissional a filosofia, em maior ou menor grau de explicitação, afirmação que se faz a partir de um olhar retrospectivo, se mostrava presente e transversal ao tratamento dos temas de administração pública, em conjunto com o conhecimento técnico em sentido mais estrito.

E é isso que se pretende assinalar aqui: que *o pensamento filosófico tem uma contribuição nessa prática da administração pública*. Dentre esses momentos, o concernente à tomada de decisão, particularmente o tema dos dilemas morais e éticos, envolvendo o que seja o bem, o certo e o justo a fazer, pode ilustrar os desafios que são impostos aos profissionais na administração pública. Nessas experiências, o viés deontológico que embasa os modelos mentais do *auditor público* por vezes dá sinais de contraste em relação à perspectiva mais utilitarista, de inspiração “consequencialista”, que também preside as não menos legítimas decisões do *gestor público*, tudo isso iluminado e sendo examinado pela mente do *acadêmico*.

O relato constitui um dos ingredientes que moldam a pergunta que orienta este texto: *Como a filosofia pode contribuir para o estudo e a prática da Administração Pública?* Parece razoável questionar

os processos em curso até aqui, dadas as crises que se vive, sem desconhecer também seu caráter inerente às sociedades políticas que amadurecem, evidentemente. Que pressupostos compartilham e que podem ser responsáveis pelos insucessos observados? Isso se cotejados com os objetivos explicitados, é claro. O texto tem, assim, a pretensão de contribuir como estímulo à reflexão e à investigação em maior extensão e profundidade. A abordagem aqui coloca o ser humano no centro e parte dele para a reflexão em relação aos temas selecionados especificamente em relação aos conceitos que os conformam.

Este texto encerra também uma expectativa que se traduz em uma angústia recorrente de fazer o conhecimento chegar a quem de fato mais intensamente pratica a administração pública, aqueles que neste campo, notadamente a partir da perspectiva dos acadêmicos, são denominados de *práticos* ou de *praticantes* – os *profissionais* da administração pública –, tanto aqueles em atuação, quanto os que estão em formação.

Apesar da significativa e valorosa produção acadêmica, sua densidade teórico-conceitual e, especialmente, sua linguagem, são ainda distantes e de difícil apreensão no mundo dos praticantes da administração pública. Isso particularmente porque compreender um texto acadêmico requer uma cadeia de pré-requisitos teórico-metodológicos, por vezes ausentes na pauta de conhecimentos de um profissional que atua na administração pública e que, há muito, não circula no meio acadêmico.

A estes fatores pode-se somar os limites do circuito de produção e divulgação (a saber, periódicos, congressos, etc.). É importante registrar que a reflexão e o rigoroso exame destes fenômenos, orientados para a supressão dessas e outras limitações, constituem objeto de preocupação, em especial no âmbito da Sociedade Brasileira de Administração Pública – a SBAP. Mas é preciso investir mais energia e intensificar esforços nesse intento. E este também pretende ser um objetivo desta obra.

Com o intuito de sinalizar outros de seus limites, destaca-se que no curso da produção textual, resultado dos esforços recursivos entre os momentos de leitura, de reflexões e de escrita, o tema se revelou muito rico em conexões, desdobramentos e implicações, mesmo

em relação a outros campos do conhecimento, o que acentua ainda mais o rigor dos efeitos decorrentes do recorte adotado. Foi grande o desafio de selecionar os pontos e tratá-los de forma separada – e assim o foram para fins estrita ou pretensamente didáticos –, pois não se pode definir fronteiras, tampouco delimitar o trânsito da filosofia entre eles, uma vez que os temas de administração pública e de filosofia se entrecruzam em diferentes momentos do texto.²

Um livro é também um exercício de pensamento que se completa. Parte-se de questionamentos, reflete-se muito, lê-se tanto ou mais, produz-se ideias e escreve-se. Tudo isso em um fluxo recursivo que não faz estanques esses diferentes momentos. Se esse processo se organiza de modo articulado e coerente, produzindo um resultado consistente, tem-se potencialmente um livro. É o que se acredita ter alcançado de momento.

Para finalizar, registra-se que este texto decorre de ampliações e aprofundamentos produzidos, a partir de artigos publicados em Congressos – o XLV Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração (EnANPAD 2021) e o VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública (EBAP 2021) – e, na sequência, em periódicos científicos, além de seminários, pensamentos e reflexões envolvendo cerca de 30 anos de vida profissional na administração pública, todos se retroalimentando. Mas é, sobretudo, um texto vivo, ainda em construção.

² Destaca-se, ainda, que a abordagem se restringe à filosofia ocidental; não incorporando, portanto, outras tradições não menos densas e contributivas, mas que só ampliam as dimensões e a profundidade do campo.

Introdução

Não se tem como finalidade aqui resgatar importantes temas e produções dos filósofos, mas desenvolver a capacidade, inclusive a partir de uma proposta metodológica, de *praticar um pensar de natureza filosófica* – entenda-se: crítico, reflexivo e orientado para alcançar as raízes “fundantes” do pensamento. Trata-se do *fazer filosófico* aplicado à administração pública, e não da *história da filosofia*, portanto.

Este texto pretende ser uma contribuição antes à *Administração* e não à *Filosofia*. E busca fazê-lo com especial ênfase na *Administração Pública*. Tem o objetivo de refletir sobre as possibilidades oferecidas pela filosofia para seu estudo. Compreende não somente o *ensino* e a *pesquisa*, mas, sobretudo, a *prática* da administração pública, na perspectiva integradora de ação consciente e transformadora, orientada para a sociedade, a partir do pensamento e da ação do *agente público*.

Advoga-se, ainda, o exercício do pensamento filosófico, tendo como objeto menos os temas e os problemas da filosofia, e mais os *conceitos* da administração pública que moldam a forma de pensar dominante e, por conseguinte, a ação das pessoas nesse particular contexto. Desse modo, o título – *Pensamento filosófico na administração pública* – coloca em evidência a administração como o lugar do necessário e profundo repensar, mais precisamente entendido como o pensar sobre o pensamento. Um pensar radical sobre como se pensa e age, que supere as atitudes irrefletidas e acríicas que, por vezes, marcam o funcionamento da administração pública.

Sustenta-se, assim, que o pensamento filosófico estende e empresta seu melhor potencial quando incide sobre os postulados essenciais estruturantes não somente das ciências, mas da prática cotidiana; e assim deve ser também no contexto da administração pública. Assinala-se que a noção de *cotidiano* aqui não

significa o simples, o rotineiro ou o ordinário somente, senão alcança também os temas complexos e extraordinários. Mas o foco de exame, repise-se, está nos *conceitos e correspondentes pressupostos fundantes do pensar*, que sustentam todas as categorias de ação dos diferentes atores, interesses e tensões que se entrecruzam, conformando a administração pública em seus enlaces com a sociedade em que se insere.

Nessa linha, é pressuposto delineador do texto o fato de que não se espera dos servidores e administradores públicos um envolvimento com o pensamento filosófico sobre os conceitos, temas e problemas públicos, pretendendo diretamente solvê-los, senão tem-se antes o intuito de potencializar sua compreensão do mundo e, por conseguinte, de agir de forma mais consciente e consistente com o interesse público. Assim, este convite é realizado não com o propósito de alcançar respostas diretas, mas o de refletir sobre o modo como se pensa e, por conseguinte, de reinterpretar e ressignificar os conceitos, temas e problemas com os quais os servidores e administradores se deparam e precisam enfrentar cotidianamente. Logo, não se visa a respostas mais rápidas, senão a elaborar respostas melhores.

O esforço prático de um pensar filosófico também não se restringe aos temas que constituem objetos históricos da filosofia, mas tem como principal foco de exame os problemas e conceitos do dia a dia do servidor e do administrador público, pensados de forma filosófica. E o que significa *pensar de forma filosófica*? Eis a principal contribuição deste livro.

A integração transdisciplinar que se entende necessária entre a administração pública e filosofia desborda, então, a ênfase na sua *história* – filósofos, seus temas e tradições – e se concentra no *fazer filosófico* como atitude reflexiva, crítica e em profundidade, alcançando as estruturas organizativas mais fundamentais do pensamento. Como decorrência desta escolha, reflete-se, também, sobre o ensino de filosofia, em suas distintas denominações, observadas como componente curricular nos programas de formação em administração pública.

Inserto na perspectiva da filosofia como uma prática, ou no *fazer filosófico*, está o conceito estruturante sobre o qual a obra é or-

ganizada – a *problematização de natureza filosófica*. Neste particular, avança-se para a proposição de uma metodologia para o fazer crítico-reflexivo no campo da administração pública, na forma de *oficinas de pensamento filosófico*.

Este texto parte de estudos sobre o ensino de administração pública (Coelho, 2019; Coelho & Nicolini, 2014; Soares, Ohayon & Rosenberg, 2011; Coelho, 2008; Gaetani, 1999, tema que não pode ser considerado novo (Cunha, 1981; Cavalcanti, 1981 e Ramos, 1983) estabelecendo um recorte com ênfase na interseção entre a filosofia e a administração (Barreto, Carrieri & Romagnoli, 2020; Azevedo & Grave, 2020; 2014; Serva, 2017; Bjur & Caravantes, 2017; Cavalcanti, 2016; Kopelke & Boeira, 2016; Pesqueux, 2008; Cunliffe & Jun, 2005) e, particularmente, a administração pública segundo diferentes abordagens, densidades e estruturas de argumentação (Rosa, Najberg, Nunes & Passador, 2021; Ongaro, 2020a; Santos *et al.*, 2020; Zappellini, 2020; Gomes, 2014; Denhardt, 2012; Deleon, 2012; Shue, 2006; Dobel, 2005; Ramos, 1996, 1989, sem pretensão de esgotar), para alcançar o ensino de filosofia no contexto da formação em administração pública (Bergue, 2022b; 2021b; Ongaro, 2020b; Santos *et al.*, 2018a). Ainda, contribuições abordando elementos do ramo da ética são encontradas, para ilustrar, em: Chanlat (2022), Bergue (2022a, 2021d, 2021e), Fuertes (2021), West (2021), Bilhim (2014) e Whitton (2007), sendo que investigações produzidas a partir de uma vertente marcadamente aristotélica, assentada nas virtudes, com reflexos, dentre outros, sobre o tratamento do tema dos dilemas morais em administração pública, estão também em Santos e Serafim (2022), Ames, Serafim e Martins (2021), Santos, Lebioda e Serafim (2021), Santos (2020), Santos *et al.* (2019), Souza, Serafim e Santos (2019), Santos *et al.* (2018b) e Santos, Serafim e Lorenzi (2018).

Mas o foco pretendido é o *fazer filosófico na administração pública*, tanto nos contextos da formação inicial e continuada, quanto na prática cotidiana da ação e da tomada de decisão em todos os níveis da administração e por todos os seus atores. No particular da formação em administração pública, propõe-se uma abordagem crítico-reflexiva assentada em um esforço de transposição didática, que reconhece a filosofia como propedêutica para o estudo dos temas transversais ao campo. Mas também na ação gerencial o fazer filo-

sófico tem lugar, notadamente naquele que constitui um dos pontos mais críticos da atuação técnica e política – o *processo de tomada de decisão*.

Ongaro (2020a) reconhece o potencial da filosofia neste intento, destacando a natureza do campo da administração pública e o resíduo filosófico inserto, em suas disciplinas conformadoras – ciência política, direito, administração, economia, sociologia, psicologia, entre outras –, que fazem da administração pública uma *ciência derivada* (Drechsler, 2020, p. 335). Trata-se aqui, pois, da proposta de um olhar sobre alguns elementos conceituais conformadores da administração pública à luz da filosofia, tomada como uma prática do pensar rigoroso e em profundidade, mas especialmente com vistas a transformar o estudo da administração pública (Bergue, 2022b, 2021b), inclusive considerando as diretrizes curriculares nacionais relativas a esta formação.³

Busca-se, no mínimo, um ingrediente mais a contribuir com os esforços precursores e em curso orientados para o desenvolvimento da administração pública, a partir da reflexão sobre os fundamentos do pensamento, da decisão e da ação que se pratica neste campo. Além do pensamento filosófico, que orienta o objetivo visado em relação ao fenômeno em estudo – a administração pública –, são consideradas contribuições com contornos e objetos tão ou mais discutidos como é o caso do campo dos estudos organizacionais e suas múltiplas vertentes tributárias. Estas interseções disciplinares, que também inspiram o texto, constituem objeto de estudo de diferentes autores em distintos, mas inter-relacionados campos do conhecimento, notadamente na administração pública (Ongaro, 2020a; Denhardt, 2012; Peters & Pierre, 2010) e nos estudos organizacionais (Paula, 2015; Barreto, Carrieri & Romagnoli, 2020).

Em essência, são muitos os desafios que se impõem ao pensar as interseções entre administração pública e filosofia, com a finalidade de propor perspectivas de aplicação, dentre os quais o de delinear o *recorte de análise*. Merece destaque, a propósito, que estas são, em sentido amplo, duas grandes áreas do conhecimento que já se entrelaçam desde sua origem, no que se refere à política e à ética,

³ Este texto parte de um conjunto de artigos publicados em congressos científicos e periódicos no campo da administração pública (Bergue, 2022a, 2022b, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f) e os expande, ampliando e aprofundando as discussões e os temas abordados.

notadamente. De fato, todos os campos do saber que se organizem baseados na racionalidade científica têm sua vertente na filosofia. Adquiriram caráter disciplinar autônomo posterior e, justamente, quando o fazer filosófico já havia cumprido seu papel inicial, tal como se verá.

Outro aspecto a considerar reside no cuidado com as expectativas demasiadamente instrumentais da adoção da filosofia, no contexto do ensino e da prática da administração pública, a fim de não gerar frustrações. É preciso bem definir a contribuição que a filosofia tem, sem sugerir que se processe na forma de uma *ferramenta de gestão*, em seu significado mais estreito. Isso exige muita atenção, pois o que ora se pretende envolve uma perspectiva de filosofia aplicada sim, mas com o devido zelo pela precisão e densidade conceitual que requer o intento de, efetivamente, contribuir para transformar o pensamento.

A abordagem da filosofia, aqui, em reduzida e limitada síntese, pode ser ilustrada como análoga a uma das contribuições que a teoria organizacional tem no campo da administração (Bergue, 2011), a saber, constituir-se como recurso analítico e explicativo, que habilite uma compreensão mais consciente da ação em seu contexto. Tem-se em vista demonstrar, portanto, que a filosofia não somente está presente no cotidiano, como é potencialmente transformadora da realidade, inclusive na prática da administração pública por todos os servidores e agentes políticos.

Há muitas e mais relevantes contribuições da filosofia em relação à administração que transcendem a perspectiva operacional, sendo capazes de mobilizar recursos intelectivos potentes e promover resultados transformadores consistentes. Pretende-se mais intensamente, de momento, provocar o interesse pela interconexão entre estes campos e sinalizar possibilidades de ampliação de escopos e aprofundamento das investigações. E fazê-lo justa e essencialmente pela via do *exercício do pensamento*. Mas para a consecução deste intento, um desafio inicial é esclarecer o que seja a filosofia, fazendo opções teórico-conceituais que a descrevam e a destaquem, a partir de uma perspectiva de atitude crítica, reflexiva e de extensão radical a incidir sobre os fenômenos organizacionais, visando alcançar e examinar seus conceitos e pressupostos basilares, nestes entendidos

os sujeitos em condição de centralidade, o interesse público como balizador e a sociedade tomada como fim.

Na pretendida linha de problematização, consistente com o que a identifica em sua essência como um *fazer*, destaca-se que a filosofia não se propõe a entregar as respostas diretamente; ela constitui sim o caminho para a elaboração de respostas ou soluções mais consistentes – os *conceitos* que habilitam o sujeito a agir. A filosofia formula problemas e é o tratamento reflexivo dispensado a estes problemas, e menos a resposta em si – elaborada sob a forma de *conceito* –, que vai promover a transformação. Como se sabe, e se resgatará com maior profundidade no transcurso do texto, a tomada de decisão é sempre contextualizada e, por conseguinte, contingente também à capacidade de bem compreender o fenômeno.

Nestes termos, o contributo maior da filosofia para a administração pública reside exatamente na perspectiva de um fazer crítico-reflexivo como *ação*, ou como *problematização filosófica*, assim entendido o exercício do pensar sobre os fundamentos do próprio pensamento. Menos atenção se dará, portanto, à perspectiva histórica da filosofia a despeito de sua grande importância no processo de reflexão filosófica e mais à prática do pensar.

Mas como se dá essa contribuição da *filosofia como um fazer*, exatamente? Ora, a legitimidade da administração depende das decisões e ações dos servidores e administradores públicos (*ética*), principalmente; e estas, por sua vez, da capacidade de interpretar e compreender o objeto da ação e os condicionantes de contexto (*epistemologia e ética*). Assim, perceber em essência não somente o que está aparente, senão e, sobretudo, o que está oculto tende a ser determinante. Aqui entra o pensamento filosófico, destacando-se a integração, cara também à administração pública, entre o ser e o *fazer*, este bastante inclinado ao desenvolvimento de competências necessárias aos servidores e administradores públicos assentados no conceito de *problemas filosóficos*.

Assume-se que do servidor e, em uma perspectiva estendida, também de todos aqueles que estiverem relacionados com a administração pública – o que inclui o próprio cidadão a quem em relação à administração impõe-se o *direito-dever* de participar –, é exigida uma *competência para o pensamento crítico-reflexivo*. Esta competên-

cia deve ser tomada não somente como capacidade instrumental ou técnica, mas especialmente intelectual e ética, assim entendida também como assentada em uma atitude analítica não demasiado tecnicista e “objetivista”, senão uma postura predominantemente *parentética*, no dizer de Ramos (1984).

O primeiro desafio para a aproximação da filosofia com a administração pública é definir filosofia e explicitar duas principais perspectivas, a partir das quais se pode abordar esse rico e potente campo do conhecimento, a saber: a da *história da filosofia* e a do *pensar filosófico*. A primeira está mais relacionada, ainda que não exclusivamente, ao que se poderia associar ao ensino de filosofia, a partir de seus temas e das contribuições produzidas no curso da formação das distintas tradições e seus correspondentes pensadores, ao passo que a segunda se refere mais precisamente à *prática filosófica*, o que se apresenta a partir dos *problemas filosóficos* (Cerletti, 2009; Armijos Palácios, 2013).

Assinala-se, ainda, que o olhar ora estendido sobre a administração pública se faz privilegiando dois ramos principais da filosofia, quais sejam, a *ética* e a *epistemologia*. Trata-se, assim, de um significativo recorte, que exclui outros importantes, tais como a filosofia política, a lógica, a estética, enfim. Esta constitui, então, mais uma limitação do texto, mas que não compromete o convite proposto, senão sinaliza oportunidades futuras de ampliação de escopo.

Procura-se, assim, somar-se a relevantes abordagens precedentes sobre a interseção entre filosofia e administração, inclusive a administração pública, as quais trazem contribuições a partir de diferentes perspectivas e estruturas de argumentação, que mais se inclinam para a filosofia; e outras que, também, integrando ambos os campos, mais o fazem em relação à administração. Aqui a escolha é por uma abordagem diferente e de natureza essencialmente prática, ou seja, partir de conceitos e temas relevantes de administração pública e examiná-los à luz da filosofia, reconhecida como um fazer, expandindo diálogos e ensaios precedentes que tiveram como finalidade inicial submeter o tema à apreciação dos pares acadêmicos e demais praticantes do campo da administração pública (Bergue, 2022a, 2022b, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f).



1

Ensino de filosofia na administração pública

Aborda-se neste capítulo a inserção da filosofia tanto na *prática* cotidiana do servidor e administrador público, quanto nos seus múltiplos espaços e nas trajetórias de *formação*. O objetivo reside, fundamentalmente, em demonstrar os limites existentes no modelo convencional e as possibilidades que se elevam a partir do *pensamento filosófico*.

A formação em administração pública no Brasil constituiu um dos objetos de investigação no campo. Autores como Cunha (1981), Cavalcanti (1981), Ramos (1983), Fischer (1993) e, mais recentemente, por Gaetani (1999), Coelho (2008) e Coelho *et al* (2020) têm se dedicado ao exame do tema a partir de diferentes perspectivas de abordagem. Entre estas destaca-se a necessidade de pensar um ensino consistente e consciente de administração pública (Cunha, 2007), nas suas diferentes expressões de conteúdo e método (Coelho *et.al*, 2020; Coelho, 2019; Fadul *et al*, 2014), inclusive com atenção para os temas de filosofia (Bergue, 2022b; Ongaro, 2020a; 2020b).

Entre as abordagens precursoras que relacionam a administração pública à necessidade de um pensamento crítico-reflexivo, de natureza filosófica, portanto, destaca-se o alerta de Ramos (1983), em artigo que resgata pronunciamento realizado na Reunião da Comissão para o Desenvolvimento da Administração na América Latina havida entre 9 e 11 de abril de 1970, publicado originalmente na Revista de Administração Pública, na segunda edição do periódico naquele ano. Naquela oportunidade já manifestava a necessidade de profundo repensar da ação no campo, destacando o conceito de “*atitude de ignorância consciente*” como condição fundamental para uma “*ação permeada de raciocínio*” (Ramos, 1983, p. 34). Esta postura, deve-se assinalar, é fundamental para o *fazer filosófico*.

1.1 Filosofia na prática da administração pública

A prática de qualquer ato passa pelos momentos de *análise*, de *diagnóstico*, de *decisão* e de *ação*. Independentemente da sua dimensão, ou que âmbito da vida pessoal ou profissional se tome, em maior ou menor grau de intensidade e consciência, salvo exceção, todo o ato será precedido de algum nível de *pensar*, de exame em relação ao objeto da ação, seu contexto, suas condições e consequências, enfim. E, em se tratando de atos administrativos no setor público, esse aspecto alcança ainda maior relevo por sua repercussão.

É incidente sobre esse momento de *pensar*, antecedente à *ação refletida*, que se pretende demonstrar a importância da prática do pensamento filosófico, como problematização de natureza filosófica, assumida como capacidade inerente a todo sujeito racional. Fala-se, pois, de *filosofia* como o *fazer filosófico*. Demonstrar a essencialidade do *pensamento filosófico* na prática cotidiana da *administração pública* constitui, então, o propósito essencial deste texto.

Para ilustrar, se um servidor público tomado em sentido amplo – seja ele um agente político ou servidor público – acredita que *conhece* determinando problema público e que tem a correspondente solução, então, é muito provável que esteja equivocado. A crença na experiência profissional tanto quanto na formação ou em outro elemento qualquer, que sugira capacidade destacada e suficiente, geralmente conduz a uma formação de opinião particular e, por vezes, fracamente compartilhada.

A formação técnica, teórica e valorativa de cada sujeito o habilita a perceber seu entorno de forma específica, raramente completa ou mesmo na extensão necessária para capturar a complexidade do problema em seus detalhes, por vezes determinantes, e possíveis repercussões das ações porventura decorrentes da decisão. Isso por mais qualificado e experiente que acredite ser. Somem-se, ainda, outros ingredientes, desde interesses específicos até a ansiedade de agir e transformar, e, ao final, se poderá alcançar uma gestão, marcada por ações erráticas, eventualmente eficientes e mesmo eficazes, mas não necessariamente efetivas. Colocam-se aqui os temas do *conhecer*, do *saber* e do que seja o *certo* e seus limites e justificações.

Tem-se, em essência, os desafios de *compreensão da realidade* na qual um problema se desenvolve e dos elementos que os afetam

– uma questão, portanto, de *epistemologia* –, e do posicionamento do agente em relação ao problema – o que, por sua vez, está nos domínios da ética. A *epistemologia*, ou teoria do conhecimento, e a ética são dois ramos fundamentais da filosofia não somente por sua densidade e amplitude, mas por constituírem objetos de exame desde seus primórdios.⁴

Pretende-se demonstrar que a filosofia atravessa a administração pública em cada situação – simples ou complexa, rotineira ou excepcional –, desde suas dimensões técnicas de natureza administrativa, jurídica, econômica, contábil, entre outras. Mas a ênfase aqui reside no *processo de tomada de decisão* do servidor e do administrador público, a fim de tornar mais explícitos os fundamentos da ação pela via do esclarecimento, em relação aos esteios do pensamento. Antes, contudo, é necessário transformar a compreensão que normalmente se tem sobre a filosofia, em geral tomada como sua *história* – tradições filosóficas e seus pensadores –, para identificá-la mais como a *prática do pensamento de natureza filosófica*.

Busca-se, então, demonstrar como o pensamento filosófico tem uma natureza e objetivos peculiares em relação a outras formas de enfrentamento de problemas que se colocam, caracterizando-se pelo exercício da reflexão crítica e profunda, que desvela as raízes do próprio pensar do sujeito, procedimento rigoroso e metódico que o habilita a agir de forma mais consciente e consistente. Para tanto, advoga-se também a importância do ensino de Filosofia aplicada à formação em administração pública, segundo uma abordagem metodológica e de conteúdo própria e centrada no conceito de *problema filosófico*.

O exercício do pensamento filosófico, a partir da problematização, tem, também, uma relação essencial com o conceito de aprendizagem significativa e transformadora do sujeito, que interage e reconstrói o mundo em que vive. A filosofia, nesses termos, como um fazer promove esse processo de reelaboração contextualizada do conhecimento.

⁴ Epistemologia – ou o estudo sobre o conhecimento – deriva sua raiz de *episteme* (conhecimento), que o pensamento filosófico opõe à *doxa* (opinião).

1.2 Filosofia na formação e na ação do servidor público⁵

Um dos aspectos justificadores deste texto é o pensar sobre o ensino de filosofia nos programas de formação em administração pública, tanto no nível de graduação quanto na pós-graduação. Mas há outro espaço de desenvolvimento de profissionais da administração pública em expansão, que corresponde aos cursos de formação complementar. Dentre estes se destacam programas de educação executiva e outras ações de educação, tais como cursos, seminários e correlatos, levados a efeito também pelas escolas de governo, notadamente aquelas capacitações mais orientadas para o desenvol-

⁵ Sobre o significado substantivo de servidor público, é importante desde já referenciar o contido na seção inicial do Capítulo 7. Antecipa-se: “Desbordando a perspectiva etimológica dos termos servidor e público, que em si constitui um interessante exercício de investigação, o recorte aqui realizado tem como ponto de partida a proposição disciplinar da já referenciada expressão agente público tomado enquanto gênero que abriga as espécies agente político e servidor público, sinteticamente.

Assim, na esteira do que se buscou fazer em relação aos termos administração pública e gestão pública em seus conteúdos substantivos, outro aspecto passível de um esforço de depuração conceitual diz respeito ao conteúdo das expressões agente e ator. Faz-se isso apenas tangenciando o debate sociológico, mas com a finalidade de explicitar o risco de uma interpretação que pretenda conferir feições de neutralidade para a ação do servidor público, que em proporções exacerbadas podem derivar para a insensibilidade.

O conceito de agente público assume destaque em um contexto fundado em valores de neutralidade e de objetividade, sentidos estes algo motivados pela expectativa de imparcialidade. É, pois, aquele que age, e cuja atividade tem caráter mais instrumental e pretensamente não implicado na ação. Sendo assim, mais se identifica com os contornos do conceito de gestão pública. O ator, por outro lado, encerra um conteúdo diametralmente oposto. O ator público representa algo (ideias, valores etc.) ou alguém (a si próprio como sujeito ativo, um segmento social etc.); se projeta e está reconhecidamente implicado na ação, tal como se observa no contexto conformador do conceito de administração pública. Em consequência, pode-se não somente associar o ator público àquele que pratica a ação ética, e o agente público ao sujeito moral que se comporta irrefletida e acriticamente conforme a lei e prescrições de códigos de conduta, como também sinalizar que uma burocracia pública contemporânea exige mais atores públicos em detrimento da sobrevalorização que o senso de agente público tem alcançado. Não se advoga uma ação à margem da lei, reitera-se com a devida ênfase, senão uma postura mais resolutiva e assentada na boa vontade e no senso de dever para com a sociedade e balizamento das ações também orientadas pelo interesse público.

Nesses termos, haja vista a abordagem pretendida para este texto, e com a devida licença, adota-se a expressão servidor público em seu sentido mais amplo, não somente contendo os significados de agente político e de servidor público, mas destacando o seu conteúdo de ator público. É possível, ainda, em um esforço maior de concessão conceitual, incluir também aqueles particulares que colaboram com a administração, na disponibilização de bens e serviços públicos à sociedade, ressaltando-se que, de modo geral, tudo o que aqui se alinha em termos de contribuições da filosofia estende-se para as demais categorias formais”.

vimento de lideranças e a tomada de decisão. No âmbito destas têm assumido uma dimensão significativa os elementos programáticos atinentes sobretudo à ética, dentre os quais se destacam algumas das principais competências requeridas dos servidores e gestores, os programas de integridade no concerto dos quais os códigos de conduta e as comissões de ética encontram centralidade, dentre outros aspectos (Bergue, 2022a; ENAP, 2020a; 2020b).

O que se aborda em termos de conteúdo de filosofia nesses cursos? A partir de que perspectiva metodológica? Como se processa a transposição didática da filosofia para a administração pública? E o mais importante, o que é de fato aprendido e passível de mobilização posterior e de transformação das ações e decisões, no âmbito da administração e da vida dos sujeitos de modo geral?

A pesquisa sobre o ensino de Filosofia na administração pública é ainda escassa; implica a existência de um fértil campo de investigação especialmente em termos de conteúdo e método. O tema é abordado por Ongaro (2020b), por Serafim (2020) e Santos *et al.* (2018a) em distintas perspectivas, mas que convergem para a ênfase – ainda que não se constitua exclusividade – nos temas e principais pensadores. Propõe-se aqui um olhar distinto, mas integrado (Bergue, 2022b, 2021b).

Relacionando a filosofia e a administração pública, Ongaro (2020a) apresenta a história do pensamento filosófico, expondo vasta paisagem conceitual para iluminar e enriquecer a compreensão do presente e pensar o futuro, argumentando como estes elementos se aplicam ou aparecem na contemporaneidade (Whetsell, 2018). Trata-se de um denso esforço de aproximação dos temas da filosofia em relação à administração pública, apoiado nas diferentes abordagens e tradições da filosofia. Segundo Ongaro (2020b, p. 88), a “*sabedoria filosófica e sua amplitude e profundidade é de máximo valor para a formação dos estudantes e de profissionais da Administração Pública*”. Esta constitui importante e interessante abordagem, mas note-se que não é o que aqui se advoga.

Já orientado ao *ensino de filosofia* nos programas de administração pública, Ongaro (2020b) reflete, para além da sua importância e fundamentos, inclusive sobre a devida transposição e seu lugar nas grades curriculares, ou seja, se em disciplina específica, ou compar-

tilhada entre as demais. Avança também para o desdobramento de aspectos ainda mais particulares, como conteúdo e métodos a serem utilizados como recursos de ensino e aprendizagem. Em relação a estes aspectos – conteúdo e método –, segue o mesmo percurso argumentativo originário (Ongaro, 2020a), no qual também se inclina em relação à opção por um componente curricular específico de filosofia a compor os programas de graduação e de pós-graduação, e a formação profissional ou educação executiva.

O referido autor sinaliza, ainda, do ponto de vista do *conteúdo*, uma seleção de temas filosóficos a serem adotados como lentes analíticas para a interpretação e a compreensão de teorias que sustentam políticas, decisões e práticas na administração pública contemporânea. Relativamente à *metodologia* de ensino e aprendizagem, destaca a alternativa de combinar à “*enseñanza frontal*”⁶ os estudos de caso e de abordagens interativas, em favor do desenvolvimento do pensamento crítico (Ongaro, 2020b, p. 93).

Este, a propósito, pode ser identificado como o arranjo convencionalmente percebido no contexto brasileiro, especialmente o de graduação, conforme se verifica em levantamento realizado nas grades curriculares dos cursos de bacharelado e de tecnologia em administração pública ou gestão pública oferecidos por universidades públicas – federais e estaduais – dos estados da Região Sul do Brasil – Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Dados colhidos nos portais institucionais de universidades e institutos federais sobre os planos de disciplina e ementas disponibilizadas nos projetos pedagógicos destes cursos, com foco nos conteúdos programáticos, denominações e referências bibliográficas indicadas demonstram o predomínio do conteúdo de ética. Verifica-se, ainda, um conteúdo essencialmente histórico da filosofia, delineado a partir de um recorte de temas e correntes filosóficas.

Quanto à bibliografia, é dominante uma seleção de obras de filósofos, em geral indicada em sua forma completa, e que, por vezes, guarda pouca coerência em termos de alinhamento, mesmo com o conteúdo programático. Ilustram essa situação textos de Kant, de Marx, de Descartes, de Aristóteles, de Platão, de Arendt, de Foucault, de Horkheimer, de Adorno, etc. Importa assinalar, ainda, que a des-

⁶ Literalmente *ensino frontal*, significando, em tradução livre, a prática docente tradicional em que o professor *ensina* um conteúdo ao estudante.

peito da sua pertinência, essas obras são bastante extensas, densas e, por vezes, de difícil assimilação inclusive no próprio curso de graduação em Filosofia, o que permite um questionamento acerca da suficiência dessa literatura, e a subsequente necessidade de materiais didáticos específicos para subsidiar a formação em filosofia no âmbito destes programas, tendo em vista seus objetivos.

Em síntese, nada observado que desabone as opções de práticas pedagógicas e referenciais em curso, mas um questionamento se impõe: seriam estas as únicas ou melhores abordagens possíveis para o ensino de Filosofia? E seriam as mais efetivas em termos de potencial de produção de conhecimento significativo e transformador dos sujeitos em formação tomando a sociedade como fim? Esta reflexão compete aos docentes e pesquisadores, aos estudantes e aos profissionais da administração pública, destacadamente aqueles envolvidos com a produção de programas de formação e desenvolvimento continuado. Pendente, ainda, um exame que alcance as formações, os temas de interesse, as pesquisas e as publicações destes docentes.

Neste particular, ainda, merece atenção as diretrizes previstas na Resolução CNE nº 1/2014, expedida pelo Conselho Nacional de Educação, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de administração pública no nível de bacharelado. Neste édito é possível não somente identificar a presença da filosofia na formação em administração pública, como aspectos que orientam a abordagem para o fazer filosófico. A temática atinente à filosofia está indicada entre os “conteúdos de formação básica” para esses profissionais, nos termos do art. 5º, §1º, II: “*estudos antropológicos, filosóficos, psicológicos, ético profissionais, bem como...*” (CNE, 2014). Especificamente no que se refere à capacidade crítico-reflexiva, tem-se o assentado no art. 3º (“*...formação humanista e crítica de profissionais...*”) e entre as competências previstas no art. 4º, em seus incisos “IV – *desenvolver o raciocínio lógico, crítico e analítico...*” e “V – *expressar-se de modo crítico e criativo...*” (CNE, 2014).

Note-se que um pensamento crítico não se esgota no conhecimento e referências à produção de filósofos – os quais, pela natureza da sua atividade, elaboram pensamentos crítico-reflexivos –, mas, especialmente, requer a assunção desta postura e elaboração deste tipo de pensamento em relação a si e sua posição no mundo. Filosofar

é pensar, e não reproduzir pensamentos, ainda que de filósofos. O conhecimento da produção existente em filosofia é subsídio rico, não a finalidade do filosofar.

A partir disso, busca-se percursos alternativos aos formulados por Ongaro (2020a, 2020b) com vistas a ampliar as possibilidades de análise e subsequentes desdobramentos para reconhecer e implementar a *filosofia como prática de pensamento crítico-reflexivo no estudo da administração pública*. Faz-se isso deslocando a ênfase dada à herança histórica da filosofia, em direção à sua necessária integração com o *fazer filosófico*, baseado na *filosofia como problematização filosófica* (Bergue, 2022b; Porta, 2013; Armijos Palácios, 2013; Cerletti, 2009), destacando a interdependência entre conteúdo e método. Além disso, assinala-se a importância de pensar as especificidades da sociedade e da administração pública brasileira contemporânea, sem esquecer suas raízes e formação histórica, com vistas a iluminar e a enriquecer seu ensino, sua pesquisa, seu discurso e sua prática.

Merece ser assinalado, ainda, que os significados de *ensino*, *pesquisa* e *prática* aqui requerem sua compreensão integrada, ou seja, pensar a *formação* em administração pública significa voltar-se para a *ação*. Ora, assumindo que a prática da administração pública, a exemplo de qualquer outra (mas nela mais contundentemente), implica uma *ação consciente*, esta não pode ser pensada de modo dissociado dos esforços de formação dos sujeitos, a saber: a pesquisa e o ensino, eis que a educação constitui um processo; logo contínuo, recursivo e virtuoso.

Por conseguinte, a *pesquisa* aqui também não se limita à *científica*, em sentido estrito, e subordinada aos correspondentes cânones paradigmáticos dominantes, mas sem negá-la, por certo. Também não se segregam para quaisquer fins o ambiente *acadêmico* e *profissional* ou de *execução*, assim denominado na ausência momentânea de termo melhor. Ambos são espaços tanto de *produção* quanto de *aplicação* do conhecimento. Ainda, no concerto do tratamento ora pretendido, o senso de investigação inclina-se mais para destacar o significado de questionamento e de reflexão filosófica constante, seguidos da busca por respostas. Nessa perspectiva, a *pesquisa* tem, em sua gênese, a percepção de insuficiência das respostas existentes, de inquietação com fenômenos do mundo que promovem o que

em filosofia se define como estranhamento, perplexidade ou mesmo admiração (Perine, 2013; Schopenhauer, 1960).

Tampouco o *ensino* aqui se limita à sua expressão formal (educação básica e superior); estendendo-se à pesquisa também como recurso didático e pedagógico, tanto quanto à educação profissional ou executiva e continuada, com destaque para aquela desenvolvida em programas específicos nas Instituições de Ensino Superior e Escolas de Governo (Coelho *et al.*, 2020b). Atenção especial se tem com o ensino consistente e consciente de administração pública (Ongaro, 2020b; Cavalcanti, 2016; Cunha, 2007) nas suas diferentes expressões (Coelho *et al.*, 2020a; Gault, 2020; Coelho, 2019; Fadul *et al.*, 2014) tanto em conteúdo quanto em método neste vasto, fluido e multifacetado campo do saber em formação. Como um deslocamento da circunferência para a elipse, passando a assumir dois pontos focais, entende-se que integrar o fazer filosófico no estudo da administração pública implica não somente conhecer as diferentes tradições de pensamento – pré-socrática, antiga, helenística, medieval, moderna e contemporânea – e seus contributos, mas avançar para reconhecer a *atitude filosófica* como uma *prática de pensamento*, segundo a perspectiva metodológica dos *problemas filosóficos*.

Este texto também pode ser percebido como um esforço inicial do que se denomina transposição didática. Entende-se por transposição didática o processo de tradução de um conteúdo próprio de um campo do saber – aqui a *filosofia* –, com os contornos e a densidade própria do contexto original de produção acadêmica, para um ambiente de aprendizagem diverso – neste caso o ensino, a pesquisa e a prática da *administração pública*.

A transposição didática opera no espaço existente entre o lugar em que o conhecimento foi *produzido formalmente* e o que ele será *ensinado e apropriado*, ao superar a “*obrigatória distância que os separa*”, conforme refere Mendoza (2005, p. 87). Assim, este tipo de transposição requer a transformação dos conteúdos de Filosofia, de modo a torná-los compreensíveis e assimiláveis, sobretudo significativos pelos servidores e administradores públicos. Aqui, uma das noções centrais a serem transpostas, como se verá, é o próprio conceito de *problema filosófico*.

Então, o que é problematizar filosoficamente no campo da administração pública? É importante assinalar que o esforço de ressignificação é contextual, ou seja, se processa de modo aderente a uma determinada realidade particular, e as estratégias de transposição podem, em geral, *inspirar* outras em distintos espaços, mas não, necessariamente, serem replicadas diretamente.

Outro aspecto relevante a assinalar em relação ao ensino de Filosofia, nos programas de formação em administração, refere-se à metodologia de aprendizagem, para o que também pretende contribuir o Capítulo 3 desta obra – *Oficinas de pensamento filosófico em administração pública*. A proposta tem como finalidade oferecer um recurso didático de aplicação prática da filosofia, como um fazer crítico-reflexivo aplicado aos temas e problemas do cotidiano dos servidores públicos, mas com especial ênfase nos *conceitos*.

Por fim, conforme referido por Ongaro (2020b), e antes por Coelho (2008), mostra-se necessário o desenvolvimento de textos e materiais didáticos mais específicos, produzidos para subsidiar um processo de ensino e aprendizagem significativo para os estudantes e profissionais da administração pública. Para isto também este texto pretende contribuir, não somente como recurso de subsídio ao processo de ensino e aprendizagem em si, mas como convite à produção de outros.

2

Filosofia em perspectiva aplicada: a prática do fazer filosófico

A administração pública está intensa e organicamente entrelaçada com a filosofia. A ação gerencial e política dos servidores é – e deveria ser ainda mais – atravessada pela filosofia, mesmo que não se perceba. Para explicitar essa afirmação, impõe-se, no entanto, esclarecer o que se entende por filosofia, o que se fará mais adiante.

Algo que também se sugere aqui é que mesmo as atividades de natureza mais operacional, a exemplo daquelas atinentes à denominada burocracia do nível de rua, apresente também significativo potencial de transformação em sendo objeto de um pensamento assentado na problematização filosófica. Mas antes é importante tanto referir o lugar da filosofia como o campo do conhecimento original, de onde vertem todas as ciências, quanto e, especialmente, destacar o *fazer filosófico* como um proceder racional inerente ao ser humano, com alcance potencial sobre todas as dimensões da vida, inclusive, e, por conseguinte, o *trabalho*.

Os enlaces da filosofia com a administração pública, como campo são especialmente mediados pelo enraizamento das suas ciências e disciplinas constituintes. Note-se que não se questiona a relação em si entre ambas – por evidente –, senão se busca explicitá-la, mormente em suas possibilidades.

A administração pública – seja como fértil território de pesquisa, seja como dinâmico espaço das relações técnico-políticas de interação implicada entre o Estado e a sociedade plural – resulta também das tensões que modelam esta sociedade. Atente-se para o fato de que o senso de *Estado* aqui refere-se ao seu reconhecimento como estrutura resultante das forças, especialmente

políticas e econômicas, tensionadas em uma sociedade. O Estado não está, portanto, separado ou acima da sociedade, senão nasce, desenvolve-se e atua em seu meio em coexistência essencialmente imbricada. A este propósito, impõem-se as seguintes questões: O que se entende por Estado, por governo, por administração pública e por sociedade? Estes são conceitos distintos que se colocam como questões a serem enfrentadas e examinadas, não como perguntas cuja resposta se alcance quase diretamente, a partir da aplicação de referenciais teórico-conceituais disciplinares próprios de qualquer das ciências que tenham estas definições por objeto (e são muitas), mas como uma *problematização* que alcance os pressupostos estruturantes de seus significados, tais como se apresentam para o sujeito que se proponha a refleti-los e examiná-los em profundidade.

Como decorrência disso, a administração pública é tomada não como um constructo monolítico, senão enquanto um complexo de forças fluido e dinâmico configurado por múltiplos atores e interesses nem sempre claros em disputa, resultando das tensões que modelam a sociedade em constante processo de transformação. E, neste contexto caótico mais se destaca a necessidade de um posicionamento crítico-reflexivo dos sujeitos. Amplia-se, assim, sua percepção em extensão e substância para incluir a expressão das tensões políticas e interdependência de interesses dos atores que constituem forças orgânicas da sociedade.

Pretende-se com isso expandir a percepção de administração pública em sua dimensão e substância. Para além da leitura jurídica convencional – disciplinar e estreita –, que a toma enquanto arranjo estrutural formal de interface entre Estado e sociedade, pretende-se, sem pretensão de exaurir as possibilidades, incluir a dimensão cultural e econômica, além da expressão das tensões políticas e interfaces de interdependência de interesses, em relação a outros atores, que constituem forças vivas da sociedade. Isso permeado pelas pessoas e pelas subjetividades decorrentes.

A emergência destas tantas outras dimensões do conceito bem sinaliza algumas resultantes do pensamento filosófico em ação, que revolve os fundamentos do conceito, antes fechado em seu insulamento disciplinar e fazem emergir outros aspectos normalmente desconhecidos ou desconsiderados, mas que, quando presentes no novo conceito que se depura, permitem perceber outro contexto e

realidade. Esse cenário que se desvela enseja, por sua vez, ação distinta, o que implicará outras repercussões. Perceba-se aqui a filosofia operando, especialmente por um de seus ramos, a *epistemologia*.

Enquanto campo de estudo, portanto, os traços de interdisciplinaridade que conformam a administração pública (Oliveira, Santos & Stradioto, 2020) e a necessidade de estudos transdisciplinares de seus problemas (Japiassú, 2006, Campos 1997) exigem a ampliação da capacidade teórico-interpretativa sobre os fenômenos do Estado e do governo, em suas perspectivas mais amplas (Duarte & Zouain, 2020; Drechsler, 2020; Gault, 2020; Denhardt, 2012; Peters & Pierre, 2010).

Não somente no caso da administração pública, mas nas ciências sociais de forma ampla, conforme refere Ongaro (2020b, p. 86), em cada uma destas disciplinas, a despeito da autonomia que alcançam, controvérsias estarão presentes, ainda que encobertas ou latentes, ou seja, haverá sempre um *resíduo filosófico*.⁷ Nesta mesma perspectiva, Drechsler (2020, p. 335) afirma que “*como disciplina, tanto prática quanto teórica, a administração pública é derivada*”. E o reconhecimento desse caráter multifacetado e multidisciplinar da administração pública é essencial não somente para compreendê-la, mas para reconhecer a importância e o potencial da filosofia no seu seio.

O fenômeno focal visado é, assim, a *administração pública* em sua relação com o sujeito que a examina, combinando conceitos deste campo específico e os da filosofia. A investigação é, pois, sobre a administração pública tomada a partir das organizações e instituições inseridas na sociedade e, ainda, mais particularmente, das pessoas – os servidores e administradores públicos –, além dos demais atores sociais que representam seus distintos segmentos em suas múltiplas e legítimas perspectivas de interesse e relações entre si. A propósito, como já se sugeriu, a oposição de um esforço de pensamento de inspiração filosófica sobre o que se entende por administração pública constitui um exercício crítico-reflexivo interessante, principalmente a partir dos ramos da epistemologia, da ética e da filosofia política. Para um breve exercício de pensamento: quais seriam as “fronteiras” do conceito de administração pública

⁷ Ou, ainda, o que Kenny (2012, *apud* Ongaro, 2020b, p. 87) denomina de “elemento filosófico em cada ciência”.

contemporânea? Incluiria o cidadão? Por que não? Seria somente porque os conceitos hoje assentados não o fazem? Ora, essa é, justamente, a função da Filosofia como pensamento conceitual: reelaborar conceitos de modo a que respondam aos problemas de seu tempo. Mas isso não seria o trabalho da ciência? Não. Como se verá, a elaboração de conceitos compete à *Filosofia*; e quando a *ciência* o faz, está produzindo em seu seio algo em resposta a uma *problematização de natureza filosófica*. Filosofia e ciência se interpenetram, relativizando o senso de fronteiras disciplinares.

E a administração pública, especialmente, em sua complexidade, seu dinamismo de objeto, sua identidade, seus referenciais paradigmáticos e sua conformação de comunidade científica (Coelho *et al.*, 2020a; Duarte & Zouain, 2020; Corrêa & Passador, 2019; Coelho, 2019; Fadul *et al.*, 2014; Fadul & Silva, 2009; Keinert, 2007), está ainda mais distante dessa autonomia em relação à filosofia, ou seja, está mais intensamente implicada com ela. Nesta linha, assinala Ongaro (2020a):

Daí se depreende, e cabe ressaltar, que quando uma disciplina está muito longe de estabelecer seus problemas sem problema algum e seus conceitos padronizados sem contravérsia – como se afirma ampla e quase unanimemente em AP [Administração Pública] (Raadschelders, 2005) – então seus laços com a filosofia são mais fortes e o “resíduo filosófico” cobra importância (Ongaro, 2020a, p. 54).

Pode-se afirmar, inclusive, que nesta condição dinâmica do campo, a administração pública está em uma posição de intensa interdependência com relação à filosofia. Ainda que não percebida, seja pelos pesquisadores, seja pelos praticantes, essa vinculação existe e é não somente saudável, mas desejável como condição para o fortalecimento da produção de conhecimento significativo e da legitimidade das ações de *gestão* e de *governo*.⁸

Dessa forma, a filosofia se faz tanto mais necessária quanto mais distante esteja uma ciência, ou um agregado delas, conformador de

⁸ Para os fins dessa proposição, *ações de gestão* referem-se às práticas de gestão no plano organizacional, normalmente tendentes à consecução dos objetivos institucionais pela via das decisões e *ações de planejamento, execução e controle* nos planos operacional, tático e estratégico, referindo-se, principalmente, à esfera de atuação do *servidor público*, inclusive aquele investido em posição de liderança. As *ações de governo* dizem respeito, fundamentalmente, às tomadas de decisão e *ações de natureza “alocativa”*, principalmente nas definições havidas na arena orçamentária, referindo-se, principalmente, à órbita de atuação do *agente político*.

um campo como é o caso da administração pública, de um pleno e homogêneo assentamento ontológico, epistemológico, teórico e metodológico que sustente sua reprodução, segundo padrões paradigmáticos estabelecidos e legitimados por uma comunidade que o compartilha. Esta dependência se acentua, sobretudo, quando tem seus problemas ainda em definição (Gault, 2020; Ongaro, 2020a, 2020b; Whetsell, 2018; Fadul & Silva, 2009). Para Ongaro (2020b):

É por esta razão e neste contexto, que argumentamos que a filosofia atua como fundamento para a compreensão da Administração Pública como um campo intelectual de investigação e como uma “cola” para a aplicação coerente e integrada da gama de ciências sociais que sustentam e constituem o estudo da Administração Pública (Ongaro, 2020a, p. 87).

Nessa perspectiva, a filosofia e as ciências estão, assim, íntima e originariamente entrelaçadas e precisam ser compreendidas em uma integralidade do saber – *reflexivo* e *prático* –, operando, as ciências, predominante (mas não exclusivamente) neste último, e a filosofia essencialmente naquele, o crítico-reflexivo. Assim, a administração pública, também por suas ciências e disciplinas, estende suas raízes à filosofia; e a imagem da *raiz* sugere aqui algo que sustenta, não somente conferindo consistência, mas, especialmente, *alimentando* pela via da produção de novos conceitos; o que novamente reforça a natureza relativa daquele fechamento disciplinar que define uma ciência autônoma.

Na teoria organizacional, para ilustrar, a filosofia está explicitamente nos fundamentos da teoria crítica, que tem o filósofo Jürgen Habermas como destacado pensador contemporâneo, cujos conceitos de *esfera pública* e de *razão instrumental*, apenas como exemplo, também propagam suas raízes a elaborações filosóficas precedentes. Em substância, aqui pode-se encontrar um dos esteios do Novo Serviço Público (Denhardt, 2012).

Nesses termos, entre os veios de contribuição da filosofia em relação às disciplinas e à administração pública está a análise da coerência e consistência dos *conceitos* e, por conseguinte, dos problemas de investigação postos em seus pressupostos valorativos, e não a busca imediata de uma resposta. Essa relação, segundo Cavalcanti (2016),

seria, por sua vez, uma expressão da íntima relação entre filosofia e ciência, pois, enquanto a ciência se ocupa de buscar e propor soluções para problemas, a filosofia ocupar-se-ia em produzir ou tentar extrair problemas e prover uma orientação para o pesquisador tanto na criação de problemas quanto na busca por suas respostas (Cavalcanti, 2016, p. 190).

Este excerto é bastante esclarecedor acerca do que seja o fazer filosófico e sua potência não somente no território da ciência, mas no campo aplicado e na prática cotidiana da administração pública. Assinale-se que o pensamento filosófico tem por intento, quando examina um tema posto como problema filosófico e produz um conceito em resposta, não que esta solução alcançada seja *a resposta final*, mas antes promover o *exercício do pensamento* que percebe e enfatiza a filosofia como um proceder intelectual sobre os conceitos.

Destaca-se que os problemas em ciência e na filosofia são substantivamente diferentes em sua *intencionalidade*, a despeito de poderem assumir a *mesma formulação*. Ainda, o *problema* se distingue de mera *pergunta*. O problema filosófico pode, assim, ter a forma aparente de uma simples pergunta, mas possui outra substância, que é dada pela sua intenção. Em ciência, a propósito, a *pergunta* ou *questão* de pesquisa decorre de um exercício prévio de *problematização*, esta com feições de pensamento crítico-reflexivo, portanto, filosófico.

No tratamento da filosofia como *problematização filosófica*, portanto, são a *intenção* da qual se reveste o problema formulado a ensejar tipos diferentes de entendimentos e, por conseguinte, de respostas (Cerletti, 2009; Porta, 2014) e os *contornos* – tanto da pergunta quanto da resposta – que também definem a região de fronteira entre os campos da filosofia e das ciências. Mas, apesar de distintos, não são espaços de investigação segregados.

Cumprе também alertar que o termo *fronteira* não é aqui tomado em seu significado de limite intransponível. Importa justamente destacar o quanto as raízes e seu entrelaçamento no território filosófico alcançam as ciências, em especial as ciências sociais, e seu corpo crítico-reflexivo originário, a filosofia.

Assume-se, então, que a administração pública pode ser reconhecida como uma ampla arena, em que uma multiplicidade de ciências sociais tanto se complementam e integram quanto disputam

espaço, e que também por isso não tem plenamente assentados seus paradigmas ontológicos, epistemológicos, teóricos e metodológicos dominantes, tampouco os tem livres de questionamento, além do fato de constituir-se como um campo em construção. Em face disso, propõe-se que a filosofia tem lugar de destaque em termos de contribuições capazes de desnaturalizar conceitos e de promover abalos salutares em seus pressupostos “fundantes” e de eventualmente fazê-los ruir, permitindo que outros sejam erigidos, mostrando-se mais consistentes com as condições emergentes.

Ora, o cenário de ambiguidades, superprodução de dados e informações, inflexões e descontinuidades, dentre outros traços potencialmente descritivos do contexto, em intensa transformação, vem evidenciando problemas e questões que requerem respostas diferentes das convencionais, as quais não podem ser geradas a partir das linhas de produção que o pensamento tradicional, em sua forma e substância, molda, a saber, uma postura acrítica e irrefletida em relação à ação. Assim, respostas melhores requerem estruturas alternativas de pensar, e estas, por sua vez, de novas formas de elaborar perguntas, distintas em sua intenção. Esse olhar alternativo desloca-se, portanto, da busca excessivamente instrumental por respostas imediatas construídas a partir de um pensamento assentado em conceitos irrefletidos, para a assunção de postura que privilegie uma compreensão mais completa e consistente, que autorize a concepção de soluções mais significativas e coerentes.

A filosofia enquanto fazer filosófico é capaz de responder a esse desafio emergente, também segundo uma perspectiva inspirada no conceito-imagem do *rizoma* (Deleuze & Guattari, 2011) capaz de contribuir para a superação não somente do isolamento disciplinar – os galhos no modelo arbóreo cartesiano –, mas sugerir percurso criativo do pensamento em moldes diversos da linearidade convencional. Coerente também com significado que se atribui ao rizoma está o senso de pensamento que não se esgota, existindo como modo de estar ativo no mundo. Reitere-se que pensar a relação com a filosofia não se trata de buscar transpor diretamente, ou mesmo adaptados em suas expressões de forma, conceitos entre os campos, mas de estimular uma postura fundada em refletir criticamente sobre os conceitos que transitam no espaço da prática e da pesquisa em administração pública – a uma só palavra, o *filosofar*.

Merece também atenção a abordagem fragmentada dos complexos fenômenos da vida associada que se acentua na contemporaneidade. Este estreitamento do pensar se revela, inclusive, ao se pretender examinar os fenômenos sociais unicamente sob referenciais especializados como a política, a economia ou a sociologia, dentre tantas outras.

A leitura disciplinar encerra em si um pressuposto de segregação e suposto ganho em verticalidade e objetividade, como se isso fosse sempre possível, suficiente ou mesmo necessário. É preciso resgatar a percepção de que o olhar disciplinar se trata unicamente de um recurso analítico, não de um atributo do fenômeno. Ou seja, os atos e fatos sociais não são compostos e, por conseguinte, não são potencialmente decompostos segundo elementos, vieses e razões sociológicas, econômicas, jurídicas, enfim, sem que sua integridade seja comprometida, o que repercute na “fragilização” da sua melhor compreensão. São, sim, sempre atos e fatos em uma totalidade, integrais, entrelaçados em sua substância.

É comum a tendência de opor lentes especializadas, em relação aos fenômenos sociais com a suposta, irrefletida ou mesmo ingênua expectativa de compreendê-los melhor, fundando-se mesmo em pressupostos desgastados, tais como os da objetividade e da neutralidade. A especialização implica, portanto, sempre uma leitura incompleta. Mas não apenas isso, a leitura especializada afeta também a comunicação, a integração dos saberes e a compreensão mais ampla e compartilhada do fenômeno investigado. Acentua-se, contudo, que isso não afasta o valor da leitura disciplinar; senão exige, necessariamente, que se reconheça seus limites e a redução associada. É também isso que a filosofia faz: reflete sobre os pressupostos que sustentam formas de pensar, inclusive acerca do que seja o conhecimento válido, seara da epistemologia.

Assim, a filosofia como problematização crítica e reflexiva, com vistas a atingir os aspectos mais radicais do pensamento, pode incidir sobre todo o espectro da ação humana racional, mas é particularmente necessária nos momentos e espaços de desordem e crise da razão. Não é no espaço de convergências, de normalidade e de hegemonia paradigmática incontestes – o que descreve em geral uma ciência estabelecida –, que a filosofia será lembrada e, mais

intensamente, chamada a contribuir, não obstante sempre possa, e mesmo deva.

Dessa forma, a filosofia encontra terreno fértil no caos, e viceja questionando as raízes do pensamento, refletindo sobre a estrutura do próprio pensar. Nesse lugar é capaz de entregar seu melhor potencial transformador, colocando-se a problematizar temas e conceitos com o propósito também de revelar inconsistências e sinalizar caminhos.

Sustenta-se, assim, que a dependência da administração pública, por seus atores, de uma reflexão profunda dos pressupostos sobre os quais se assenta é atualmente mais urgente do que tenha sido no passado (Drechsler, 2020).

Vivemos em um mundo administrado; a realidade em que habitam os seres humanos é, em considerável grau, uma realidade administrada. É essencial estarmos conscientes dos seus fundamentos em uma época na qual pensávamos que os fundamentos da nossa vida se romperam, tanto em sentido técnico como em sentido filosófico, e um enfoque técnico simplesmente é insuficiente para lidar com, para não mencionar dirigir ou mesmo ordenar, a realidade para a *polis* nas épocas que virão (Drechsler, 2020, pp. 342-343).

Vale refletir acerca do que o referido autor pretende com o emprego do termo *administrado*, nos casos de *mundo administrado* e de *realidade administrada*. Se seu significado está neste uso mais alinhado à noção de ações planejadas e controladas, ou práticas formalizadas, especializadas e padronizadas, há mesmo que se pensar profundamente antes sobre o que seja *administração*, para superar sua expressão assentada no pensamento clássico. Mas, além disso, algo que de fato exsurge de um exame mais atento, em relação às estruturas e ao funcionamento da administração pública contemporânea é que ela parece requerer, antes de mais gestão, bem mais filosofia.

A administração pública contemporânea está sob profundo e crescente questionamento, revelando-se em muitas áreas uma crise de legitimidade. E a resposta não desvia do servidor público, tampouco do cidadão; mormente pelo repensar de si próprios enquanto sujeitos e seus papéis, quanto acerca do que fazer e de como agir.

Se o momento requer respostas diferentes a problemas novos, seja em feições, seja em substância – ainda que os temas sejam os

mesmos ou similares –, e se o modo de pensar vigente tem se revelado com efetividade limitada, a filosofia pode encaminhar respostas dando ensejo ao que se denomina comumente de pensar fora dos padrões convencionais; de pensar criativamente ou mesmo de inovar no interior das ciências e nas práticas profissionais, no âmbito da administração pública.

Nessa linha, referindo-se ao papel e à contribuição da filosofia, Japiassú (2006) afirma que

a filosofia não pode nem deve mais se dar por missão a tarefa de construir grandes sistemas ou mega-relatos globalizantes. Dará uma contribuição muito mais fecunda e decisiva participando efetivamente da reflexão em equipes multi e transdisciplinares. Nos dias de hoje, o remanejamento da questão do sentido a leva a assumir uma nova função: a de superar o velho antagonismo com as ciências humanas e com elas restabelecer um diálogo aberto, profundo e fecundo numa perspectiva transdisciplinar de prática suscetível de importar e exportar de uma disciplina a outra ou de um contexto a outro noções, *démarches* [procedimentos] e instrumentos instaurando certa transversalidade das disciplinas segundo um processo indo de um contexto a outro. Deve promover e incentivar, não só as metodologias interdisciplinares através da troca de conceitos, modelos e técnicas de análise, mas uma transdisciplinaridade visando a construir em comum objetos de pesquisa e os instrumentos de pensamento que eles exigem (Japiassú, 2006, p. 10).

Desse modo, rotas alternativas para o pensamento e a ação gerencial na administração pública são necessárias, inclusive constituídas a partir de diferentes pressupostos valorativos. Um novo olhar admite que se reconheça a armadilha da disputa entre extremos imposta pelo pensamento dicotômico, aquele que assume um muro opaco entre duas perspectivas (ou outras), não admitindo as edificantes reflexões que as trocas permitiriam. A administração pública contemporânea constitui um cenário em que a filosofia se faz necessária. Impõe-se convidá-la a contribuir. Mas de que conteúdo se trata?

No que se refere ao conteúdo a ser submetido à problematização de natureza filosófica para o estudo da administração pública, pode-se destacar dois aspectos fundamentais e interdependentes e, no âmbito destes, também percursos de abordagem que não são

necessariamente excludentes, exceto pela limitação de recursos. São eles:

- a. como se reconhece a contribuição da filosofia: aqui destacam-se as perspectivas da *história da filosofia* e do *fazer filosófico*; e
- b. a delimitação das lentes analíticas para a incidência da atitude filosófica: neste aspecto podem desdobrar-se perspectivas de abordagem que recaiam sobre os *ramos*, os *temas* e os *problemas da filosofia* ou os *temas prioritários e conceitos da administração pública*.

Propõe-se aqui a abordagem segundo os direcionamentos gridados, a saber: a filosofia como *fazer filosófico*, aplicada em relação aos *temas prioritários* e, em especial, sobre os *conceitos da administração pública*. Reitere-se que as demais opções antes referidas não são excludentes entre si, tampouco menos relevantes. Trata-se aqui, fundamentalmente, de sinalizar um percurso alternativo ao convencional e percebido como promissor.

Registra-se, a propósito, que, em uma perspectiva distinta ao que ora se sustenta, Ongaro (2020b, p. 92), sugere atentar primeiro para um recorte nos ramos da filosofia, e, em segundo lugar, para “*a filosofia como tal (sobretudo na ontologia) e tem como objetivo discutir em toda a sua amplitude acerca dos filósofos e suas filosofias, para logo aplicar esses conjuntos de conhecimentos à Administração Pública*”. Reconhece-se que a priorização dos ramos, inclusive os indicados pelo referido autor – as filosofias política, do conhecimento (epistemologia) e da moral (ética) –, mostra-se bastante razoável, os quais, de fato, constituem os mais aderentes temas sob a perspectiva filosófica, ainda que se deva cuidar para que as escolhas não incorram em excessiva instrumentalização e eventual fuga do seu contexto de formação, repercutindo na perda dos enlaces internos, que conformam a totalidade da filosofia. Mas, em termos de conteúdo, destaca-se que o olhar de Ongaro (2020b) recai sobre as tradições filosóficas, preponderantemente.

Neste texto, em contraste, propõe-se como uma das contribuições essenciais ao debate, não partir dos “*filósofos e suas filosofias, para logo aplicar esses conjuntos de conhecimentos*”, conforme a opção de Ongaro (2020b, p. 92), mas dar ênfase ao *fazer filosófico*. Assim, a abordagem alternativa aqui avança para a apropriação da *filosofia*

enquanto problematização filosófica, ancorada no senso de atitude filosófica; não excluindo a contribuição da perspectiva histórica, reitere-se, pois ambas são mutuamente dependentes.

Nesses termos, em adição, especialmente sob o enfoque do ensino da Filosofia, a partir de problemas filosóficos (Cerletti, 2009; Armijos Palácios, 2013; Gallo, 2014), propõe-se também uma priorização de temas do campo da administração pública, eles próprios a serem submetidos a esforços crítico-reflexivos de extensão radical, ou seja, ao fazer filosófico ou problematização filosófica (Bergue, 2022b, 2021b).

São temas atualmente em destaque na administração pública, que podem constituir objeto de uma abordagem à luz do conceito de *problemas filosóficos* sob as lentes da filosofia moral, do conhecimento e da política, notadamente: o debate envolvendo a dicotomia entre técnica e política; a discricionariedade do servidor público, corrupção e responsabilidade dos servidores, os administradores públicos e outros atores; a cultura e mudança nas organizações; o controle, a governança e integridade; a liderança; a gestão de desempenho; a inovação e a criatividade; a educação, o desenvolvimento e a aprendizagem; a gestão por competências, dentre outros. Estes todos visados e pensados em sua malha de conceitos estruturantes e examinados de modo a alcançar seus pressupostos “fundantes”.

Para finalizar, vale retomar um aspecto característico da administração pública contemporânea sobre o qual o pensamento filosófico tem uma especial contribuição potencial – o fenômeno dos modismos gerenciais e da adoção de tecnologias de gestão importadas de outros contextos (Bergue, 2011). Um recorte particular deste fenômeno pode ser definido como a produção de novas formas para os mesmos conceitos essenciais, por vezes presentes no campo da administração há décadas.

Um potencial ponto de partida é perceber que, no mínimo, parte do que se experimenta na atualidade se trata de uma mesma substância conceitual e valorativa do passado, revestida de formato distinto. É preciso questionar se o que se percebe como novo não é de fato elaborações pretéritas com nova roupagem. Note-se que *questionar* é o fundamento do pensamento crítico, e inerente à atitude filosófica.

Para ilustrar, há os seguintes dispositivos legais:

Art. 10. Compete ao C.F.S.P.C.:⁹

a) estudar a organização dos serviços públicos e propor ao Governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento; [...]

h) opinar sobre propostas, normas e planos de racionalização de serviços públicos elaborados pelas Comissões de Eficiência; [...]

[...]

Art. 17. Compete à Comissão de Eficiência de cada Ministério:

a) estudar permanentemente a organização dos serviços afetos ao respectivo Ministério, a fim de identificar as causas que lhes diminuam o rendimento;

b) propor ao Ministro as modificações que julgar necessárias à racionalização progressiva dos serviços;

c) propor alterações que julgar convenientes na lotação ou re lotação do pessoal das repartições, serviços ou estabelecimentos;

d) propor as promoções e transferências dos funcionários na forma desta lei;

e) habilitar o C.F.S.P.C. a apreciar a procedência ou a improcedência das reclamações apresentadas pelos funcionários.

Salvo por alguns termos em desuso, mas considerando os discursos que sustentam movimentos de modernização recorrentemente em curso na administração pública brasileira contemporânea, não se diria que se trata de dispositivos da Lei Federal n. 284, de 28 de outubro de 1936. Aproximando-se dos 100 anos, portanto.

Então, em alguma medida continua-se a reproduzir um discurso com elementos centenários. Por quê?

Ainda, percorrendo a literatura acadêmica, refere-se o seguinte trecho de um artigo publicado na *Revista de Administração Pública*, da Fundação Getúlio Vargas (FGV):

Eles desenvolveram procedimentos para a cooptação de grupos informais, o uso de “aconselhamento pessoal” e habilidade para lidar com as relações humanas individuais com o objetivo de estimular reações positivas em consonância com as metas da empresa. Viam o trabalhador como “um ser relativo”. Seu principal objetivo era o ajustamento do indivíduo ao contexto de trabalho e não seu crescimento individual. O resultado final da utilização excessiva de “relações humanas” foi a total inserção do trabalhador na organização; em outras palavras, ele deveria ser transformado no que W. H. Whyte Jr. chamou de “homem organizacional”. [...] Já alguns aspectos do contexto organizacional, muito negligenciados

⁹ Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC).

no passado, estão recebendo hoje uma atenção considerável. Por exemplo, agora o processo recebe maior atenção do que a estrutura; as tarefas do que as rotinas; estratégias *ad hoc* do que princípios e prescrições, assim como o que tem sido chamado de organizações em mudança, organizações não-hierárquicas e administração participativa. O ambiente é mais do que nunca a preocupação principal, o que, até certo ponto, é responsável pela influência atual das abordagens sistêmicas. Além disso, liberdade e auto-atualização têm-se tomado temas preeminentes em livros e salas de aula (Ramos, 1984, p. 6).

Não obstante o texto tenha sido publicado no citado periódico de referência na área de administração pública, em 1984, trata-se de excerto e tradução de trabalho apresentado na Conferência Nacional da Sociedade Americana para a Administração Pública em Denver, Colorado, ocorrida entre 18 e 21 de abril de 1971. Trata-se, portanto, de um texto produzido há mais de meio século. Perceba-se que conceitos contemplados, e, especialmente seus pressupostos valorativos essenciais, desfilam pelos discursos gerenciais da atualidade.

Observa-se, então, situações em que as mudanças se processam em seus traços de forma, mas não em conteúdo, mas há casos que sequer em termos de forma mudam sensivelmente, como indicam os excertos antes referenciados. Transformar isso – ou seja, promover uma efetiva mudança organizacional – dependerá da capacidade de identificar e explicitar essas contradições, os conceitos e os valores intrínsecos a esses enunciados. Uma vez explicitados, poderão ser submetidos a um processo crítico e reflexivo. Este, por sua vez, poderá, ou não, transformá-los, mesmo reforçá-los. Este é o papel da filosofia tomada enquanto problematização de natureza filosófica.

2.1 O que é filosofia?

O que se entende por *filosofia*? A abordagem desta questão pode se dar segundo diferentes percursos, dentre os quais: definir a filosofia pelas perspectivas do *conteúdo*, a história da filosofia, e da *ação*, o fazer filosófico; como campo do conhecimento que não se confunde com ciência, tampouco reduz-se a uma disciplina em seu significado estrito; ou, ainda, buscando definições, tais como a que estabelece a filosofia como atitude reflexiva, crítica e radical, dentre outras formulações elaboradas por diferentes pensadores no longo transcurso da formação desse denso, amplo e multifacetado

corpo de conhecimentos. Convergente com o objetivo deste texto se aborda a filosofia, preponderantemente, a partir da sua função – a *produção e a depuração de conceitos*.¹⁰

Dada a sua vastidão e potência, é muito difícil delimitar a filosofia, seja enquanto campo do saber, seja como presença e influência na vida das pessoas. A filosofia é tão próxima e integrada às dimensões pessoal e profissional da vida, nesta incluída a acadêmica, que não se percebe a amplitude e capilaridade de seu domínio. Mas, antes, é preciso um esforço de definição que afaste alguns elementos equivocados, notadamente do senso comum, e aproxime outros para compreender o que é, e o que não é filosofia, inclusive para os fins deste texto.

De início, desborda-se, por óbvio, e sem mais delongas, perspectivas do tipo “*minha filosofia de vida...*” ou “*temos a seguinte filosofia...*” dentre outros empregos de uso popular, imprecisos ou mesmo impróprios do termo. Ainda, de manifestações que encerrem entendimentos, tais como “*Filosofia é algo abstrato e teórico que nada influencia na realidade*”, que apesar de igualmente equivocada, merece maior atenção e esclarecimento.

Tanto quanto a filosofia não se reduz a uma história das produções de importantes pensadores que remonta 2.500 anos, aproximadamente; certamente também não é um conjunto de elucubrações complexas e etéreas pouco ou nada aderentes à realidade ou sem reflexos práticos.¹¹ Desconstruir essa concepção distorcida e equivocada sobre a filosofia é o passo inicial para que se possa apreender seu significado e o potencial transformador desse amplo e basilar campo do conhecimento humano.

Um primeiro esforço de exame da questão envolvendo o que se entende por filosofia pode, então, ser elaborado diferenciando-se a *história da filosofia* e o *fazer filosófico*. Mas desde já destacando que, para os fins ora visados de pensar sua contribuição para o campo da administração pública, assume relevo a perspectiva do *fazer*, o que

¹⁰ É interessante, também, considerar a possibilidade de distintas tradições de pensamento filosófico que se diferenciam do que se estuda no Ocidente, tais como as correntes de origem oriental, a africana e a andina. O recorte aqui, entretanto, se dá exclusivamente a partir da vertente originada na Grécia antiga (e antes, na Jônia e Magna Grécia, com os pensadores pré-socráticos), conformadora do pensamento ocidental.

¹¹ Não que por vezes não se observem casos que parecem mesmo atribuir alguma razão ao aludido entendimento popular ora enfrentado.

se denomina como a *filosofia em ação* através dos *problemas filosóficos* (Cerletti, 2009).

Há que se estabelecer as diferenças entre estas perspectivas de compreensão da filosofia por basilar à remoção de preconceitos. Por *história da filosofia* entende-se o conjunto de conhecimentos, abordagens, tradições e temas que diferentes pensadores produziram no transcurso do tempo, a partir do enfrentamento de temas e problemas que escolheram examinar. A história da filosofia é a sistematização desse conhecimento acumulado. Este conteúdo é importante, mas não é o de maior destaque segundo a presente proposta aplicada à administração pública, que prioriza, como já se disse, o *fazer filosófico*; este entendido como a *prática da filosofia* – o *pensar agudo sobre o pensamento* em seus fundamentos.

Nesse particular, conforme afirmam Deleuze e Guattari (1992, p. 41): “*E qual é a melhor maneira de seguir os grandes filósofos, repetir o que eles disseram, ou então fazer o que eles fizeram, isto é, criar conceitos para problemas que mudam necessariamente?*” (Deleuze; Guattari, 1992, p. 41).

Para ilustrar, imagine-se o futebol. Há aqueles que leem e assistem a programas e debates sobre futebol, além de discutirem sobre o assunto; conhecem as escalções das equipes e acompanham o desempenho dos clubes no curso dos campeonatos, enfim. E há aqueles que *jogam* futebol. É sobre este *fazer* em campo que se trata aqui, fundamentalmente. É evidente que a capacidade de *conhecer a História*, e de *praticar a reflexão crítica* não são excludentes, senão são mesmo desejáveis em conjunto. Mas o certo é que, em termos de filosofia pensada no contexto do estudo da administração pública, retomando a analogia trazida, apenas *conhecer futebol* não é suficiente. É preciso *filosofar*! Mas o que é filosofar? Que relevância tem o filosofar? Como exercitar essa forma de pensamento na prática da administração pública? E na pesquisa?

Existe, pois, diferença entre “*ensinar conteúdos filosóficos*” e “*ensinar a filosofar*” afirma Porta (2014, p. 23), logo entre o *conteúdo* e o *exercício* da filosofia em sua plena potência. Segue o referido autor delimitando a diferença ao afirmar que “*o estudo da filosofia não deve se dirigir a ‘saber’ o que os filósofos ‘dizem’, mas entender o que dizem como solução (argumentada) a problemas bem definidos*” (Porta, 2014,

p. 30). Não se pode reduzir a filosofia aos saberes produzidos. A filosofia é a busca consciente pelo conhecimento e não a sua posse.

Também nesta mesma linha de argumentação se manifestam Guido, Gallo e Kohan (2013):

O que significa aprender a pensar filosoficamente? Para considerar esse aspecto, não há como não considerar a especificidade do pensar filosófico, o que nos remete, fatal e irremediavelmente, à pergunta: *O que é a filosofia?* Esta é uma pergunta polêmica. De alguma forma, cada filósofo a responde de maneira diferente, pelo menos quando esse filósofo instaura uma tradição (Guido, Gallo & Kohan, 2013, p. 104).

Veja-se que conhecer o legado filosófico é importante, mas pode ser ainda mais transformador exercitar o pensamento filosófico. Do ponto de vista da ação, o domínio enciclopédico da produção dos filósofos – que é recurso fértil para o pensar – não se completa sem a assunção de uma atitude filosófica aplicada.

Compreender o que seja a filosofia também exige diferenciá-la de ciência ou de uma disciplina, especialmente se tomada esta expressão em seu sentido estrito e limitador. A filosofia não se confunde com a ciência, pois tem finalidades e modos de investigação substantivamente distintos.

A ciência verte da filosofia, constituindo-se como pensar racional que busca estabelecer relações, funções explicativas, descritivas ou preditivas entre variáveis, segundo modelos ontológicos, epistemológicos, metodológicos e teóricos constituídos no seio de uma comunidade. Por seu percurso de elaboração científica, produz teorias, modelos, etc. de modo a encontrar respostas para problemas delimitados.

A filosofia – que antecede, atravessa e não se circunscreve ao conceito de ciência – reflete sobre esses elementos constitutivos da abordagem científica. A filosofia serve – porque confere vigor conceitual –, mas não se subordina ou se curva à ciência, justamente porque questiona seus fundamentos. No dizer de Deleuze e Guattari (1992), a filosofia elabora conceitos. Mas para isso, a filosofia revolte, submete ao questionamento mais radical os pressupostos dessas formulações sobre as quais se estabelecem as ciências.

A filosofia também não se encapsula em uma disciplina. Consectário disso é que a filosofia transpassa os demais campos do

conhecimento – e a vida de modo geral –, ativando em cada um destes espaços a atitude filosófica. A atitude filosófica, por sua vez, tem o poder de transformar a ciência em sua substância valorativa e na redefinição de seus problemas e pressupostos de investigação. Não por outra razão a filosofia é estudada no espaço acadêmico, mormente no curso de desenvolvimento do processo de investigação científica. A filosofia como um fazer crítico-reflexivo é essencial nesta elaboração. E um dos propósitos aqui é estender o pensamento filosófico para o campo profissional da administração pública, assinala-se.

Decorre, também, que a filosofia não é monopólio de filósofos, pois se trata de uma atividade racional inerente a qualquer ser humano. Dedicar-se à filosofia não é, portanto, exclusividade de quem tem titulação nesta área, embora esta formação potencialize sensivelmente a capacidade de pensar filosoficamente. Constitui-se, sim, notadamente enquanto um *fazer*, ou seja, em uma atividade passível de ser exercitada por qualquer sujeito que se proponha, a partir do profundo perscrutar do seu próprio pensamento, a se investigar sobre as crenças que possui, alimenta e reproduz. Filósofa, assim, aquele que reflete e questiona acerca de como pensa, mas somente quando o faz em profundidade tal que avance para além do que é explícito.

Não há fazer filosófico no espaço de superfície, portanto. É preciso mergulhar em direção aos substratos mais distantes, em busca dos fundamentos não somente do que se percebe do mundo, mas antes do enraizamento dos conceitos e correspondentes pressupostos que sustentam o próprio pensar.

Atente-se, ainda, que a referida *profundidade* não está associada à complexidade do problema posto a exame – este, a propósito, ganha relevo na medida em que aborda o que aparenta ser mais corriqueiro –, mas ao firme intento de avançar no questionamento *até o final* em busca do que há de mais essencial como fundamento dos *conceitos*. Este *final*, por sua vez, é sempre um limite móvel, passível de superação tanto mais, quanto maior for a persistência do sujeito racional, no esforço de reflexão crítica e radical sobre o objeto examinado.

O objetivo do pensamento filosófico segundo Jaspers (2011, p. 10) é “*levar a uma forma de pensamento capaz e iluminar-nos interiormente e de iluminar o caminho diante de nós, permitindo-nos apreender*

o fundamento onde encontremos significado e orientação”. Destaca-se aqui o senso de um processo que se inicia com o sujeito, sendo, portanto, interior e incidente sobre o já conceitualmente assentado; e que se estende para frente e para o exterior.

Mas retomando o intuito de buscar uma definição para filosofia, é preciso reconhecer também que seu conceito está em construção há 25 séculos, e não se exaurirá. Se isto acontecesse, deixaria, então, de constituir objeto da própria filosofia como problema a ser pensado; o que não seria desejável nem imaginado pelos filósofos em razão da natureza do pensamento filosófico.

Etimologicamente, a propósito, filosofia deriva da conjugação de duas palavras gregas: *philo* (amigo) e *sophos* (saber). Representa, portanto, em síntese bastante reduzida, uma proximidade ou uma inclinação que ganha contornos de *amizade* em relação à busca pelo saber (Hadot, 2014; Lyotard, 2013; Reale, 2002). Destaca-se que não é o *saber em si* que de fato se almeja no pensamento filosófico, mas o *processo incessante de busca*. Ênfase aqui no *pensamento*; no manter-se pensando. Não se trata, então, de alcançar a condição de ser considerado conhecedor de algo, mas de desejar continuar sempre aprendendo.

É este o significado de gosto pelo saber. Ou seja, o *conceito* que se produz em resposta a um *problema filosófico* não vale, portanto, por si em caráter único e finalístico, mas pelo rigoroso *exercício de pensamento* de natureza filosófica – crítico, reflexivo e radical – a que dá ensejo. O exercício do filosofar, nesses termos, exige que se assuma não ser detentor do saber, mas desejá-lo. Quem filosofa está no caminho entre a ignorância reconhecida sobre algo e a vontade de conhecê-lo. Está em uma busca incessante, portanto (Perine, 2007).

Mas é possível, enfim, definir filosofia? Sim, e de muitas formas. Há unanimidade? Não. Isso porque essa fluidez é da natureza da filosofia, em que os conceitos estão sempre em exame e reelaboração, inclusive o de filosofia, conforme já se disse.

Em filosofia, os *conceitos* são sempre abertos e as definições decorrentes são próprias de cada momento histórico, contexto ou pensador, influenciadas pelas escolhas feitas (Gallo, 2014, 2013). E isso não é uma fragilidade, senão uma virtude; representa a potência

da *filosofia* reconhecida a sua função como *depuradora e criadora de conceitos*.

Nos dicionários e enciclopédias é possível encontrar muitas definições da palavra *democracia*. O conceito é algo diferente, é uma elaboração própria, que envolve reflexão e modifica quem a realiza. Os conceitos não estão prontos e acabados, mas estão sempre sendo criados e recriados de acordo com as circunstâncias, de acordo com as necessidades, dependendo dos problemas enfrentados a cada momento. Cada filósofo cria seus próprios conceitos ou recria conceitos de outros filósofos. Ao criar e recriar conceitos, o filósofo está também agindo sobre si mesmo, criando a si mesmo, construindo sua vida (Gallo, 2014, p. 13).

A formulação acerca do que seja a filosofia está na origem da sua compreensão como *fazer filosófico*. Nessa linha, Porta (2014, p. 25) refere que uma das perspectivas do *filosofar* é o apropriar-se do *philosophical way of thinking*,¹² referindo-se a uma forma específica de proceder intelectual. A filosofia está, assim, relacionada à busca de conhecer, concebendo novos conceitos, originais em sua gênese ou pela revisão de outros refletidos em diferentes momentos da História, aderentes a contextos específicos. Filosofar é antes propor problemas para examiná-los em profundidade, e não recitar textos de filósofos. O pensar percuciente em suas bases – que parte da problematização – é, portanto, o meio fundamental.

A filosofia é um modo de pensar, é uma postura diante do mundo. Ela não é um conjunto de conhecimentos prontos, um sistema acabado, fechado em si mesmo. Ela é, antes de mais nada, um modo de se colocar diante da realidade, procurando refletir sobre acontecimentos a partir de certas posições teóricas (Aranha & Martins, 2005, p. 12).

E essas mesmas “*posições teóricas*” a que aludem as citadas autoras, constituem, também, objeto que reflexão por parte do sujeito que filosofa. Se não o fizer, estará preso aos seus referenciais valorativos e conceituais, independentemente de quais sejam. É preciso ter consciência disto. A ausência desta postura filosófica pode contribuir tanto para o fortalecimento dos cercamentos teórico-metodológicos das disciplinas, quanto para a excessiva burocratização da administração pública e embotamento de mentes, além de seu subsequente insulamento e distanciamento em relação à sociedade.

¹² Em tradução livre: *um modo filosófico de pensar*.

Os reflexos assinalados concorrem para um fechamento da administração pública em si, afetando o aperfeiçoamento de estruturas e processos organizacionais, além de dificultar a integração da burocracia em relação à sociedade pela subordinação excessiva à interpretação mais literal da norma positivada, pela aversão à mudança e à inovação, pela reprodução irrefletida de leituras de mundo, pelo medo da responsabilização, pelo culto à autoridade, à distinção e ao distanciamento, pela inclinação à opacidade a despeito do discurso de transparência, entre outros elementos de fundo cultural. Mas o mais danoso e essencial de todos talvez seja a perda da sensibilidade, traço essencial de humanidade.

A reflexão filosófica exige do sujeito um pensar por si; implica dizer, ser capaz de libertar-se das amarras, especialmente daquilo que se crê saber, em busca de conhecer como e o que se sabe. Também diz respeito a perceber e examinar o que e como se sente; antes, talvez mesmo *se* sente. Este esforço reflexivo sobre a sensibilidade é especialmente importante na administração pública, tendo em vista a sua natureza e a repercussão do trabalho realizado pelos servidores e administradores públicos em relação à sociedade.

Há também um elemento de coragem contido nesta postura frente ao mundo. Assim, a filosofia como um fazer tem por objeto o sujeito e os fundamentos do seu pensamento. É oportuna, nessa linha, a proposição de Armijos Palácios (2013, p. 197), para quem só *“filosofa quem percebe que não sabe, não quem sabe”*. Para pensar filosoficamente é preciso um esforço racional para romper as amarras do conhecimento existente. É necessário desapego em relação às crenças. O excerto aqui se aproxima da reiteradamente referenciada frase atribuída a Sócrates, por seu discípulo Platão no texto *Apologia de Sócrates*: *“O verdadeiro saber consiste em saber não saber”* (Platão, 1996, p. 71).

A centralidade de perceber a filosofia como ação é também assinalada por Buzzi (2007, p. 149) quando afirma que *“o filósofo está num constante exercício de vida, no confronto diário com as águas de superfície do saber. Quando não há esse exercício e confronto, a filosofia lida ou ensinada é inócua, presunçosa e condenável”*. Aqui está mais uma razão contundente para a pretendida ampliação de escopo do estudo da filosofia pelo deslocamento da sua expressão histórica, para passar a integrar e priorizar o fazer filosófico.

Nessa dimensão, de modo geral, o pensar agudo que caracteriza a filosofia como uma postura diante do mundo visa examinar rigorosamente os temas, os problemas e os próprios conceitos que autorizam sua compreensão e investigação, busca incidir sobre os valores e as normas vigentes e não sua aceitação irrefletida e obediência acrítica. A filosofia age, então, para explicitar e desnaturalizar crenças, desnudar pressupostos que suportam conceitos estabelecidos, trazendo à tona seus elementos constitutivos “fundantes” em busca de um juízo de pertinência.

Desta forma, a filosofia transforma o que se pergunta e se produz nos diferentes campos científicos e na prática da administração. Vale sempre lembrar que não se trata, evidentemente, de opor a filosofia como *história* e a filosofia como *fazer filosófico*, assim entendido o pensamento e a subsequente ação conscientes orientados para um propósito, cujo foco está na *problematização* – ou seja, no conceito de *problema filosófico*. Estas perspectivas se complementam e se nutrem mutuamente de forma virtuosa; como também revigorante é, tanto para a ciência quanto para a filosofia, a integração destes campos e seus distintos, mas complementares e interdependentes fazeres.

Assim, a *história da filosofia* aborda o processo de desenvolvimento do pensamento filosófico, destacando as tradições filosóficas, seus temas e produção conceitual gerada em resposta aos desafios pensados em seus contextos, que constituem também o objeto da segunda perspectiva – a *filosofia como fazer filosófico* (Porta, 2014). A filosofia supera, portanto, o acúmulo de conhecimento das escolas de pensamento que marcam sua história (Raffin, 2009), senão é feita pensando, como atitude filosófica. Refletindo sobre o próprio pensamento, a propósito. Para isso, é essencial uma postura que se oponha à indiferença para que o problema filosófico seja formulado enquanto tal, com sua intencionalidade própria (Cerletti, 2009; Armijos Palácios, 2013).

Com isso, o fazer filosófico se insere potencialmente na vida das pessoas, não somente pelo fato de ser uma atividade racional inerente ao ser humano, mas pela capacidade transformadora da consciência que encerra. A realização desse potencial conduz ao discernimento, à autonomia e à liberdade de pensamento e posicionamento, condições fundamentais para a transformação consciente, significativa e de alcance mais perene. A *perenidade* aqui também

não se pretende absoluta, tampouco deve ser tomada como algo em sentido pretensamente imutável, senão como atributo para a constituição de um substrato que se revele consistente, a ponto de servir de base para saltos transformadores subsequentes.

Ser capaz de pôr-se e manter-se refletindo é, então, um dos fundamentos do fazer filosófico enquanto atitude e uma das finalidades da filosofia. A atitude filosófica é, assim, uma ação racional que permite estar consciente, autônomo e ativo no mundo. Exige, portanto, o interesse de conhecer em crescente profundidade, a partir do questionamento sistemático como prática intelectual esclarecedora – pela reflexão crítica e radical com aspiração à autonomia –, incidente sobre os pressupostos que sustentam o pensamento e, por conseguinte, a interpretação de dada realidade a influenciar as ações e tomadas de decisão em todas as órbitas da vida.

A filosofia como *fazer*, pode ser, em síntese apertada, definida como a ação crítico-reflexiva radical e sistemática que recai sobre os fundamentos do pensamento. Mas é importante explorar um pouco mais esses elementos constitutivos do fazer filosófico: a *reflexão* – a *crítica* – a *radicalidade* – e seu caráter *sistemático*.

Para Abbagnano (2012, p. 260), inspirado em proposição de Kant, a atitude *crítica* refere-se a um “*processo através do qual a razão empreende o conhecimento de si mesma*”. O conceito de crítica é, portanto, extraído da própria filosofia, por inerente à sua definição. A crítica está, assim, associada ao *questionar*, a buscar os fundamentos constituintes válidos da própria razão. Nesta linha, Reale (2002, p. 29) assinala que criticar “*significa indagar das raízes de um problema, daquilo que condiciona, lógica, axiológica ou historicamente, esse mesmo problema*”. Mas a crítica não é suficiente para o fazer filosófico; este exige, também, uma postura *reflexiva*, que significa voltar-se para si. Está relacionada ao senso de crítica, essencialmente. Refletir é ser capaz de perceber-se, de olhar para si, de reconhecer-se, e, mais especificamente, alcançar a consciência acerca dos fundamentos do próprio pensamento. No entanto, mesmo este segundo elemento não esgota o significado de filosofia, pois o pensar sobre o próprio pensamento precisa também alcançar suas *raízes* mais profundas. Este é o senso de *radicalidade* do pensamento crítico e reflexivo. Por fim, o caráter sistemático do pensamento filosófico tem seus contornos sinalizados por uma postura *recorrente, rigorosa e metódica*.

Este, a propósito, talvez possa ser o atributo que mais aproxima este peculiar modo de pensar do seu elemento *philo*, que caracteriza a *amizade* em relação ao *saber* em filosofia; a vontade de manter-se próximo, uma inclinação de identidade com a busca do conhecimento sem limites.

Compreender o que é filosofia contribui para reconhecê-la como um fenômeno humano por excelência; percebê-la como inerente ao sujeito que pensa, como prática própria da razão, o que em essência distingue o homem como tal. Fazendo isso, afastam-se as falsas noções de que a filosofia é algo distante e etéreo, ou ainda monopólio de domínio de iniciados, além de pouco aderente à vida cotidiana. A filosofia não é nada disso. Ao contrário, o exercício da filosofia é o que permite ao sujeito manter-se efetiva e plenamente vivo e, sobretudo, livre.¹³

Por fim, sob a perspectiva da sua função como ação racional, Deleuze e Guattari (1992) afirmam que a filosofia formula conceitos. A filosofia opera produzindo conceitos. Para os autores, a filosofia, “*mais rigorosamente, é a disciplina que consiste em criar conceitos*” (Deleuze & Guattari, 1992, p. 13). Prima, portanto, pela precisão e consistência conceitual. Nesse particular, a filosofia é, fundamentalmente, a problematização de conceitos; começa por eles e os elabora ou depura, mas sem pretender finalizá-los, tampouco isentá-los de novo ou mesmo sistemático reexame. Permite, assim, produzir *conceitos novos* ou conferir-lhes outros significados em dado momento e contexto, gerando as *condições de entendimento dos sujeitos* necessárias para o que em administração poderia se denominar de mudança, mesmo de inovação, ou o que em ciência representa conhecimento de vanguarda ou fronteira.

Esta parece ser uma forma interessante de definir a filosofia, especialmente quando se busca uma perspectiva aplicada em administração pública. Combinada com o senso de problematização filosófica, pode ser pensada como a proposição de questões tendentes a examinar, depurar ou produzir em resposta conceitos a partir a reflexão crítica, radical e sistemática – rigorosa e metódica – incidente sobre seus elementos mais fundamentais de modo consistente com o contexto vivido pelo sujeito. Este elemento contextual é fundamen-

¹³ Nesta perspectiva, o leitor poderá avançar pela corrente filosófica do *existencialismo* e investigar sobre a *filosofia da linguagem*.

tal no pensamento filosófico. A filosofia é sempre ambientada e, por conseguinte, a história da filosofia exige uma leitura que tome em consideração seu momento histórico e as condições intervenientes à época das formulações.

A atitude filosófica é, então, uma condição para estar consciente no mundo, implica dizer, de forma autônoma e ativa. Nessa linha, conforme Ongaro (2020a, p. 53), a filosofia “*surge da necessidade do ser humano de alcançar uma compreensão mais profunda de toda a realidade, assim como as perguntas que surgem desta busca: [...]*”. Está, pois, relacionada à busca de conhecer, tendo o pensar como meio fundamental e a problematização de natureza filosófica como impulso.

Outro aspecto importante para a compreensão acerca do que seja a filosofia diz respeito ao seu surgimento, especialmente a forma e o local, dentre outros condicionantes, tanto quanto o recorte que se faz, mais precisamente destacando o pensamento ocidental. A filosofia ocidental pode ser entendida como o campo original constituído pelos primeiros esforços de elaboração de um modo de pensar assentado na razão e orientado para a produção de um conhecimento justificado. Conformam-se como pensamento alternativo ao mitológico – aquele que explica o mundo a partir da mitologia, um *logos* mítico – e dogmático, operando o deslocamento da *doxa* (opinião) para a *episteme* (conhecimento racional). Assinala-se que a filosofia ocidental se diferencia das demais especialmente pelo fato de privilegiar a razão em relação às cosmogonias de fundo dogmático-religioso, ao passo que nas filosofias orientais, por exemplo, esse contraste não se acentua. E quando se trata de mitos, não se restringem àqueles da Grécia antiga, mas, especialmente, os que povoam as mentes também na contemporaneidade. Mitos são elaborações não submetidas à razão.

Pontua-se que os mitos também são produtos da razão, tanto quanto os são os dogmas religiosos, igualmente elaborados por uma atividade racional, ainda que não fundamentada nela em sua plena extensão. Os mitos encerram saberes; sobretudo valores morais. O pensamento filosófico não se trata, portanto, de desconsiderar a perspectiva mítico-religiosa, mas de erigir outra forma de pensar assentada na racionalidade em suas feições passíveis de verificação de validade dada pela coerência argumentativa e que tenha a postura

questionadora como fundamento. Estas múltiplas formas explicativas de mundo coexistem e têm distintas finalidades.

O pensamento racional tendente a explicar o mundo e tudo o mais nele é, pois, o domínio da filosofia.¹⁴ A partir dela, como derivação, emergiram as ciências. A filosofia não é, portanto, como se disse, uma ciência, senão a base de formação das diferentes ciências existentes, moldando seus percursos de distintas formas. E isso também se verá em maior profundidade no amplo, multifacetado e fluido campo da administração pública.

A filosofia é, em síntese, uma ação racional.¹⁵ É uma prática intelectual esclarecedora dos pressupostos que sustentam dada interpretação da realidade e que, por conseguinte, informam as ações e as tomadas de decisão em todas as órbitas da vida. Para ilustrar, caso se reconheça que um diagnóstico médico seja basilar para um tratamento eficaz de um paciente enfermo, também é devido reconhecer que uma compreensão consistente da realidade constitui fundamento para a boa decisão e ação, inclusive – e principalmente – no campo da administração pública.

Ongaro (2020b, p. 87) entende que a Filosofia

se ocupa da aquisição de um conhecimento racional e da compreensão da realidade como tal, em sua totalidade, e sua última finalidade é a compreensão profunda da realidade, em lugar de um conhecimento disciplinar mais amplo de uma matéria (como nas disciplinas científicas individuais) (Ongaro, 2020b, p. 87).

Por fim, à guisa de uma síntese para esta seção, a fim de encaixar um conceito que direcione o desenvolvimento das demais partes deste texto, assume-se a filosofia como um fazer que relaciona três momentos fundamentais: o *estranhamento*, a *problematização*

¹⁴ Assinale-se que, por sua natureza, a filosofia não deixa de abordar mesmo a religião. A filosofia medieval, a propósito, desenvolve-se em íntima relação, sobretudo com o cristianismo. Do ponto de vista da filosofia, nada a escapa. A capacidade racional do sujeito precede qualquer elaboração humana, rigorosamente. Sendo o pensamento filosófico um exame acurado sobre os fenômenos tomados como problemas, e os conceitos o produto dessas elaborações crítico-reflexivas, absolutamente tudo está potencialmente ao alcance da filosofia. *Como* ou *se* este esforço de pensamento conceitual é recebido trata-se de outra questão. Para ilustrar, perceba-se que o conceito de *Deus* proposto por Espinoza (1632-1677) não tem seu valor maior pelo conceito em si, mas pelo exercício de pensamento conceitual realizado, e com que fim o fez. Isso porque definir Deus não implica desacreditar, senão a busca de uma forma de melhor compreendê-Lo, uma das expressões possíveis para um *religamento*.

¹⁵ O recorte aqui, reitera-se, está limitado aos contornos da filosofia ocidental.

filosófica e a *elaboração conceitual*. O *estranhamento* como o esforço de permitir-se ser apanhado pelo fenômeno, mormente os considerados mais comuns; seguindo-se o pensar de natureza filosófica em si, que se assenta na *problematização filosófica*. Esta, por sua vez, refere-se à produção de questionamentos de natureza crítico-reflexiva de alcance radical sobre os elementos conformadores do fenômeno focal problematizado. Segue-se, então, a elaboração do *conceito* que satisfaça, ainda que temporariamente, o desejo de conhecer ou o juízo em relação ao que se investiga. Essa produção de conceitos se realiza, seja por uma geração original como resposta a um problema, seja por depuração e ressignificação de construções conceituais preexistentes. Assinala-se, também, que esses momentos não são estanques entre si, senão interdependentes e mutuamente relacionados em interações recursivas.

2.2 Filosofia como problematização filosófica

Pensar a filosofia como fazer filosófico requer reconhecê-la como um exercício de *problematização de natureza filosófica*. Para isso é essencial examinar o conceito de *problema filosófico*; este que se diferencia do conceito de *problema científico*, tanto quanto de qualquer *problema comum*. A formulação acerca do que seja a filosofia, a propósito, é um típico problema filosófico e está na origem da motivação para compreendê-la como prática crítico-reflexiva sistemática de alcance radical.

Assume-se que filosofia é, essencialmente, filosofar; e isto, por sua vez, pode ser entendido como refletir, crítica e radicalmente, de forma recorrente, rigorosa e metódica sobre os fundamentos do pensamento, com vistas a que o sujeito alcance uma condição de autonomia. O senso de autonomia, neste particular, pressupõe a capacidade do sujeito de pensar livremente, sem a subserviência ao pensamento de outro. A autonomia emerge de um escrutínio da razão que conduz o sujeito a uma condição de plena consciência de si, sem sujeição a postulados preexistentes. Atua, assim, de forma autônoma a pessoa que submete suas escolhas de ação a critérios e normas refletidas e deliberadas por si própria.

Note-se que a autonomia exige *consciência*, o que se dá pela ruptura com o que está implícito. Dá-se segundo um esforço de abstração intelectual conduzido mediante um processo de elaboração

conceitual que busca superar o apreendido de forma apressada e superficial, mormente pela experiência. Eis aqui uma das expressões mais fundamentais de *liberdade*.

E, nesse sentido, o pensamento filosófico se inicia com o permitir-se o *estranhamento* ou a perplexidade perante o mundo que, ato subsequente, dá ensejo à *pergunta filosófica* com as feições que lhes são próprias. Conforme Perine (2013, p. 144), referindo-se a Platão em seu diálogo *Teeteto*, a atitude filosófica emerge de “*um estado de espírito definido como admiração, espanto ou perplexidade*”. Entretanto, segue o autor, este estado, impulso ou “*faísca da perplexidade só produz filosofia quando ocorre num espírito disposto a alimentá-la pelo diálogo e pela argumentação*” (Perine, 2013, p. 144).

Nesta mesma linha de busca por maior amplitude de percepção dos fenômenos do mundo, Schopenhauer (1960) assim refere:

Possuir espírito filosófico é ser capaz de admirar-se dos acontecimentos habituais e cotidianos, é ser capaz de propor-se como objeto de reflexão o que há de mais geral e de mais comum, ao passo que ter espírito científico é admirar-se a propósito de fenômenos selecionados e raros, sendo problema único reduzi-los a outros fenômenos já conhecidos (Schopenhauer, 1960, p. 85).

A capacidade de admirar-se, de estranhar, de ver-se perplexo, reconhecendo desconhecer é, portanto, uma das características da racionalidade humana; e impulso original para o pensar. Esta atitude de admiração que anima a capacidade de pensar de modo crítico-reflexivo é orgânica ao sujeito racional, e converge também para o conceito de *atitude parentética* (Ramos, 1989, 1984; Salgado, 2019; Martins, 2019).

Retomando, tem-se que a essência da filosofia pode ser compreendida como o *pensar filosófico*. A filosofia é, portanto, feita pensando. E pensando sobre o próprio pensamento. Para isso, é essencial que o *estranhamento* se instale, em especial ante aquilo que pode se apresentar como o mais cotidiano dos conceitos ou tema, e o problema filosófico seja formulado enquanto tal com sua intencionalidade particular.

Com isso, tem-se a filosofia como algo muito próximo, ou seja, uma prática que se insere na vida das pessoas potencialmente em todos os momentos da sua trajetória, ainda que possa se manifestar

como atitude exercida em intensidades e frequências variáveis, a depender do sujeito e de seu contexto. E este *fazer filosófico* é capaz de prover discernimento, autonomia, liberdade de pensamento e posicionamento frente aos atos e fatos que se colocam ao sujeito.

Filosofia é pensar crítica e reflexivamente, conforme já se disse. Mas pode-se viver sem pensar dessa forma? Sim. Mas que vida será essa? De superficialidade, de reprodução acrítica de pensamentos, de ações irrefletidas e, portanto, de subordinação e de dependência em relação ao outro.¹⁶ Disso se extrai que filosofar é pensar em profundidade para agir conscientemente.

Pode-se dizer que o ânimo de conhecer move o filósofo ou, de forma mais ampla, aquele que filosofa. Mas que conhecimento é este? Um conhecimento sobre seu modo de pensar em relação ao mundo e orientado para a ação.

2.3 Problema filosófico e problema científico

A filosofia e as ciências diferem em substância. Não compartilham método e mesmo a razão de existirem. Justificam-se de modos distintos. Têm finalidades diferentes. Contudo, são complementares e se alimentam mútua e virtuosamente. Portanto, não há fronteiras absolutamente rígidas, podendo haver sombreamentos e entrecruzamentos, evidentemente. Mas uma das formas de distinguir a *filosofia* e a *ciência* é a partir da natureza dos seus problemas: os *problemas filosóficos* e os *problemas científicos*.

A filosofia questiona as raízes do pensamento e produz novos conceitos; ao passo que a ciência produz o que Deleuze e Guattari (1992, p. 37) denominam de “*prospectos*, ou funções, (*proposições que não se confundem com juízos*)”. A filosofia é o pensar sobre a estrutura e validade essencial “fundante” do próprio pensamento. Põe-se a problematizar com o propósito também de revelar inconsistências e sinalizar caminhos alternativos aos convencionalmente postos. É importante atentar para não tomar os esforços de definição de contornos de uma ciência com a ideia de seu isolamento. Distintas definições, por si só, não implicam segregação.

¹⁶ Quando Aristóteles trata da vida feliz, referindo-se ao exercício do intelecto como fonte da verdadeira felicidade, em alguma medida faz alusão a esta capacidade racional que mantém o sujeito efetivamente vivo no mundo, existindo.

Para ilustrar, o conceito de *justiça* é, antes, um conceito filosófico. A justiça é objeto de exame do campo da ética, um ramo da filosofia. Posteriormente, o senso de justiça passa a ser operacionalizado pelas ciências jurídicas e sociais. Pensar sobre o multifacetado e dinâmico conceito de justiça, portanto, não é monopólio do jurista, senão está ao alcance de todo o ser racional que se proponha a examiná-lo filosoficamente. E quando o jurista o faz, está fazendo primeiro filosofia, pois é esta que se ocupa da depuração conceitual, ainda que o faça a partir de uma disciplina específica. Nesta mesma linha se pode pensar o conceito de vida, que é objeto das ciências da saúde, particularmente das ciências médicas, assim como das ciências biológicas, mas que não se circunscreve a elas. A questão acerca do que seja a vida constitui um problema filosófico essencial, a propósito. E, para ilustrar, no tratamento das questões envolvendo a bioética – um segmento da *ética aplicada*, portanto, da *filosofia* –, o conceito de vida é fundamental. Assinale-se, mais uma vez, que a filosofia e as ciências não conformam espaços separados, senão interdependentes. Não convém, portanto, pensar em limites disciplinares, mas em entrecruzamentos ou, no máximo, em regiões borradas de fronteira.

Entre as diferenças da filosofia em relação às ciências pode-se também destacar o fato de que nesta, de modo geral, e em sentido mais estrito, os avanços se processam circunscritos e em obediência a pressupostos epistemológicos e metodológicos quase canônicos validados e reproduzidos pelos seus atores – conformando a denominada ciência normal –, que operam, portanto, como delimitadores do campo, ao definir quem nele ingressa, permanece ou dele se afasta (Burrell, 1999; Paula, 2016).¹⁷

A filosofia, em contraste, é aberta, questiona inclusive a si própria incessantemente; o que não significa ausência de rigor conceitual e metodológico, senão o contrário, exige-os fundamentalmente (Gault, 2020). E o que faz sobre si, a filosofia também imprime em relação a qualquer modo de pensar, em todos os âmbitos do conhecimento, seja na vida cotidiana, seja no ambiente profissional, ou, ainda, no espaço da produção científica. Esse senso de abertura assume não

¹⁷ Há aqui, inclusive, uma incursão importante possível que a filosofia, a partir da sua disciplina denominada *epistemologia*, faz em relação ao conhecimento, em sua expressão mais convencional, tomado como crença verdadeira e justificada.

somente o sentido de ter seus limites de fronteira menos definidos em termos de escopo, mas é especialmente dado pela natureza incessante da sua dinâmica de investigação, em relação a um problema qualquer.

A filosofia se propõe a examinar especialmente o que é tomado como dado, assentado ou resolvido; sobre o mais aparentemente óbvio e isento de discussão. E não o faz por outro motivo que não seja o de revolver as bases daquele modo de pensar, a fim de verificar sua consistência, pertinência e validade. Não existe nada inquestionável para a filosofia. Nenhum tema ou conceito está imune ao pensamento filosófico. Mas filosofia e ciência são órbitas diferentes; entrelaçadas, apesar de distintas notadamente quando se toma a filosofia como *fazer filosófico* – como problematização de natureza filosófica.

Note-se que as ciências, de modo geral, têm em si um senso intrínseco de progresso; uma orientação para a aplicação e a transformação do mundo pelo avanço e pela operacionalização das suas descobertas. A filosofia não tem essa preocupação utilitarista; não se preocupa em desconstruir as formulações existentes. Aliás, a finalidade do pensamento conceitual é justamente esta: a elaboração de conceitos a partir de problematizações essenciais. Seu compromisso é, em suma, com a consistência dos fundamentos do pensamento em si. Por isso, a propósito, não têm sentido as perguntas para que *serve* a filosofia? Ou qual é sua *utilidade*? A filosofia não deve servir a ninguém, tampouco tem uma finalidade utilitarista. O pensamento filosófico não se subordina. É livre e liberto.

Outro aspecto importante a salientar, quando se pretende compreender os diferentes espaços da filosofia e das ciências é considerar o lugar e significado das *teorias*. E, nesse contexto, ganha relevo o fenômeno da tomada da produção de um determinado filósofo ou tradição filosófica como teoria no processo de investigação científica. Esse movimento de transposição exige atenção, pois uma vez realizada sem que se atente para o senso de *filosofia* em sua integralidade de significado, especialmente a noção de problematização filosófica, pode conduzir à assunção daquela produção particular de forma reduzida a um marco teórico.

Atente-se para o fato de que a obra filosófica é fruto de um particular esforço de problematização contextualizada produzido por um sujeito que se dispôs a pensar substantivamente; não é teoria em termos científicos, essencialmente. Assume contornos teóricos quando apropriada como tal no âmbito do processo científico, mas aquela produção é antes uma resposta dada no espaço da filosofia a um problema filosófico. Essa apropriação da obra filosófica como recurso teórico, no âmbito da ciência, passa a operar, então, como lente particular que, por sua vez, também concorre para a delimitação e a interpretação dos objetos de investigação aos conceitos daquele quadro referencial tomado da *história da filosofia*. Será, pois, sempre uma apropriação limitada sob o ponto de vista da filosofia reconhecida como *problematização filosófica*.

Impõe-se, portanto, o cuidado de não tomar os pensamentos – as filosofias – dos filósofos unicamente como *teorias* dos filósofos. A filosofia não elabora teorias, rigorosamente. Filósofos *problematizam* temas, *propõem problemas* e os *examinam*. No curso desse processo, *elaboram conceitos* em resposta. Assim, caso se tome uma dessas respostas, portanto, *uma filosofia* – ou obra crítico-reflexiva de um filósofo – somente como teoria em sentido estrito, é possível que não se tenha entendido suficientemente a extensão do significado de *filosofar*.

Mas a ciência também problematiza, propõe questões de pesquisa e investiga. Como diferem, então, a filosofia e as ciências? Um encaminhamento interessante de resposta a esta questão pode ser endereçado a partir da *formação do pensamento e das disciplinas científicas desde a filosofia*, e, especialmente, a partir da *delimitação da intencionalidade* que marca cada um dos dois tipos de problemas ora enunciados: o filosófico e o científico.

Parte-se do pressuposto histórico de enraizamento das ciências na filosofia, tal como já se demonstrou em seções anteriores. Assume-se, ainda, que quanto mais uma ciência se aproxima da condição de normalidade – ciência normal – mais tende a se distanciar da filosofia; e menor é a percepção de valor do questionamento dos seus pressupostos “fundantes”. Não que a relevância do pensamento filosófico não resida ali. Vale atentar que, paradoxalmente, é nessa condição que mais importante se revelaria a presença da problematização filosófica, pois é justamente o assentado, o decantado e

“inquestionado” que constituiria o melhor objeto do pensamento filosófico enquanto prática crítico-reflexiva. Note-se que a condição de normalidade da ciência é justamente um dos aspectos estruturantes e impulsionadores dos avanços científicos entendidos enquanto tais. E o pensamento filosófico pode perturbar isso. Destaque-se que, do ponto de vista da ciência, esse questionamento das suas bases é, por vezes, necessário, já para a filosofia é sempre um imperativo fazê-lo.

Mas, em campos conflituosos em que se interseccionam múltiplas disciplinas, como é o caso da administração pública, e onde o assentamento de conceitos está em processo, é que a presença da filosofia se mostra mais necessária. E essa contribuição ganha relevo exatamente no propósito de depurar esses elementos epistemológicos e teórico-metodológicos “fundantes” peculiares a cada uma das disciplinas ou ciências tributárias do campo.

Neste particular da integração dos esquemas conceituais das diferentes disciplinas, se destaca o conceito de transdisciplinaridade.

Pesquisa transdisciplinar é a que se afirma no nível dos esquemas cognitivos, podendo atravessar as disciplinas e visando à criação de um campo de conhecimentos onde seja possível a existência de um novo paradigma ou de um novo modo de coexistência e diálogo entre os filósofos e os cientistas, os esquemas nocionais devendo circular da filosofia às ciências naturais e humanas, sem que haja nenhuma hierarquia entre esses diversos modos de problematização e experimentação (Japiassú, 2006, pp. 39-40).

Mais especificamente em relação à filosofia, as ciências ou disciplinas se constituem e passam a operar de modo pretensamente independente quando as perguntas que elaboram têm como intenção produzir respostas insertas no seu demarcado espaço paradigmático de contornos epistemológicos e teórico-metodológicos particulares, e, como efeito adverso, “*proibindo toda incursão estrangeira no seu território*” (Japiassú, 2006, p. 38). Mas esta autonomia não é absoluta, como se percebe; tanto quanto a aludida harmonia também não o é. Perceba-se a reação a este fenômeno de cercamento disciplinar, que ocorre quando as diferentes áreas do conhecimento buscam integrações entre si. Para ilustrar, as ciências jurídicas e sociais em relação à administração, especialmente em relação aos conceitos de gestão; ou com a economia, ou ainda com a ciência política, com a sociologia, entre outras, inclusive entre si.

Assim, as raízes com a filosofia não se rompem pelo surgimento das disciplinas que se especializam. As disciplinas científicas guardam em si a gênese da atitude racional que marca o espírito filosófico. A filosofia continua inserta – mas evidentemente não circunscrita – nas ciências; faltando, por vezes, explicitá-la. Trata-se de fazer parte sem estar unicamente contida nas ciências disciplinares; de um atravessamento essencial, de fato. A própria filosofia, a propósito, se revigora pela interação com as ciências (Stein, 2021).

Então, apesar da autonomia relativa que as ciências conformadoras do campo da administração pública alcançam, cada uma segundo seus referenciais disciplinares, controvérsias no tratamento dos seus objetos estarão presentes ainda que encobertas ou latentes. E é mesmo importante que estejam em debate, inclusive pela dimensão e natureza do campo. Haverá sempre, portanto, uma expressão da filosofia em cada disciplina a lembrar da sua origem e fundamentos, conferindo também dinamismo à produção de conhecimento nas ciências em particular.

Conforme refere Ongaro (2020b) existe um elemento residual de pensamento filosófico em cada disciplina, isso porque

cada uma destas disciplinas, por sua vez, como todas as ciências “modernas”, se estabeleceu através de um processo de separação da filosofia e na estruturação de sua própria declaração dos problemas específicos abordados, os conceitos e a terminologia utilizados e os métodos para gerar e acumular conhecimentos (Ongaro, 2020b, p. 86).

Reitera-se que a relação dessas ciências com a filosofia não se dá tomando esta última como mais uma das disciplinas conformadoras do campo; porque a filosofia não é uma ciência, senão um fundamento e um modo de pensar presente em todas as expressões disciplinares. A filosofia é, pois, uma forma de proceder intelectual assentada na produção conceitual que atravessa todas as ciências, além de outros campos, tais como a arte, a religião, etc.

Desse modo, cada ciência tem em si também elementos da filosofia, tanto quanto leva a efeito seus processos de produção científica transpassados pelo fazer filosófico direcionado para os fins – a intenção – própria da ciência. Por certo, pode-se fazer ciência sem recorrer à *história da filosofia* explicitamente, mas não se pode produzi-la à margem do *fazer filosófico*. Ademais, pensar criticamente

não é exclusividade da filosofia, mas herança dela que se instala, se manifesta e concorre para a consistência do processo científico, mormente nas ciências sociais. Reitere-se, o *problema científico* coloca-se como *questão ou pergunta de pesquisa*, que emerge da *problematização* precedente; esta, por sua vez, pode ser entendida como uma pálida expressão do que se possa entender como *problematização de natureza filosófica*.

A partir disso, e com vistas ao aqui pretendido – destacar a filosofia como *ação*; e não como recurso de erudição¹⁸ –, faz-se necessário para assinalar a diferença do *problema científico* em relação ao *problema filosófico*, evidenciar o elemento de *intenção*. Ambos os tipos de problemas podem ser contrastados em sua natureza e substância pela *intencionalidade* que encerram. A diferenciação está, portanto, na *intenção* como finalidade que move o sujeito ao examinar o problema; o que concorre também para a distinção da filosofia em relação às ciências. Não obstante esta diferenciação, é sempre importante reafirmar que ambos os campos estão integrados, sendo a filosofia elemento constituinte dinamizador presente em cada disciplina científica, sem circunscrever-se a qualquer delas.

Pode-se abordar, a propósito, os mesmos objetos de investigação, mas de modo distinto, não somente pelos diferentes olhares de exame, como pela forma segundo a qual a filosofia, por não reconhecer as fronteiras disciplinares, contribui com o processo científico. Inexistem, pois, limites que isolem em termos disciplinares a filosofia e as ciências. Importa justamente destacar o quanto as raízes e seu entrelaçamento, no território filosófico, alcançam as ciências, em especial as ciências sociais, e seu corpo e procedimento crítico-reflexivo originário – a filosofia.

Assim, no tratamento da filosofia como *problematização filosófica*, são a *intenção* da qual se reveste a pergunta formulada a ensejar tipos diferentes de respostas (Cerletti, 2009; Porta, 2014) e os *contornos* – tanto da pergunta quanto da resposta –, que também

¹⁸ Refere-se aqui àquela falsa e mesmo estéril erudição assentada na prática de citar em falas ou textos os filósofos e suas obras, seja em trecho, seja em frases isoladas, por vezes descontextualizadas e, em consequência, também não raras vezes contraditórias ou impróprias, mesmo no conjunto da obra do pensador. Essa prática, que mais se alinha a uma violência contra o texto filosófico referenciado, assume contornos de demonstração de um conhecimento de fato inexistente, que é externado para fins essencialmente simbólicos.

contribuem para definir os campos da *filosofia* em relação ao das *ciências*.

Para além do enfrentamento dos problemas de administração pública, como problemas científicos à luz dos diferentes marcos conceituais, próprios das disciplinas que conformam o campo, propõe-se aqui o *exame dos conceitos* e mesmo dos *temas* da administração pública, a partir do conceito de *problematização de natureza filosófica*. Faz-se, assim, uma opção pelo esclarecimento do sujeito *mais* a partir do convite à prática de um pensamento filosófico incidente sobre problemas da administração pública, com foco nos conceitos que os descrevem, examinados de modo crítico, reflexivo, radical e sistemático em seus pressupostos, e *menos* pela busca dos diferentes tratamentos alternativos já dados aos temas, no âmbito da filosofia no transcurso da sua história.

Neste último particular, ainda no contexto do fazer filosófico significativo mobilizado partir de problemas, também se desloca da abordagem fundada no estudo da filosofia a *partir de seus problemas* (Porta, 2014; Carneiro, 2003). Porta (2014) sugere que o percurso de estudo da filosofia deve partir da identificação dos problemas que os filósofos se dispuseram a examinar e não do que produziram, que são as elaborações conceituais em resposta. Assim, desvia-se também da proposição de Guido, Gallo e Kohan (2013, p. 121), segundo a qual “*uma abordagem problemática do ensino da filosofia procura organizar os conteúdos a serem trabalhados de modo a explicitar problemas que fizeram os filósofos pensar e produzir seus conceitos, qual era seu movimento de criação*”, estimulando a experiência do pensar filosófico.

Propõe-se aqui para a problematização de natureza filosófica outro *objeto*, qual seja, os conceitos alcançados em seus pressupostos. Além disso, outra *finalidade*, a saber, repensá-los ou depurá-los, conferindo-lhes novos significados. Propõe-se, em essência a problematização dos conceitos, mormente aqueles que transitam irrefletida e acriticamente no cotidiano da administração pública. Isso porque são estes que inconscientemente influenciam as ações.

Não se enfatiza, portanto, – ainda que também não sejam afastados de plano – a retomada dos problemas filosóficos constituídos no transcurso da história da filosofia, senão um destaque para o senso

de *pensar filosoficamente* mediante a problematização sobre temas e especialmente os conceitos do cotidiano – não que algum deixe de ser, mas destacando um olhar para os fenômenos e correspondentes *conceitos* do campo da administração pública. Esse pensar sobre os temas pela via dos conceitos não se refere a estes como objetos em si, senão alcançando os pressupostos que os conformam no pensamento do sujeito. Importante ter em mente, ainda, que elaborar um conhecimento válido sobre algo requer a superação do que se acredita conhecer. Parte-se em busca de um entendimento mais consistente, mas sem que se tome esse conhecimento preexistente como referência para o exame. Ou seja, o que se crê saber não pode integrar as lentes de análise; é preciso suspendê-lo, tanto quanto possível. E isso exige esforço racional.

O sujeito é aquele que pensa sobre o objeto, relação esta que define a formação do conhecimento. Não se trata, portanto, em termos mais amplos, de refletir sobre o problema em si ou alternativas postas, senão sobre os fundamentos do próprio pensar; incidindo sobre os pressupostos que subjazem à própria formulação conceitual conformadora do problema, tanto quanto das alternativas e das tendências de encaminhamento.

Essa elaboração assenta-se mais precisamente nas definições de *problema filosófico* a partir da filosofia como ação cotidiana, como atitude frente ao mundo, incluindo a dimensão do trabalho. Conforme Armijos Palácios (2013), o ato de filosofar

é consequência de alguém se problematizar. Um problematizar-se que tem a ver com algo que vai além de nossa relação imediata e passageira com as coisas e as pessoas que nos rodeiam. Guarda relação com questões que não podemos resolver de uma forma prática imediata ou de um modo empírico. Os problemas filosóficos têm a ver com questões que não podemos nem antecipar, nem definir, nem rotular, e que surgem nos mais variados contextos e situações – mesmo naqueles considerados vedados à razão. (Armijos Palácios, 2013, p. 196).

Segue o autor nesta mesma linha de argumentação:

Pois a condição e motivação do filosofar é a ignorância, não a sabedoria. Não é quem sabe — ou pensa que sabe — que filosofa, mas quem tem consciência de sua ignorância e quer fugir dela por seus próprios meios. Aquele que sabe — ou acha que sabe — não precisa pensar duas vezes sobre seu

suposto ou efetivo saber. A filosofia, portanto, é uma luta constante contra nossa ignorância e ocorre quando chegamos a perceber que algo contradiz nossas certezas, nossas convicções, algo que levanta problemas que abalam nossa confiança no que tranquilamente acreditávamos saber (Armijos Palácios, 2013, p. 197).

Um elemento essencial para o filosofar é, portanto, a difícil e honesta disposição de aceitar que aquilo que se acredita saber pode não ser suficiente; ou pode mesmo ser pouco mais que uma opinião. Implica permitir-se não emitir juízos apressados.

É Cerletti (2009), no entanto, que pontua o componente de *intencionalidade* a definir os contornos e substância do que se pode entender por *problema filosófico*. Um problema filosófico é, então, caracterizado pela *intencionalidade* que encerra e move o sujeito a pensar pela via da problematização que pode ter por objeto um tema ou, mesmo, como ora se sugere, um *conceito*. É neste caso de aplicação, conceitos de administração pública. Pensando ainda, na natureza da filosofia, uma revisitação dos conceitos que, em geral, já se encontram assentados.

Mas por que se preocupar com um conceito já consolidado ou sedimentado? Justamente pelo fato de que estes podem conter em si elementos constituintes – mesmo outros conceitos –, que, considerado o contexto de sua definição, podem não mais se identificar ou fazer sentido no cenário contemporâneo. Ou seja, não serem mais respostas consistentes, em relação aos problemas da atualidade.

Nesses termos, mormente no que concerne ao significado do senso de *intencionalidade*, poderá constituir-se em problema filosófico aquela pergunta que tem como finalidade não uma resposta imediata que o satisfaça e finalize o processo de busca, mas que pretenda alcançar os fundamentos valorativos e conceituais subjacentes ao pensamento. Nessa linha, afirma o autor, que “*a definição do caráter filosófico de uma pergunta depende do tipo de resposta esperada por quem a formula*” (Cerletti, 2009, p. 23).

Para ilustrar, tome-se a pergunta: *O que é administração pública?* Uma resposta imediata pode ser dada técnica e conceitualmente a partir de definições disciplinares assentadas nas áreas do direito administrativo ou da ciência política, por exemplo. Mas não é esse o intento desta mesma pergunta constituída como problema filosófi-

co, senão o de tomá-la como estímulo a uma atitude crítica, reflexiva e especialmente radical, tendente antes a explicitar os pressupostos subjacentes ao que se entende por administração pública, a fim de verificar sua consistência e validade, bem como fazer emergir novas perspectivas e entendimentos sobre o tema problematizado que encerra em si este conceito.

A intencionalidade filosófica do perguntar se enraíza na aspiração do saber; mas seu traço distintivo é aspirar um saber sem supostos. Por isso, o perguntar filosófico não se conforma com as primeiras respostas que costumeiramente são oferecidas, que, em geral interrompem o perguntar pelo aparecimento dos primeiros supostos. Mas como um saber sem supostos é impossível, o questionar do filósofo é permanente. As perguntas científicas, políticas religiosas, etc. se detêm quando aparece a inquestionabilidade dos supostos que sustentam esses campos (Cerletti, 2009, p. 24).

Assim, pensar a filosofia como um processo de problematização filosófica, que envolve ativamente os sujeitos constitui uma linha de fundamentação capaz de alcançar mais consistentemente as pessoas e proporcionar o que de fato a filosofia como ação se propõe: desenvolver a capacidade crítica, reflexiva, de alcance radical e, portanto, criativa e transformadora. Sinteticamente, ao questionar em profundidade um conceito que adota irrefletidamente no seu cotidiano, o sujeito investiga seus pressupostos, o que o autoriza a reexaminá-los para, eventualmente, redefini-lo, o que o qualifica para um subseqüente agir alternativo. Para Kohan (2013),

em filosofia é uma questão principal que as dúvidas e as perguntas se constituam em problemas, eles próprios insolúveis e sobreviventes a todas as tentativas de respostas; e os conceitos da filosofia são sempre singulares, perspectivos e inatuais como talvez não o sejam em outra disciplina (Kohan, 2013, p. 78).

A singularidade dos conceitos – tomados estes como respostas produzidas a partir dos problemas filosóficos (Gallo, 2012; Deleuze & Guattari, 1992) – responde por seu caráter também transitório e mutável. O conceito adere não somente ao pensamento do sujeito, mas sobretudo ao contexto. E a filosofia faz essa depuração de forma sistemática, inclusive como critério de validade do conceito e, por conseguinte, tudo o mais que seu uso autoriza. O que o sujeito que filosofa faz é examinar um tema constituído como problema de

natureza filosófica e elaborar um conceito em resposta; mas este conceito-resposta não tem a pretensão de ser final, senão antes de evidenciar a filosofia como um fazer, uma prática, um pensar em movimento, uma forma de colocar-se ativamente no mundo.

Assim, formular perguntas filosóficas significa buscar conscientemente atingir as bases “fundantes” do pensamento, questionando-as – implica dizer: *questionando-se* – com a finalidade, ou de substituí-las, ou mesmo, eventualmente, de reforçá-las. Trata-se mais de um *problema de natureza filosófica*, portanto.

Não é fácil, não é cômodo, não é favorecido nos modos de vida mais habituais praticados numa escola, pois não se trata apenas de lançar perguntas ao exterior, mas de colocar o próprio pensamento em questão a respeito das problemáticas elaboradas (Kohan, 2013, p. 79).

Desta forma, a problematização filosófica não exige esforço maior na formulação da pergunta em si, senão na assunção, por parte do sujeito, de uma postura aberta em relação ao que se revela divergente e de uma predisposição honesta e corajosa de alcançar e questionar os alicerces fundamentais do seu pensamento. Nessa linha, o desafio do perguntar não encontra óbice apenas no necessário conhecimento precedente, eis que “*mais impeditiva é a falsa crença de que já sempre sabemos o bastante; isso impede o surgimento de perguntas, visto ignorar os limites do próprio saber e assim não tomar nenhuma medida para superá-lo*” (Keller, 2009, p. 23). Aqui, a propósito, emerge uma das lições essenciais acerca do *saber* contidas no diálogo de Platão denominado *Apologia de Sócrates* (Platão, 1996).

Nessa perspectiva, o valor da filosofia, segundo o que ora se advoga, não reside nas obras filosóficas em si, que continuarão sendo recursos exteriores, senão no seu significado e repercussão enquanto *práxis* e nos efeitos que pode conscientemente produzir sobre os pressupostos do pensamento e da ação. E, no caso da administração pública, essa aplicação se volta para a depuração de conceitos arraigados e, por vezes, anacrônicos.

A apropriação do conceito de problema filosófico, neste caso, orienta-se para uma problematização alcançando temas e questões do cotidiano profissional, e o fazendo segundo uma atitude filosófica geradora de uma postura crítico-reflexiva que caracterize não somente um momento do pensar autônomo, mas um modo de ser no

mundo. Ainda, segundo Armijos Palácios (2013, p. 198), as questões filosóficas surgem em qualquer área ou “*peessoa que questione sobre assuntos cuja solução exige o exercício do próprio pensamento*”.

A atitude filosófica não ocorre unicamente dentro – e como patrimônio exclusivo – do que se conhece como filosofia, ou filosofia acadêmica. Por isso, ela – a atitude filosófica – não pode ser encerrada numa área determinada do saber, não pode ser enclausurada nesta ou naquela disciplina, nem mesmo na disciplina Filosofia. Ela é patrimônio de qualquer um, na área ou no contexto que for, que seja levado a pensar nas circunstâncias já descritas: a da consciência de um problema e de saber que a única forma de resolvê-lo é pensando por si (Armijos Palácios, 2013, p. 198).

Esta capacidade, a propósito, pode ser operacionalizada – sob a perspectiva do *fazer* – como *competência crítico-reflexiva*, significando uma postura sistemática, como inerente não somente ao *fazer*, mas ao *ser servidor* público; tanto nos sistemas de educação, particularmente no plano profissional, quanto nos sistemas de gestão de modo articulado com os temas emergentes da inovação e da criatividade, da ética aplicada e dos códigos de conduta no contexto dos programas de integridade, dentre tantos outros.

Uma imagem dessa competência crítico-reflexiva baseada em um pensar, a partir de problemas de natureza filosófica, poderia ser a de um afloramento de água na nascente de um rio, que revolve constantemente a areia do fundo; em contraste com a deposição dos sedimentos que se observa no fundo de um lago a caracterizar uma postura passiva, acomodada e acrítica.

Enquanto vetor de educação e estratégia didática de estudo da filosofia – *mais precisamente do filosofar* – no âmbito da administração pública, o problema filosófico como força motriz do pensamento pode ser entendido como uma pergunta que se mantém enquanto tal, ou seja, como uma formulação investigativa que tem mais valor em si ao manter-se mobilizando o pensamento a revolver pressupostos decantados, do que na busca de uma resposta final, com vistas à sua operacionalização, que mais se alinharia ao objetivo da ciência. Passa-se a admitir, assim, respostas sempre inacabadas, em formação, mas também potencialmente operacionalizáveis, ou seja, que podem conformar ações contingenciais, sustentando a tomada de decisão quando ela se fizer necessária.

A filosofia enquanto problematização é potente como postura perante o mundo; no particular o da administração pública. Problematizar é uma prática; uma atitude que posiciona o sujeito no seu contexto de forma consciente e o habilita a ser livre no mais profundo significado que esta expressão encerra. Se a filosofia é feita pensando, manter-se refletindo é um de seus fundamentos; questionando os esteios do próprio pensar, em busca de discernimento, de autonomia e de liberdade de pensamento e posicionamento, independentemente do seu ofício. Assim, o esforço de problematização contribui também com a pesquisa, revolvendo o que já se considera assentado em termos de pressupostos ou variáveis de investigação, propondo a inclusão de novos, e a supressão de outros.

Desse modo, a filosofia em si não resolve problemas práticos, mas contribui esclarecendo e sinalizando novos aspectos destes mesmos problemas, que podem ser abordados, pesquisados, examinados, considerados em um processo de tomada de decisão. Para isso, é essencial permitir-se perceber o mundo em sua complexidade, reconhecendo elementos além da moldura convencional, incorporando aspectos porventura não insertos no recorte usual de tratamento das questões cotidianas; buscar e considerar objetos, temas e perspectivas externas às do plano canônico – a uma só palavra, *admirar-se* e permitir-se o interesse pelo diverso e o que ele provoca. Este posicionamento ante o mundo permite que o problema filosófico seja formulado enquanto tal, com sua intencionalidade particular.

O problema filosófico tem, assim, no fascínio pelo não convencional, na perplexidade ou mesmo na admiração (Abbagnano, 2012) seu impulso inicial. Se o pensar nasce a partir do problema, este surge com a licença ao espanto perante o mundo (Japiassú, 2006).

2.4 Problema filosófico e o conceito

O *conceito* tem um lugar central na formulação que ora se propõe para pensar as contribuições da filosofia como pensamento filosófico, mais precisamente enquanto exercício de problematização desta natureza. Assume-se o significado de *conceito* aqui segundo duas perspectivas integradas, a saber: como uma *resposta ao problema filosófico* formulado, e como *elemento “fundante” da elaboração do conhecimento*.

Destaca-se, de início, que o *conhecimento* – objeto da epistemologia – é uma relação estabelecida entre o *sujeito* e o *objeto*. Desse modo, o conhecer se faz com “*a apreensão do objeto pelo sujeito*” (Aranha & Martins, 2005, p. 99). É nesse processo que o conceito se desenvolve. O sujeito que pensa sobre o mundo e o problematiza – questiona e reflete em profundidade – produz em resposta *conceitos*. Nessa mesma linha, Gallo (2012, p. 79) assinala que “*especificamente, no âmbito da filosofia, o pensamento cria conceitos. Experimentar problemas em filosofia significa, portanto, mobilizar o pensamento para criar conceitos como enfrentamento a tais problemas*”. Esses conceitos respondem, portanto, a um problema contextualizado. Logo em se transformando significativamente esse contexto, o conceito merece ser repensado.

Os conceitos podem ser assumidos também como peças que, coerentemente articuladas, constituem formulações teórico-conceituais que, por sua vez, autorizam determinada interpretação dos fenômenos examinados. A percepção de mundo, a compreensão e a formação de juízo têm, nesses termos, os conceitos como fundamento. Assim, enquanto pensamento conceitual, a filosofia assume o conceito como ponto de partida, ou seja, como um elemento ou recurso fundamental de pensamento, tanto quanto o tem, novo ou depurado e ressignificado, como expectativa de resposta ao problema filosófico formulado.

A ação ordinária das pessoas em geral é informada por conceitos coerentemente articulados, que conformam *teorias* ou quadros referenciais através dos quais percebem e compreendem o mundo. Ou seja, as pessoas agem baseadas em *teorias*, ainda que não saibam, ou mesmo que sustentem o contrário, inclusive afirmando que não são *teóricas*, mas *práticas*, buscando referirem-se como sujeitos de *ação*. Daí também a importância destes conceitos serem sistematicamente submetidos a reexame.

Eis aqui um primeiro desafio para o pensamento filosófico: reconhecer que *toda a ação está ancorada em uma teoria*, ou seja, em *conceitos*. Os conceitos não se resumem aos formulados pelo pensamento racional, senão têm seus contornos influenciados ou mesmo definidos de forma empírica. Assim, a experiência não somente pode influenciar a definição dos conceitos como também elaborá-los. E

a filosofia, reitera-se, enquanto pensamento conceitual tem como função essencial examinar racional e radicalmente esses conceitos.

Enfim, este arranjo conceitual influencia, em geral de modo inconsciente, a forma de agir das pessoas. Deste modo, tanto quanto a *filosofia*, a *teoria* está muito presente no cotidiano das pessoas. Nesse particular, vale referenciar Marsden e Townley (2011), quando afirmam:

Todo mundo, e não somente os acadêmicos, teoriza sobre as causas e conseqüências do mundo social e age com base nisso. A maioria das práticas operacionaliza alguma teoria, por mais implícita, vaga e contraditória que ela possa ser. De fato, “prática” é um construto teórico e a teorização é, em si mesma, uma prática (Marsden & Townley, 2001, p. 31).

Perceba-se que todos agem, ainda que inconscientemente, de forma *teoricamente* fundamentada – independentemente da origem destes conceitos –; mas poucos adquirem consciência disso e se permitem refletir e questionar esses arranjos conceituais que influenciam a sua forma de pensar. Isso em qualquer espaço da vida. A validade dessa afirmação é especialmente clara quando se trata de profissionais com formação acadêmica, eis que nelas estão contidos, tanto em componentes curriculares específicos, quanto distribuídos em diversos outros, conteúdos teóricos fundamentais à correspondente profissão. Para ilustrar, *teorias organizacionais* nos cursos de administração, *teoria econômica* no curso de economia, *teoria da contabilidade*, *teoria do direito*, enfim. Desse modo, todo o profissional, ainda que se considere ‘extremamente prático e nada teórico’ está, sem saber, agindo sob a influência de algum marco teórico. Eis a finalidade do pensamento filosófico: examinar-se em seus conceitos e pressupostos “fundantes” para esclarecer-se.

Reconhecendo-se, então, que a ação é, em larga medida, produto do pensamento, é imperativo que se parta desta tomada de consciência acerca da influência das molduras teóricas – dos *conceitos* em sentido mais estrito – para se perseguir a transformação consciente e consistente do pensar e do subsequente agir. E esse aspecto é particularmente impactante no desempenho das lideranças.

A diferença entre um bom gestor e um gestor extraordinário está não em sua habilidade técnica, mas no senso – que se pode derivar somente por meio da reflexão atenta, por meio

da teoria – que ele tem de si mesmo e de suas circunstâncias (Denhardt, 2012, p. 287).

Nesse ponto, o pensamento filosófico ganha especial relevo. Conforme já referenciado, segundo proposto por Deleuze e Guattari (1992), a filosofia – mais precisamente o fazer filosófico – tem como função a *criação de conceitos*, o que se estende para alcançar os sentidos de depuração e de ressignificação.¹⁹ Daí a importância de destacar o caráter virtuoso da problematização filosófica. Este exercício rigoroso produz novos conceitos, a partir dos conceitos já assentados, seja na *história da filosofia*, seja na prática cotidiana; no caso aqui, com ênfase na administração pública.

Os *problemas filosóficos* e os *conceitos* têm, assim, uma *relação cíclica e virtuosa*. Ambos se transformam não somente em razão das contingências de contexto exteriores ao sujeito, mas também devido às diferentes percepções desses fenômenos segundo os distintos sujeitos. Importante é reconhecer o processo de problematização filosófica e a produção de conceitos como um ciclo de exame de natureza crítica a ativar a razão de modo permanente.

Assim, conforme o significado mais substantivo de filosofia, toma-se os conceitos sempre como formulações em contínuo processo de revisitação e análise de seus aspectos constitutivos fundamentais. Isso significa, segundo Gallo (2014, 2013), que os *conceitos* são sempre abertos e as definições decorrentes do seu constante processo de ressignificação são próprias de cada momento histórico, contexto ou pensador, influenciadas pelas escolhas feitas. Assim, estando sob exame sistemático, os *conceitos* tendem a responder mais precisamente ao contexto em que a problematização se processa.

Os conceitos não estão prontos e acabados, mas estão sempre sendo criados e recriados de acordo com as circunstâncias, de acordo com as necessidades, dependendo dos problemas enfrentados a cada momento. Cada filósofo cria seus próprios conceitos ou recria conceitos de outros filósofos. Ao criar e recriar conceitos, o filósofo está também agindo sobre si mesmo, criando a si mesmo, construindo sua vida (Gallo, 2014, p. 13).

A esse propósito, Gallo (2014) também assinala o potencial de mútua transformação que se opera entre o *conceito* que é repensado

¹⁹ A *filosofia* produz *conceitos*; diferente da *ciência*, que produz *prospectos* (ou funções, relações), e da *arte*, que gera *perceptos* e *afectos* (Deleuze & Guattari, 1992, p. 37).

e o *sujeito* que o produz ou reformula, o que é, mais uma vez, absolutamente consistente com o senso de filosofia. Eis aqui outro aspecto importante do exame dos conceitos. Gallo (2014) diferencia *definição* e *conceito* nos seguintes termos: “Nos dicionários e enciclopédias é possível encontrar muitas definições da palavra democracia. O conceito é algo diferente, é uma elaboração própria, que envolve reflexão e modifica quem a realiza” (Gallo, 2014, p. 13).

Daí decorre uma diferenciação importante entre *conceito* e *definição*. A definição diz respeito a uma forma específica, cristalizada e, contextualmente, identificada de um conceito. Este, por sua vez, está em elaboração por parte daquele que se propõe a refleti-lo com radicalidade, adquirindo significados específicos não somente em relação ao ambiente a que se refere, mas ao sujeito que pratica o exercício de pensamento.

É essa a transformação que o conhecimento produz. Sinteticamente, o pensar filosófico cria, depura, reformula ou ressignifica conceitos em um determinado contexto. O exercício do pensamento filosófico, então, a cada esforço de reflexão crítica e radical em relação ao um tema em seus conceitos e correspondentes pressupostos valorativos fundantes, produz novos conceitos mais consistentes como o fenômeno examinado, além de transformar o sujeito que pensa. Note-se que, mesmo não havendo ainda alcançado a depuração suficiente, ou a conformação de um conceito novo, o só fato de o exercício de pensamento estar em processo tendente a fazê-lo já é, por si, transformador. Ter iniciado o esforço crítico-reflexivo já desloca o sujeito para outro nível de consciência sobre o problema ou conceito. E isso autoriza uma distinta percepção em relação ao tema e seus desdobramentos. Os conceitos são, portanto, resultados produzidos em resposta a problemas filosóficos, tal como percebidos pelos sujeitos que se animam a enfrentá-los com a necessária profundidade, constituindo-se como elementos fundamentais do que se denomina de *conhecimento* acerca de algo.

Em suma, a problematização filosófica tendente a gerar conceitos que satisfaçam temporariamente o esforço reflexivo tem também como atributo a atenção à consistência e à precisão dessas formulações, possibilitando a conformação de estruturas de pensamento mais coerentes e potencialmente transformadoras dos modos de agir. Cumpre destacar, ainda, que a aludida precisão conceitual exige

tanto maior interação transdisciplinar – integração dos esquemas cognitivos – quanto mais complexo se revelar o problema e os conceitos examinados. Descuidar da integridade conceitual repercute, portanto, não somente na compreensão do fenômeno examinado e do problema em si, mas do fluxo de comunicação entre as pessoas e campos disciplinares.²⁰

²⁰ Um conceito malcompreendido e fracamente assimilado em sua substância opera significativas repercussões inclusive e, mais especificamente, no processo de apropriação de conceitos gerenciais insertos nas tecnologias de gestão adotadas pela administração pública (Bergue, 2011). Neste particular vale referir o conceito de *redução gerencial* (Bergue, 2010; Bergue & Klering, 2010) formulado com inspiração na *redução sociológica* (Ramos, 1996), e esta, por sua vez, no conceito de *redução fenomenológica* proposto por Edmund Husserl no início do século XX. O destaque se deve à importância da ressignificação de conceitos no processo de assimilação de objetos culturais pela administração pública – tecnologias de gestão, por exemplo – produzidos em contextos distintos.



3

Oficinas de pensamento filosófico em administração pública

O que significa ser *livre*? Um dos mais profundos significados de liberdade está associado à capacidade de exercício da razão. É livre quem consegue pensar autonomamente. Pensar livremente, destaca-se: implica não se submeter ao jugo conceitual imposto por outrem.

A privação de liberdade não está, portanto, unicamente associada à limitação do direito de ir e vir, mas, notadamente na contemporaneidade, há uma dimensão da liberdade aparentemente mais sutil, o que não significa menos limitadora e potente, que é a prisão dada pelas amarras dos conceitos preconcebidos e das opiniões que se mantêm pela postura acrítica e irrefletida das pessoas.

O sujeito que *transforma* o mundo – diferente de quem o *reproduz* – é aquele que *problematiza*, inclusive a si. E ao fazê-lo produz *conceitos* em resposta como já se disse. Portanto, elabora novas formas de interpretar o contexto, de posicionar-se e de agir em relação a ele. Em sentido contrário, aquele que não *problematiza* o que percebe e a sua forma de pensar somente os ecoa sem critérios.

Filosofar é, em essência, *problematizar*; o que antes se faz pelo *problematizar-se* em relação aos próprios conceitos, e revisitá-los, o que permite novos olhares e ações. E o que liberta, então, inclusive a ponto de permitir ao sujeito transformar o mundo? O *pensamento filosófico*.

Trata-se neste capítulo de uma proposta metodológica para a prática do fazer filosófico em administração pública. A partir do senso de *problematização de natureza filosófica* e sua relação com os *conceitos* são propostas linhas gerais para o desenvolvimento de uma meto-

dologia de aprendizagem orientada para a prática do pensamento filosófico, a partir de oficinas ou congêneres.

Pensar o estudo da filosofia no contexto da administração pública, segundo a problematização e o exame de temas – a partir de seus conceitos estruturantes para fins de tomada de decisão –, exige que se reflita sobre estratégias de ensino e aprendizagem coerentes, as quais não podem se deslocar de abordagens ativas, centradas no sujeito que *aprende e ensina*, notadamente na educação profissional. Nessa perspectiva, a filosofia como prática também anima o significado substantivo de ser servidor público, reconhecido como sujeito em percurso autônomo de desenvolvimento e de ação; em constante transformação, portanto.

Requer-se, ainda, que as referidas práticas de aprendizagem sejam contextualizadas, o que implica dizer: significativas para o sujeito (Lima & Silva, 2014). Assume-se, portanto, que metodologias colaborativas baseadas em estudos de caso, discussões, experimentos mentais, oficinas de aprendizagem e oficinas de pensamento (Kohan, 2013) estão entre os tópicos mais evidentes.

Entre as estratégias de ensino assentadas no fazer filosófico propõe-se as *oficinas de pensamento filosófico*, constituindo-se como espaços de interação, formulação de problemas, explicitação de conceitos e exercício de reflexões críticas e sistemáticas de alcance radical sobre seus pressupostos de modo a produzir ou depurar novos conceitos que habilitem uma compreensão contextualizada dos fenômenos (Bergue, 2022b, 2021b). A proposição dessas *oficinas* toma como ponto de partida, no entanto, conceitos e experiências pretéritas que se reconfiguram e passam a merecer o devido resgate, a fim de serem tomadas como fundamento, especialmente pela retomada do conceito de *esclarecimento* e mais intensamente do que se denomina de *método socrático*, envolvendo a ironia e a maiêutica.

3.1 O método socrático

O *fazer filosófico* tem em Sócrates (469-399 a.C.) uma referência fundamental. O ateniense tem múltiplos atributos que o destacam no campo da filosofia, dentre os quais o de ser um marco do início do pensamento filosófico, que tem como centro o *ser humano* e sua interação com o mundo. Isso concorre também para definir os denominados filósofos pré-socráticos, aqueles que, a começar por

Tales de Mileto (624-558 a.C.), iniciaram a jornada da filosofia com a proposição de um pensamento explicativo da natureza – a *cosmologia* –, que se propunha alternativo à justificação da origem do mundo fundada em mitos – a *cosmogonia*. A definição de pré-socráticos não se limita, no entanto, ao caráter meramente temporal – pois havia pensadores da tradição pré-socrática contemporâneos de Sócrates –, senão ao objeto da investigação filosófica realizada.

A doutrina de Sócrates – o socratismo –, portanto, é o marco divisor em termos de objeto do pensamento – do *cosmos* para o *ser humano* –, ainda que esta fronteira não possa ser estabelecida por uma ruptura. É importante perceber como a mudança de objeto de exame proposta por Sócrates também se estende em relação à filosofia que o sucede. Para Abbagnano (2012), o socratismo, como doutrina de pensamento filosófico, tem como fundamentos:

1.º. valor da indagação filosófica, sem o que a vida não é digna de ser vivida; 2.º. a indagação restringe-se ao homem, não havendo qualquer interesse pelo estudo da natureza; 3.º. identificação entre ciência e virtude, no sentido de que é possível ensinar e aprender a virtude, e não é possível praticar o bem sem conhecê-lo; 4.º. a importância atribuída ao ensinamento: nada se ensina, pois apenas se favorece o perto intelectual dos ouvintes; 5.º. método de interrogação e a ironia (Abbagnano, 2012, p. 1.085).

Mas o objeto central do recorte aqui pretendido destaca que é atribuído a este ex-soldado e herói ateniense, Sócrates, o início de um olhar racional sobre o *ser humano* em relação ao *seu contexto*. Sócrates deixou marcas importantes no pensamento filosófico, e depois científico, ocidental em especial quanto à investigação sobre o *conhecimento* – ou seja: qual é a essência do conhecimento sobre as coisas? –, inclusive assentando bases do que atualmente se conhece como *raciocínio indutivo*. O ilustre ateniense não deixou qualquer obra escrita conhecida – sua preferência residia na conversação – de modo que sua produção alcança a atualidade pelas referências atribuídas a ele especialmente por seus discípulos, notadamente o mais célebre deles: Platão. Importa destacar aqui o senso de *conversação*, de diálogo. Platão, a propósito, escrevia na forma de *diálogos* que tinha Sócrates como um de seus protagonistas.

De aparência e comportamento peculiares, Sócrates caminhava entre as pessoas nos espaços públicos estabelecendo conversas com

quem se prontificasse. Nesses diálogos realizava o que se convencionou denominar de *método socrático*. Essa abordagem implicava uma conversa que se desenvolvia em dois momentos distintos: o da *ironia* e o da *maiêutica* (Aranha & Martins, 2005).

O estágio da *ironia* caracterizava-se pela proposição, por parte de Sócrates, de sucessivas perguntas ao seu interlocutor sobre assunto que este julgava conhecer, as quais eram endereçadas em crescentes níveis de profundidade. Para ilustrar: um Sócrates contemporâneo poderia perguntar: O que é administração pública? O que é *administração*? Por quê? O que significa *pública*? O que é coletividade? Como se forma? Por que existe? O que é um cidadão? E assim seguiria investigando os fundamentos de cada resposta dada. Isso avançaria até um ponto de esgotamento da capacidade da pessoa de responder ou a evidência de uma contradição. A finalidade deste momento do diálogo é explicitar o desconhecimento em profundidade, a existência de preconceitos e incoerências, a prática da reprodução acrítica de algo apreendido unicamente no plano da superfície. Havia, sim, nessa forma de proceder, uma exposição do desconhecimento por parte do interlocutor, o que, feito publicamente e com pessoas de aparente prestígio, provocava sentimentos de diferentes ordens. Muitos admiradores tanto quanto desafetos se constituíram a partir dessas interlocuções.

Mas quando o sujeito abordado perseverava na conversação, dava-se a segunda etapa do método socrático – a *maiêutica*. Sócrates era filho de um escultor e de uma parteira. Maiêutica – do termo grego de mesma raiz, que significa realizar partos – refere-se, no âmbito da metodologia praticada pelo ilustre filósofo, ao *parto de ideias*, ou ao esforço de *conceber novas ideias*, a partir do reconhecimento dos limites do conhecimento antes detido. Em síntese, primeiro o sujeito precisa ser levado a perceber que não sabe; depois estimulado a gerar novas ideias, renovando seu conhecimento sobre o tema que antes acreditava conhecer. Pode-se dizer, novos *conceitos*.

Perceba-se que os desafios maiores residem, pois, nos limitadores autoimpostos dados pelo *acreditar já saber* e pelo desejo de *conduzir o processo até o fim*. E, nestes pontos, estão as condições fundamentais para a gênese do pensamento filosófico – o reconhecimento ou, no mínimo, *permitir-se assumir que não conhece o suficiente e perseverar na busca da superação*. A filosofia exige do sujei-

to reverência à condição de detentor de um saber incompleto; tem como imperativo a capacidade de despir-se de eventual soberba em relação ao que julga conhecer. Há aqui um componente de humildade ante o reconhecimento da vastidão sobre o que há para saber. Implica, portanto, uma postura coerente com o que anima a filosofia – etimologicamente, ser amigo (*philo*) do saber (*sophos*) – e, assim, permitir-se andar ao *lado*, e não se colocar *acima* do conhecimento. Mais que isso, é importante sempre duvidar da consistência das bases sobre as quais o conhecimento está colocado, mantendo-as sob constante e criterioso exame.

O reconhecer nada saber é, a propósito, lição do já septuagenário Sócrates, apresentada por Platão no diálogo *Apologia de Sócrates* (Platão, 1996). Os *diálogos* referem-se à forma dos textos escritos por Platão, que se estruturavam como conversas entre personagens, desenvolvendo uma ou mais ideias que se opunham em busca de uma síntese – uma das expressões da abordagem *dialética*.

A *Apologia de Sócrates* trata do julgamento deste pensador, relatado por Platão, que culminou na sua condenação à morte, posteriormente executada por ingestão de cicuta (em 399 a.C.). Nesse texto, Platão (1996, pp. 68-72), o mais ilustre discípulo de Sócrates, refere:

II. 2 – O que é o saber de Sócrates.

a. – O Oráculo de Delfos.

5 – Neste ponto, algum de vós talvez pudesse replicar-me: – Mas então, ó Sócrates, o que fazeis? Donde vieram estas calúnias? Certamente não foi porque nada fizeste de extraordinário que tantas vezes se erguem contra ti, estas vozes não teriam se levantado se tivesses feito o que todos fazem. Dizei então o que fizestes, não queremos julgá-lo levemente. Quem diz assim, diz bem. Tentarei mostrar-vos o que originou tais vozes e calúnias contra mim. Escutai-me, então. [...] De minha sapiência, se realmente é uma sabedoria e sobre sua natureza, invocarei como testemunha, diante de vós, o deus de Delfos. Conheceis, todos, a Querefonte. Foi meu companheiro desde a juventude e amigo de vosso partido popular; e convosco partiu no último exílio e retornou convosco. E ainda sabeis que homem era Querefonte e quão resoluto era em suas decisões. Ora, um dia estive em Delfos e ousei fazer esta pergunta ao Oráculo: (ainda uma vez vos peço, ó cidadãos, não vos alvoroceis) – perguntou se havia alguém mais sábio do que eu. A Pítia respondeu que não havia nin-

guém. Servirá de testemunho disto o irmão de Querefonte, pois este está morto.

b. – Pesquisa entre os homens políticos.

6 – Vede agora por que razão vos conto isso: desejo fazer-vos conhecer onde nasceu a calúnia contra mim. Ouvida a resposta do oráculo, refleti deste modo: “Que quer dizer o deus? O que esconde o enigma? Porque eu, por mim, não tenho consciência de ser sábio, nem pouco, nem muito. Que quer dizer então o deus quando diz que sou o mais sábio dos homens? Certamente não mente, ele que não pode mentir”. E por tempo permaneci nesta incerteza, sem saber o que queria o deus dizer. Finalmente, contra minha vontade pus-me a fazer pesquisas a este respeito. Dirigi-me a um daqueles que têm fama de serem sábios, pensando que apenas assim poderia desmentir o oráculo e responder ao vaticínio: “Eis, este é mais sábio que eu e dissestes que era eu”. Mas enquanto estava examinando a este – o nome não é preciso que eu vos diga, ó Atenienses; basta dizer que era um de nossos homens políticos, este com que, examinando e raciocinando juntamente, fiz a experiência que estou para relatar-vos – e, segundo me pareceu, este bravo homem tinha o ar de ser sábio, aos olhos de muitos outros e particularmente de si mesmo, mas que realmente não o fosse. Tentei então fazê-lo compreender que acreditava ser sábio, mas que não o era. E então, a partir daquele momento, não apenas passou a me odiar como muitos daqueles que estavam presentes. E, retirando-me, concluí comigo mesmo que era mais sábio que aquele homem, neste sentido, que nós ambos podíamos não saber nada de bom, nem de belo, mas aquele acreditava saber, e não sabia, eu contrariamente, como não sabia, também não acreditava saber e pareceu-me que pelo menos, numa pequena coisa, fosse mais sábio que ele, isto é, porque não sei, nem mesmo creio sabê-lo. E então procurei um outro, entre aqueles que tinham a fama de serem mais sábios que aqueles e aconteceu-me precisamente o mesmo e ainda este me votou ódio, bem como muitos outros.

c. – Pesquisa entre os poetas.

7 – Apesar disso, prossegui ordenadamente em minha pesquisa, ainda que percebendo, com dor e ainda com espanto, que todos vinham a me votar o ódio e, por outro lado, não me parecia possível deixar de considerar as palavras do deus. “Se desejas conhecer o que quer dizer o oráculo”, dizia de mim para comigo, “é preciso que visiteis todos os que têm fama de sabedoria.” [...]

Depois dos homens políticos procurei os poetas, tanto aqueles que escreviam ditirambos e tragédias como os demais, persuadido que diante daqueles poderia estabelecer o fato de

minha ignorância e sua superioridade. Tomei suas melhores poesias, as que me pareciam melhor construídas, e perguntei aos próprios poetas o que queriam dizer; porque assim viria a aprender algo com eles. É cidadãos, tenho vergonha de dizer-vos a verdade! E é preciso que eu diga. Em resumo, todas, pode-se dizer, outras pessoas que estavam presentes raciocinavam melhor acerca do que os poetas haviam escrito que estes mesmos, por isto rapidamente descobri que não era por nenhuma espécie de sapiência que poetavam, mas por uma disposição e inspiração natural que desconheço, como os adivinhos e vaticinadores, que dizem realmente muitas coisas belas, mas não sabem nada daquilo que dizem, quase a mesma coisa, e isto eu vi claramente, é que acontece entre os poetas. E compreendi ainda que os poetas, pelo fato de fazerem poesia, acreditavam ser os mais sábios dos homens mesmo em outras coisas em que realmente não o eram. Então afastei-me deles, certo de que era mais sábio que eles pela mesma razão que era mais que os homens políticos.

d. – Pesquisa entre os artesãos.

Finalmente, voltei-me para os artesãos, tanto que de sua arte sabia desconhecer completamente, e eles sabiam que eu os achava conhecedores de muitas e belas coisas. E não me enganei, sabiam coisas que eu não sabia e nisso eram mais sábios que eu. Mas, ó cidadãos de Atenas, mesmo os artesãos notáveis tinham o mesmo defeito dos poetas: pelo simples fato de saberem bem sua arte, cada um deles pressupunha ser sapientíssimo, mesmo em outras coisas mais importantes e difíceis, e este grande defeito obscurecia toda a sua sabedoria. [...].

e. – O verdadeiro saber consiste em saber não saber.

9 – Ora, devido a esta pesquisa, muitas inimizades surgiram contra mim, sérias e perigosíssimas, e destas inimizades muitas calúnias, e entre as calúnias o nome de sábio, porque, toda a vez que discutia, as pessoas presentes acreditavam que eu fosse sábio naquelas coisas em que apenas descobria a ignorância dos demais. Mas a verdade é outra, ó cidadãos: quem sabe é apenas o deus, e quer dizer, com seu oráculo, que pouco ou nada vale a sabedoria do homem, e, dizendo que Sócrates é sábio, não quer referir-se propriamente a mim, Sócrates, mas apenas usar meu nome como exemplo, como se tivesse dito: “Ó homens, é sapientíssimo entre vós aquele que, como Sócrates, tenha reconhecido que sua sabedoria não possui nenhum valor” [...] (Platão, 1996, pp. 68-72).

Não se alinha com o propósito deste texto a referência a obras filosóficas, mas a exceção, no caso deste excerto, se justifica pela sua essencialidade no que diz respeito ao exercício do pensamento filo-

sófico. Vale destacar, na referência trazida, que *saber que nada sabe não implica sabedoria absoluta maior que outros (saber mais coisas que outros), senão sabedoria de algo essencial – que o conhecimento é sempre parcial*. Não é saber algo *a mais*, portanto, mas um saber *diferente*. Destaque-se aqui, ainda, que o senso de um saber especializado – ilustrado pelo conhecimento do artesão, do poeta e do político – pode ser estendido para os domínios das disciplinas e das ciências em geral. E é este o propósito fundamental da proposição de oficinas de pensamento filosófico na administração pública, como metodologia didática para a depuração e reelaboração de conceitos. Mas este intento tem outro conceito subjacente também importante, o de *esclarecimento*.

3.2 Conceito de *esclarecimento*: *sapere aude!*²¹

Um dos porquês de *estudar filosofia*, e mais especificamente praticar o pensamento filosófico, pode ser proposto a partir do conceito de *esclarecimento*. A formulação deste conceito decorre de um questionamento público proposto por um periódico – o *Berlinische Monatsschrift* –, tendo como contexto o debate sobre o iluminismo, ao que Immanuel Kant (1724-1804) respondeu, em 5 de dezembro de 1783, p. 516 – com um artigo intitulado *Resposta à pergunta: O que é “esclarecimento”?* Para Kant (2012),

esclarecimento [Aufklärung] é a saída do homem de sua menoridade, da qual ele próprio é culpado. A menoridade é a incapacidade de fazer uso do seu entendimento sem a direção de outro indivíduo. O homem é o próprio culpado dessa menoridade se a causa dela não se encontra na falta de entendimento, mas na falta de decisão e coragem de servir-se de si mesmo sem a direção de outrem. *Sapere aude!* Tem coragem de fazer uso do teu próprio entendimento, tal é o lema do esclarecimento [Aufklärung] (Kant, 2012, pp. 63-64).

Perceba-se que o destaque para a definição dada a *esclarecimento* tem como elemento central o impulso para a busca do saber, a vontade do sujeito de alcançar a luz e fazer-se autônomo em seu pensamento e subseqüentes ações. Com isso rompe as amarras que o fazem menor, dependente, subordinado. Tome-se, para fins de exercício de pensamento, os *conceitos preconcebidos* como expressões desses *grilhões*. Imagine-se um conceito há muito aprendido

²¹ *Sapere aude!* Expressão em latim cujo significado é “Ouse saber!” Trata-se da diretriz primeira do conceito de esclarecimento proposto por Immanuel Kant.

que se mantém sendo reproduzido irrefletida e acriticamente no curso de um longo período a ponto de, eventualmente, não mais aderir ao contexto. Veja-se o conceito de *legalidade*; ou o conceito de *cargo público*. Que definições têm? Quando e em que contexto foram estabelecidas? Ainda respondem, nos moldes da definição dominante dada ao conceito, à realidade contemporânea? Por quê? Que reexames admitem?

Este senso de esclarecimento remete a importantes outras reflexões que alcançam também os mais básicos elementos com os quais os servidores e administradores públicos se deparam cotidianamente. Ilustra-se essa afirmação a partir dos conexos temas da *transparência* e da *participação* do cidadão na administração da coisa pública. A propósito disto, merece destaque o pensar sobre o necessário papel do cidadão na consecução dos produtos da ação estatal – os bens e serviços públicos – notadamente no que se refere à participação direta na formulação e na avaliação para fins de aperfeiçoamento das entregas.

Na contemporaneidade, mais intensamente do que no passado, editam-se leis e instituem-se canais e demais mecanismos de envolvimento do cidadão com as decisões sobre a ação do Estado por meio da administração pública. Esse movimento avança no sentido de posicionar o cidadão como nó central da rede de funcionamento da administração em relação à sociedade. Nesta condição, no entanto, impõe-se a ele – o cidadão –, para além dos direitos que lhes são assegurados – senão antes em termos de relevância –, o *dever de agir*. Assim, mais que o direito de ser informado, o exercício da cidadania requer ação. Exige o posicionamento consciente e ativo do sujeito em coletividade. Veja-se que, ainda que não houvesse o direito, impor-se-ia o dever de agir, inclusive em busca daquele direito. Há que se refletir aqui, a propósito, acerca da concepção de precedência que se assume ou da relação de causa e efeito estabelecida e sua pertinência. Rigorosamente, o cidadão não precisa esperar um direito ser estabelecido para agir. A ação está contida no próprio conceito de cidadão. Mas uma vez explicitado o direito, impõe-se um dever de agir. Eis um tema para refletir.

Desse modo, se de um lado afirma-se que o administrador público tem o *poder-dever* de agir, de outro é importante destacar que o cidadão tem o *direito-dever* de participar da administração pública.

Implica dizer interessar-se e buscar esclarecer-se, a fim de ser capaz de agir de forma autônoma e cidadã. Nesse sentido, o cidadão está agindo politicamente.

Acerca da postura passiva, Kant (2012) faz uma crítica contundente que, para fins de reflexão, parece pertinente:

A preguiça e a covardia são as causas pelas quais uma tão grande parte dos homens, depois que a natureza de há muito os libertou de uma direção estranha (*naturaliter maiorennnes*), continuam, no entanto, de bom grado menores durante toda a vida. São também as causas que explicam por que é tão fácil que os outros se constituam em tutores deles. É tão cômodo ser menor. Se tenho um livro que faz as vezes de meu entendimento, um diretor espiritual que por mim tem consciência, um método que por mim decide a respeito de minha dieta etc., então não preciso de esforçar-me eu mesmo. Não tenho necessidade de pensar, quando posso simplesmente pagar; outros se encarregarão em meu lugar dos negócios desagradáveis. A imensa maioria da humanidade [...] considera a passagem à maioridade difícil e além do mais perigosa, porque aqueles tutores de bom grado tomaram a seu cargo a supervisão delas. Depois de terem embrutecido seu gado doméstico e preservado cuidadosamente estas tranquilas criaturas a fim de não ousarem dar um passo fora do carrinho para aprender a andar, no qual as encerraram, mostram-lhes em seguida o perigo que as ameaça se tentarem andar sozinhas. [...] É difícil portanto para um homem em particular se desvencilhar da menoridade que para ele se tornou quase uma natureza. Chegou mesmo a criar amor por ela, senso por ora incapaz de utilizar seu próprio entendimento, porque nunca o deixaram fazer a tentativa de assim proceder. Preceitos e fórmulas, estes instrumentos mecânicos do uso racional, ou antes do abuso, de seus dons naturais, são os grilhões de uma perpétua menoridade. (Kant, 2012, p. 64).

Perceba-se que dentre as contribuições que o pensamento filosófico aporta está a de promover a autonomia dos sujeitos, ou seja, a capacidade de reger o pensamento e a ação por parâmetros examinados e deliberados por si mesmos. Esta ação livre das amarras tem como condição ser capaz de pensar por si; portanto de refletir criticamente e em profundidade tal que alcance os alicerces conceituais mais distantes do pensamento.

O *esclarecimento* pode, assim, em essência, ser considerado expressão fundamental da *liberdade* advinda, essencialmente, do uso da *razão*. Outro ponto central reside na responsabilidade do cidadão em assumir esse protagonismo. A despeito da necessidade de meios

para esse envolvimento com a administração, não se pode desconsiderar os significativos avanços já alcançados e recursos de formação, de acesso à informação, de participação e de escuta qualificada, já colocados à disposição da sociedade. Impõe-se a correspondente vontade de agir por parte do cidadão.

Assim, o que se denomina de transparência, participação e controle social precisa ser reconhecido, nesses termos, como expressões de uma *relação* do cidadão com o estado mediado pela administração pública. Desse modo, a atuação do controle por parte das pessoas pela via da participação precisa ser reconhecida como inerente à administração, não somente como possibilidade que lhe é facultada, mas como obrigação ética; tampouco percebido pelo administrador como ameaça à sua gestão de inspiração autocrática, mas como oportunidade de compartilhamento inclusive de responsabilidades – pela coprodução – e de legitimidade.

3.3 Proposta de uma metodologia para Oficinas de Pensamento Filosófico

Assumindo a filosofia a partir do seu *fazer*, e este fundado no senso de *problema filosófico* que produz em resposta os *conceitos*, resta pensar uma metodologia para sua aplicação. Faz-se isso tomando como inspiração não somente os já referenciados conceitos de *esclarecimento* e do *método socrático*, mas a prática pedagógica do ensino de filosofia. Busca-se, nesse intento, propor algumas linhas de orientação que possam dar suporte à elaboração de metodologias alternativas e variadas, além de sempre devidamente contextualizadas, que mobilizem as pessoas para o pensar mais agudo sobre os elementos conceituais que autorizam e conformam a leitura do que se entende por *realidade* da administração pública.

Com inspiração na experiência de uma aula de filosofia baseada no estímulo ao exercício do pensar, é possível imaginar e desenvolver metodologias de aprendizagem orientadas pela *problematização* para o campo da administração pública. Mas que, de fato, não se limitam a este, evidentemente.

É nessa perspectiva que podemos pensar a aula de filosofia como uma oficina de pensamento. Uma oficina é um lugar onde se exerce um ofício; em filosofia pratica-se o ofício de pensar e ele é realizado com arte, com cuidado, com detalhe,

com delicadeza e sensibilidade, exercitando algumas de nossas potências: a leitura, a escuta, a atenção, a escrita, o diálogo; em cada uma dessas potências habita um conjunto de disparadores, ferramentas que, numa oficina, podemos aprender a empregar com alegria, força, manha, esforço, criatividade... dessa arte surgem os artefatos: os afetos, dúvidas, perguntas, problemas, conceitos, ideias, projetos (Kohan, 2013, p. 78).

O fazer filosófico na forma de *oficinas*, onde são examinados e, por conseguinte, transformados os conceitos como objetos do pensamento, pode constituir uma linha de trabalho. Nestes espaços de reflexão crítica os conceitos inseridos em temas contemporâneos passam por um processo de exame, de depuração e de ressignificação, a fim de responderem aos problemas formulados na atualidade. Parte-se de uma premissa que questiona se o conceito tal como está definido responde ao problema que se coloca hoje, ou seja, com as feições que o conformam na atualidade.

Ainda como fundamento da forma de levar a efeito esse exercício de pensamento, pode-se sugerir a assunção de uma postura *transdisciplinar* (Japiassú, 2006) e *rizomática* (Deleuze & Guattari, 2011). A transdisciplinaridade implica reconhecer a necessidade de que os esquemas cognitivos de diferentes áreas se integrem e se transformem, de modo a elaborar outro e novo referencial de análise que permita um exame contextualizado e, por conseguinte, mais consistente dos temas e conceitos em análise.

A imagem do *rizoma*, por sua vez, também oferece contribuição importante para o desenvolvimento de esforços reflexivos tendentes a depurar conceitos, na medida em que elimina – ou mitiga – a expectativa de uma sequência linear de pensamento. Incentiva, pois, a supressão de uma suposta ordem ou linha evolutiva na produção de novos significados para os conceitos. É importante que se permita que o pensamento flua sem – ou com o mínimo de – obstáculos ou restrições de direção.

A preocupação com um resultado e eventuais prazos aqui devem ceder espaço ao exercício do conhecer e do conhecer-se que são próprios do percurso de pensamento conceitual que busca o esclarecimento. É isso que se colhe de mais importante. Os novos conceitos são a consequência quase direta dessa permissão dada ao examinar-se de modo percuciente.

Já se disse, a propósito, que o *fazer filosófico* assenta-se na *problematização* de natureza filosófica, aquela que não tem como fim precípuo e imediato a produção de uma resposta, tampouco que se faça circunscrita a um espaço epistemológico e teórico-metodológico, tal como, de modo geral, se observa com as ciências. Sendo assim, trata-se de uma forma rigorosa da busca de consistência, mas livre, de pensar. A liberdade aqui pode assumir diferentes expressões, mas se destaca a que diz com a oposição ao demasiado apego a prazos e resultados imediatos de respostas, que o espírito produtivista costuma demandar. A propósito, o pensamento filosófico tal como aqui aventado não exige, de fato, um projeto de pesquisa com objetivos e cronogramas preestabelecidos.²² Mais importante que o *destino* é o *caminho*.

O senso de *problema*, portanto, é essencial na formulação de uma metodologia para a prática do pensamento filosófico em administração pública. Outro elemento fundamental é o *conceito*. Este é entendido para os fins dessa abordagem, e amparado em uma interpretação aplicada das proposições de Deleuze e Guattari (1992) e de Gallo (2012), como uma *resposta possível ao problema*. Acrescenta-se aqui o atributo de uma resposta também *temporária*; isso porque, sob a perspectiva filosófica, um conceito estará sempre potencialmente em questão, mantendo-se continuamente sob exame, na medida do interesse do sujeito que se dispõe a pensá-lo com o rigor necessário.

O *problema* e o *conceito* têm, portanto, uma relação intrínseca. Para Deleuze e Guattari (1992) os conceitos são complexos em seus componentes e de contornos irregulares, pois estão em constante transformação, depuração e ressignificação, conforme o contexto, sendo, ao mesmo tempo, uma criação singular. Gallo (2012, p. 55) acrescenta que “o *conceito* é, pois, uma forma racional de equacionar um problema ou problemas, exprimindo uma visão coerente do vivido. Não é abstrato nem transcendente, mas imanente, uma vez que se baseia necessariamente em problemas experimentados”. Assinala-se que, de início, o conceito é pensado como problema, examinado e depurado pelo sujeito e para si; seguindo-se a busca de seu compartilhamento em relação aos demais membros da coletividade alcançada pelo seu

²² Destaca-se que não se trata aqui da pesquisa filosófica produzida no plano acadêmico, mormente aquela realizada no âmbito dos programas de pós-graduação em Filosofia, que se subordinam às normativas expedidas pelos órgãos reguladores e de fomento.

uso. É importante referir, ainda, que o próprio processo de problematização, depuração e ressignificação pode estabelecer-se também já como um esforço coletivo, tal como o senso de Oficina como abordagem de aprendizagem sugere.

Nessa linha, e relacionando a produção de conceitos com a problematização filosófica como estratégia de aprendizagem significativa – coerente com o que sustentam Porta (2014), Armijos Palácios (2013) e Cerletti (2009) –, Gallo (2012, p. 30) destaca os efeitos transformadores nas pessoas, constituindo-se como “*uma filosofia criativa, voltada para os problemas vividos, visando equacioná-los conceitualmente [...]*”. As noções de problematização e de produção criativa de conceitos enfatizam a centralidade das abordagens ativas, nas quais o sujeito é levado a pensar por si próprio e a criar conceitos que o habilitem a reinterpretar os fenômenos. Os conceitos também se articulam de forma coerente, constituindo formulações teóricas que operam como recursos analíticos da compreensão de mundo.

Outro aspecto fundamental do *problema* como ativador do pensar é sua *singularidade* dada pela identidade com o contexto. Por este motivo, o problema tenderá a ser tanto mais significativo e mobilizador do pensamento quanto mais houver emergido da experiência e do interesse do sujeito que o vivencia (Gallo, 2012). Acerca disso, também Deleuze e Guattari (1992, p. 40) assinalam que “*os novos conceitos devem estar em relação com os problemas que são os nossos, com a nossa história e, sobretudo, com os nossos devires*”.

Há que se atentar, contudo, que o convite para o pensar tende a orientar seus esforços para os problemas em ebulição e prioritários na pauta do sujeito, ou seja, aqueles temas mais imediatos que pendem de equacionamento e produção de resposta. Mas é preciso assinalar que não se foca, de regra, diretamente o que já está assentado como conceito, definidores que são da interpretação dos problemas tal como são percebidos. Merece destaque o fato de que são justamente esses elementos dados e “inquestionados” – conceitos já sedimentados – que sustentam as leituras dos próprios problemas proeminentes ainda não resolvidos. Daí a importância do exercício da razão a incidir de forma dirigida sobre os conceitos estabelecidos em seus componentes valorativos elementares, a fim de redefini-los em seus contornos.

Em boa medida a filosofia se desenvolve pensando e reelaborando conceitos examinados no âmbito do próprio campo da filosofia; mas o que se pretende aqui é trazer o pensamento filosófico para mais próximo dos conceitos do campo da administração. Isso porque os problemas vividos, aqueles que de fato mais interessam e afetam a vida das pessoas são os principais ativadores para o pensar crítico e reflexivo. Mas não se trata de pensar sobre os temas e problemas de administração pública como tais, senão de examinar de forma percuciente os *conceitos* a partir dos quais são percebidos e descritos pelo sujeito.

Então, o ponto central a assinalar para fins do pensar filosófico, segundo a abordagem ora pretendida, é *tomar os próprios conceitos como problemas* a serem examinados. Problematizar os conceitos constitui um esforço mais essencial e anterior em relação ao exame dos problemas em si. Ou seja, assume-se que problematizar um tema ou pensar sobre um problema exige antes que se reflita sobre os conceitos que sustentam a forma de pensar vigente. Alcança-se, com isso, um repensar ou mesmo potencial redefinição dos contornos da própria formulação do problema enquanto tal. E isso repercute em tudo o mais que se realize no curso subsequente da tomada de decisão e da ação.

Assim, o enfrentamento de qualquer tema, sob a forma de um problema a ser examinado em um sentido filosófico, exige, de início, que se reflita sobre e se questione radicalmente – alcançando suas raízes fundantes de extensão mais distante em relação à consciência – os conceitos e correspondentes pressupostos valorativos assumidos para a conformação do problema. Então, para ilustrar, pensar o problema dos *desafios que se impõem às lideranças no serviço público, em relação ao trabalho remoto*, requer antes refletir e questionar, por exemplo, sobre o conceito de *liderança*: O que se entende por liderança? Que significado esse conceito assume? O que é o líder? Pensa-se em traços, perfis ou competências? Seria o líder um servidor detentor de maior conhecimento e encarregado de planejar, distribuir e controlar a realização do trabalho? Note-se, inclusive, que se este for o significado atribuído a *ser líder*, então o esforço de problematização que se segue estará comprometido pela adoção de um conceito estreito e assentado em pressupostos tradicionais

e ultrapassados. A depuração do conceito de liderança precisaria, nesse caso, avançar em profundidade abissal.

Assinala-se, então, que a problematização de temas da administração pública, sob a perspectiva filosófica, tem como condição anterior e inarredável a *depuração conceitual*. E essa ressignificação de conceitos se processa pelo esforço de examinar em profundidade os pressupostos que sustentam o significado até então vigente a fim de transformá-lo.

Esses atributos que particularizam os problemas também permitem sua revisitação sistemática, conferindo organicidade ao fazer filosófico, como experiência de pensamento. Enquanto impulso para o pensar, o *problema* se pretende *inesgotável*; não se satisfaz com as respostas porque não são elas o que se visa como prioridade, senão o manter-se refletindo, revolvendo os elementos de fundo com vistas à elaboração de um conceito que melhor corresponda ao que o contexto precisa para fins de geração de conhecimento significativo. Esse esforço de manter o tema ou conceito sob exame permanente contribui, pois, para o aumento da sua aderência e potencial explicativo dos fenômenos.

Ainda no que diz respeito à *criação de conceitos*, merece registro que a *filosofia* se caracteriza, essencialmente, como *pensamento conceitual*; o que em nada contrasta com a dimensão de natureza prática e resolutiva da gestão. Afirma-se isso porque não há ação transformadora, consistente e significativa sem pensamento conceitual fundante. De fato, sem conceitos consistentes não se enxerga nada de forma clara, senão tem-se, quando muito, uma leitura pálida e obnubilada dos fenômenos.

Mas o que é criar ou recriar conceitos? Para Gallo (2012, p. 79), e conforme já se referiu, “*especificamente, no âmbito da filosofia, o pensamento cria conceitos. Experimentar problemas em filosofia significa, portanto, mobilizar o pensamento para criar conceitos como enfrentamento a tais problemas*”, sendo estes os *incômodos* que movem o ser que pensa para a busca de um conceito que o satisfaça temporariamente, mas que, ao mesmo tempo, siga mobilizando a reflexão. Desse modo, os problemas, sempre que retomados, dão ensejo a novas problematizações, tanto quanto os resultados dos seus enfrentamentos resultam em novos conceitos. Eis um fluxo criativo

e contextualizado do pensar. Este é o movimento da *pedagogia do problema* (Deleuze & Guattari, 1992); alicerçada em um verdadeiro problema: contextualizado, significativo e não tomado como mera pergunta.

Partindo-se, assim, das formulações de pedagogia do *problema* e do *conceito* propostas por Gallo (2012), por sua vez inspirado em Deleuze e Guattari (1992), sinaliza-se uma articulação entre ambas de forma a sugerir uma metodologia para a problematização conceitual, a partir de um percurso de pensamento que compreenda a seguinte relação:

$$C - P - P' - C' - [...]$$

Nessa composição, C é o conceito inicial tomado para fins da experiência de pensamento, e P é o problema do qual este conceito C se originou como resposta. Seguindo, P' é a nova problematização e contextualização do problema P anterior, que, por sua vez, dá ensejo à produção do correspondente C', ou seja, o novo conceito. Esse novo conceito C', resultante do processo de reflexão e questionamento de seus fundamentos em profundidade, deverá oferecer ao sujeito um recurso explicativo ou resposta provisória mais consistente com o momento em relação ao anterior.

Em essência, trata-se da proposição de um esforço crítico-reflexivo fundamental que retorna do *conceito* ao *problema* que lhe deu ensejo, para repensá-lo e produzir um *novo conceito*. Este conceito ora emergente tenderá a corresponder de modo mais consistente com os contornos da pergunta formulada em seus novos aspectos de contexto. Esta seria a dinâmica fundamental das *oficinas de pensamento filosófico* como metodologia de estudo da filosofia a ser praticada também no ensino de administração pública. Evidentemente, a natureza permanente do pensamento filosófico não impede o uso dos conceitos como recursos explicativos a cada momento. Cada conceito, assim, pode ser considerado como a melhor versão possível e disponível, dadas as condições de contexto e de capacidades intelectivas mobilizadas.

Para ilustrar, tome-se o conceito de *discricionariedade*, caro aos esforços de pensar os processos de mudança e assumindo centralidade quando se pensa em especial a inovação na administração pública. O conceito de ação discricionária tem uma relação de inter-

dependência com os sentidos de *vinculação* e de *legalidade*, este tomado notadamente como um dos princípios da administração pública. A discricionariedade (C), em uma das suas expressões, responde a um problema (P) derivado da relação entre a natureza vinculada do ato administrativo à luz da legalidade e a necessidade de espaço restrito e controlado de liberdade para a ação do administrador. No passado, o valor da legalidade – em seu conteúdo de legalidade estrita – assumiu proeminência em detrimento da concessão de maior liberdade de agir do servidor e administrador público influenciado por diferentes fatores, mormente o intuito de preservar o patrimônio e o interesse público, a crença no valor do que está positivado, os aspectos de formação histórica e cultural da sociedade brasileira, que repercutem nas conformações valorativas dominantes nos organismos do setor público, dentre outros elementos.

No cenário atual, todavia, uma nova problematização (P') se impõe em face da incidência de tensões sociais de diferentes ordens a exigir respostas diferentes das convencionais, ou ainda de emergentes configurações de atuação do controle institucional, além daquele exercido por segmentos da sociedade, enfim. Em face desse novo cenário de demandas da sociedade a conformar o interesse público balizador das ações da administração pública, é razoável se questionar os contornos do conceito vigente refletir sobre a pertinência de estabelecer novas feições de significado para o conceito de discricionariedade (C'). Note-se que essa nova elaboração que exsurge decorre, essencialmente, do exame de pertinência dos pressupostos sobre os quais se fundam os elementos conformadores do conceito em seus traços valorativos anteriores.

Trata-se, pois, de um impulso cíclico e virtuoso de pensar em um movimento inercial; contínuo, que resiste, portanto, a tensões de refreamento. Assim, passa-se a elaborar diferentes expressões de Cⁿ e de Pⁿ, seguindo-se indefinidamente. Os diferentes *conceitos* respondem a momentos e contextos específicos cuja extensão em termos de temporalidade decorrerá de um acordo envolvendo o coletivo alcançado, até que se exija nova conformação de *problema*.

Com isso, pode-se sinalizar a elaboração de uma metodologia da problematização conceitual passível de ser implementada em oficinas de pensamento filosófico. Destas diretrizes gerais, que podem servir como simples inspirações, diferentes configurações metodo-

lógicas particulares podem emergir. Tem-se como fundamental, no entanto, o senso de colocar o pensamento em movimento, em busca do exame de pertinência – validade – dos conceitos dados em relação aos desafios de contexto que a sociedade impõe.

Nesse sentido, a filosofia não dará as respostas; ela será um caminho para elaboração de respostas (Cavalcanti, 2016). Conforme Porta (2014, p. 33), ainda mais rigorosamente, a função da filosofia “*não é responder perguntas, mas sim dissolvê-las, evidenciando que elas, em última instância carecem de sentido*”. Assim, a contribuição da filosofia está em dissipar a *doxa* (opinião), afastando os antolhos que limitam a análise e a percepção de um problema, ou de renovar as lentes que até então obscureciam a melhor compreensão do fenômeno examinado. Envolve, antes, no entanto, a autoconsciência do desconhecer, permitir-se a dúvida e a busca do entendimento mais esclarecido possível.

Ensinar a filosofar pode ser compreendido, em essência, como ensinar a provocar incertezas, dúvidas acerca do que se supõe saber (Armijos Palácios, 2013). E, prioritariamente, fazer isso em relação a si. A filosofia formula problemas, e é o tratamento reflexivo dispensado ao exame dos pressupostos conformadores destes problemas, e não a resposta propriamente dita, que vai promover a transformação. Fazendo isso, na esteira do que propõe Platão, em *A República, Livro V* em relação ao *rei-filósofo*, há espaço para pensar a formação do que seria o *servidor-filósofo*.

Demonstra-se, ainda, que a filosofia não se opõe às necessidades práticas dos servidores e dos administradores públicos, senão que estão necessária e indissociavelmente implicadas. Esta forma criteriosa de proceder, como pensamento conceitual, tem sua importância, primeiro, ao estabelecer os fundamentos de consciência do sujeito, em relação ao seu contexto e aos dilemas com os quais se envolve. Opera, portanto, iluminando o pensamento.

Outro ponto a considerar em todas as abordagens, mas especialmente em relação à administração pública, é o necessário processo de transposição crítica e reflexiva de conceitos. Assim, toda a produção teórico-conceitual, inclusive a filosófica, dos diferentes autores no transcurso da História, precisa ser pensada no contexto peculiar da administração pública, reconhecendo-se seus enraizamentos

nos contextos de origem. É preciso observar, por exemplo, que as abordagens de muitos filósofos têm como objeto as relações privadas, o mercado, determinada cultura, enfim; perspectivas estas que para serem pensadas, no âmbito da administração pública, exigem o devido processo de redução (Bergue, 2010; Baggini & Fosl, 2008; Ramos, 1996).

Advoga-se, ainda, uma postura crítico-reflexiva, que examine os fenômenos em sua extensão e alcance mais radicais. Para tanto, entende-se necessário que o sujeito caminhe pelo campo do conhecimento e não se limite, tampouco se imponha fronteiras, o que não significa neutralidade, pois o sujeito está sempre implicado em seus atos. É imperativo também reconhecer as restrições impostas pela assunção destas bordas disciplinares, tanto quanto a existência de *muros*, inclusive no que se refere aos convencionais e estéreis debates que se instalam sobre as dicotômicas posições em relação a eles.

Implica dizer, a propósito, que uma posição dita *em cima do muro* tem como pressuposto a existência de um *muro*. Consequência disso é também reconhecer visões e entendimentos parciais em relação ao todo, em qualquer dos lados desta estrutura. Assinale-se, ainda, que tomar uma posição em relação a um tema não significa exigir que se fixe de um lado ou de outro de um muro. Significa, sim, ter um entendimento sobre o assunto. E este entendimento decorre de um livre caminhar pelo campo, de posse sim de um conjunto de valores, mas estes sempre em exame, sem se impor limites ao pensamento e ao conhecimento. Desse modo, pode-se questionar: Seria compatível com uma atitude filosófica assumir a figura de um *muro*? Ou seria mais razoável ser capaz de reconhecer a existência de *linhas* demarcadoras de territórios ou posições, cuja transposição para fins de investigação e esclarecimento – no melhor e mais profundo significado deste termo – seria não somente permitida, mas desejável? Com isso se exercitaria, inclusive, não somente o espírito filosófico, mas também o científico. Sem isso, o dogmatismo espregueira e impõe retrocessos.

Pensar a filosofia como um processo de problematização filosófica envolvendo ativamente os sujeitos constitui, então, uma linha de fundamentação capaz de alcançar mais consistentemente as pessoas e proporcionar o que de fato esse pensar agudo como caminho para o saber se propõe: *desenvolver a capacidade crítica, reflexiva e criativa*

das pessoas, e, com isso, *transformar a realidade* tal como é percebida. Nada mais prático, portanto, no mínimo mais fundamental para a ação consciente, do que o fazer filosófico.



4

Ética: a filosofia moral

A *ética* é o ramo da filosofia que tem especialmente os fundamentos da *moral* como objeto. A ética é a moral refletida e justificada.

De modo bastante sumário e reduzido, a ética ocupa-se, dentre outros aspectos, do exame acerca do que é o justo e o bom. Daí também a busca da *boa administração pública*. A reflexão ética visa, nessa linha, a examinar e justificar a ação orientada para o que seja o *certo* fazer (Skorupski, 2013). Pode-se dizer, então, que os juízos éticos subsidiam as decisões e as ações refletidas dos sujeitos.

A literatura sobre ética é tão antiga quanto farta e, também por isso, tem-se um campo disputado. A abordagem aqui vai orientar-se pela tomada da ética como *conteúdo* e como *ação*. Como *conteúdo*, é entendida como um conjunto de *princípios e valores fundamentais*, cuja finalidade reside em examinar os atos e fatos da vida, nesta inseridos outros tipos de padrões valorativos derivados – os que conformam a moralidade. E a ética como *ação*, perspectiva que mais importa nesta abordagem, é entendida como o exercício do exame e do juízo dos fenômenos em relação ao substrato da moral à luz daqueles mesmos princípios e valores basilares.

Sendo assim, a ética é um tema que requer destacado lugar e espaço no tratamento da administração pública, não somente por seu conteúdo nos atos de gestão e de governo e repercussão sobre a sociedade, mas por explicitar e justificar mais intensamente o processo de tomada de decisão dos servidores e administradores públicos, além dos próprios cidadãos, que são parte ativa da administração.²³ A *tomada de decisão* constitui uma expressão do ato político por excelência,

²³ A despeito de uma parcela substantiva da sociedade não se perceber assim, o fato de não agirem implica já, e por si só, um posicionamento: o de omissão.

mas também está presente nos estratos mais operacionais e ordinários da ação do servidor público.

O exame do processo de tomada de decisão à luz da ética examina os atos em seus fundamentos valorativos, a manifestação de vontade do servidor, a materialização de uma posição ou trajetória de ação, a escolha de uma dentre outras alternativas. E esse posicionamento tem como momento precedente, em maior ou menor grau de consciência e extensão, a capacidade de conhecer o contexto.

Neste aspecto, a ética e a epistemologia se encontram e se relacionam com a prática da administração pública, pois referem-se à capacidade do sujeito de interagir conscientemente; portanto, de compreender e de agir de modo autônomo em relação ao seu entorno. O senso de autonomia aqui implica uma postura não subserviente a crenças irrefletidas e juízos acríticos baseados em definições anacrônicas e inconsistentes com o contexto. Esse posicionamento em relação ao mundo requer o esforço de identificar e refletir, crítica e radicalmente, sobre os pressupostos conformadores da moral vigente e dos comportamentos decorrentes. E é, de fato, um esforço; não é trivial. Mas antes é preciso definir e diferenciar ética e moral.

4.1 Ética e moral

Não é incomum que *ética* e *moral* sejam conceitos confundidos entre si, malcompreendidos e mesmo desconhecidos em seus precisos significados. Os termos possuem origens históricas distintas (*ética* deriva do grego *ethos*, e *moral*, do latim *moralis*) e sofreram a influência das culturas em que foram conformados – Grécia e Roma, respectivamente.

A ética, também denominada filosofia moral, é um dos ramos da filosofia, que se ocupa, predominantemente, de questões envolvendo os valores, o bem, a liberdade, a vida, a ação e seus fundamentos (Giles, 1984), o que pode remeter também às discussões relativas ao livre-arbítrio e o determinismo e suas repercussões, por exemplo, em relação à discricionariedade, à responsabilidade dos agentes, aspectos estes também sensíveis no que se refere às tomadas de decisão e aos dilemas, ante os quais se colocam os servidores e administradores públicos cotidianamente.

A despeito de ser um tema controverso, e, tal como todo o conteúdo no âmbito da filosofia, sempre em discussão, ética e moral são conceitos distintos, ainda que profundamente relacionados (Ricoeur, 2007).²⁴ Ademais, definições envolvendo a ética e a moral não são plenamente pacificadas, conforme afirma Rachels (2013, p. 9), que, citando Sócrates, aproxima a delimitação de uma área do conhecimento que tem como objeto o estudo de “*como nós devemos viver – e por quê*”. Em se tratando de ética, a propósito, importa mais o *porquê*. Destaca-se aqui, então, o necessário fundamento consciente em relação ao agir.

Não se trata, portanto, de um padrão prescritivo a ser seguido acerca de como agir, senão dos esforços orientados para a busca de uma decisão examinada e justificada em suas hipóteses e fundamentos. Daí se depreende que as deliberações públicas e os atos da administração ocupam especial lugar no domínio de incidência da ética. A justificação e a motivação dos atos da administração, portanto, são – ou deveriam ser mais – profundamente atravessadas pela reflexão ética.

Sinteticamente, a ética tem os elementos constituintes da *moral* como objeto principal de incidência. Ocupa-se, assim, de questões envolvendo o exame das crenças e dos valores morais, alcançando seus fundamentos, a fim de produzir uma ação justificada. O juízo ético decorre, portanto, da submissão da moral a esforços crítico-reflexivos, em busca da justificação que caracteriza a própria filosofia como um proceder intelectual rigoroso.

Por sua vez, a *moral* – campo de investigação da *ética* – refere-se ao arranjo de valores, normas e costumes compartilhados que moldam o comportamento das pessoas em dado contexto (Abbagnano, 2012).²⁵ Pode ser entendida como um sistema de normas sociais expressa em padrões de hábitos, expectativas e formas de proceder, definidas

²⁴ Refere-se, para ilustrar, a abordagem de Singer (2018), mormente no seu capítulo primeiro, que trata os conceitos indistintamente e, com isso, desenvolve uma estrutura de argumentação que, além de confusa, pouco acrescenta substantivamente ao debate da ética em sentido conceitual mais estrito. Assim, pretende-se destacar a importância de bem definir os conceitos de ética e de moral, a fim de que se possa não somente dar-lhes significado, como uma finalidade prática e passível de operacionalização no contexto de aplicação da ética.

²⁵ É importante referir, ainda, que *moral* contrasta com *imoral* e com *amoral*. O *imoral* é o que se mostra contrário ao considerado moral; e *amoral* refere-se ao comportamento daquele que não compreende a moral em vigor.

inclusive em leis em sentido amplo, que conformam o pensamento e as atitudes dos sujeitos em determinada coletividade, também em um dado tempo. Assim, é preciso assinalar que os padrões morais podem estar instituídos formal ou informalmente e podem estar explícitos em diferentes níveis, seja nos atos, nos discursos, nas deliberações e mesmo na legislação.

A moralidade é, então, delimitada por critérios de comportamento socialmente constituídos e legitimados, e cuja observância por parte de cada membro da coletividade é esperada pelos demais. A ação moral, portanto, decorre de decisão irrefletida, ou seja, implica simples ajustamento da ação de modo coerente com os modelos valorativos vigentes e compartilhados. Espera-se, em síntese, que os sujeitos se comportem conforme esses valores e as crenças na circunscrição daquele arranjo social.

Tais parâmetros, no entanto, podem variar segundo a estrutura social tomada, de modo que sociedades podem apresentar elementos de moralidade distintos, derivados de suas construções históricas e culturais. Esses elementos valorativos que se reproduzem em decisões e ações formam um quadro socialmente constituído, em que se espera circunscrever as atitudes das pessoas, configurando um modelo de conduta envolta em certa postura que não coloque em questão esses padrões aceitos.

A moral implica, então, assumir conceitos e pressupostos livres de questionamentos. Assim, estruturas sociais podem constituir moralidades próprias pela conformação e pelo compartilhamento de valores que lhes são inerentes, o que não significa serem incommunicáveis entre si. E, como estes arranjos valorativos morais são transformados? Como se adaptam às mudanças que reconfiguram as sociedades? Como se ajustam a contextos emergentes e novas realidades? Este é o papel da *ética*.

A ética, como se disse, é um processo de reflexão crítica incidente sobre esses postulados morais (Aranha & Martins, 2005, Cortina & Martínez, 2005) por ocasião do exame de um fenômeno. Ainda, como um ramo da filosofia, a ética encerra em si o que a filosofia é: uma prática *crítica*, *reflexiva* e *radical* em relação ao pensamento e à ação no mundo. E o faz sobre os temas que envolvem a ação do sujeito, o certo e o errado, o bem e o mal, entre tantos outros.

O exame ético confronta a moral em seus elementos conformadores para estabelecer uma justificação para a ação em um cenário específico; e, eventualmente, para transformar a moral vigente em determinado ponto.

Ética e moral são, portanto, conceitos distintos, mas que se influenciam mutuamente. Pode-se dizer, também, que a ética confere organicidade à moldura moral, pois age transformando-a, por isso são conceitos integrados e interdependentes. A *ética*, nesses termos, reconhecida a simplificação, pode ser tomada como processo de *reflexão*, e a *moral* como *resultado* da razão e da ação concreta subsequente, socialmente legitimada.

A ética pretende, em essência, “*esclarecer reflexivamente o campo da moral*” (Cortina & Martínez, 2005, p. 10). Assim, constitui-se também, e ao mesmo tempo, um *acervo histórico* e uma *ação*. Enquanto acervo de *conteúdo*, a ética contempla diferentes correntes do pensamento, formuladas no percurso de elaboração da filosofia; e como *fazer*, ou seja, como prática, implica um esforço crítico-reflexivo incidente sobre os padrões morais vigentes – o *fazer ético*, capaz de justificar a ação justa, o certo e o bem a ser feito. E para este *fazer*, aquele *acervo de tradições* do pensamento sobre a ética é um recurso fundamental.

Desse modo, ética e moral conformam entre si um *ciclo virtuoso* de exame e redefinição de conceitos e postulados morais. A moral promove algo de estabilidade necessária às relações sociais, ao passo que a ética confere organicidade às relações, no âmbito de uma coletividade. O exercício da ética permite, assim, um equilíbrio dinâmico dado pelo exercício da razão refletida incidente sobre os entendimentos e as ações, no âmbito dos arranjos sociais. A ética é *conceito*, a moral é *definição*.

Mesmo no serviço público, tomado como uma peculiar coletividade, ainda que determinados elementos valorativos sejam compartilhados, é possível reconhecer arquiteturas de valores, crenças e princípios – arranjos morais – diferentes. Perceba-se que, de modo geral, a diversidade e a pluralidade das sociedades contribuem para a coexistência de diferentes configurações morais, eventualmente contrastantes entre si em suas margens. E a função da ética é buscar solver isso, quando se mostrarem em conflito.

Veja-se, para ilustrar, o caso do *nepotismo*. Houve tempo em que, por ser recorrente, inclusive pelo próprio significado de *res publica* que se confundia – ainda mais – com a *res principis*, a prática de indicar e designar parentes para o exercício de cargos poderia ser considerada moralmente aceita como inerente ao serviço público, no contexto da realidade brasileira, definido pela sua formação histórica. Por vezes, inclusive, uma atitude reconhecida como direito de quem assume o poder; quase como espólio de uma conquista. Não se trata por ora de dizer se justa ou correta, mas, por muito tempo, foi algo aceito e reproduzido.

Mais recentemente, o nepotismo passou a tratar-se de algo legalmente vedado e, nesse contexto, uma prática considerada imoral. Perceba-se que aquele valor moral foi submetido a um processo de exame em seus valores fundantes tendo como uma de suas consequências a vedação fixada constitucionalmente. É interessante pensar esse fenômeno sob as perspectivas da ética e da moral. Onde está a moralidade? E onde reside a ética? Ainda, a autoridade hoje com poder de designar, caso a lei não vedasse, ainda o faria? Como essa resposta seria examinada a partir dos conceitos de ética e de moral?

Na atualidade, ao se olhar para trás, é provável que aquela atitude de nomear parentes cause estranheza, mesmo a um eventual invertido moral. Perceba-se como o exame crítico-reflexivo de conteúdo ético incidente sobre o fenômeno parece ter proporcionado transformações no arranjo moral. Mas, ainda hoje, para ilustrar, neste mesmo movimento de apropriação dos espaços públicos, como se propriedade privada do agente político fosse, tem-se os casos de designação para o exercício de cargos comissionados daqueles correligionários de partido ou indicados, que circulam por órgãos e entidades da administração pública, em lotações diversas e, por vezes, inconsistentes, mesmo com as mais básicas competências necessárias ao exercício das atribuições correspondentes.²⁶ Tanto quanto o nepotismo foi no passado, este procedimento é moralmente aceito na atualidade. Por vezes essa prática é questionada, mas se mantém por não ser legalmente vedado. Como este fenômeno será percebido e denominado no futuro? Ou como o reconhecemos em

²⁶ Note-se que esta, diferente do nepotismo, constitui, eventualmente, um ônus à autoridade que se obriga a acolher o indicado.

seus fundamentos já na atualidade? Aqui parece haver uma lacuna da lei, uma permissão por omissão, por isso assim se procede. Mas quanto ao juízo moral? E o juízo ético? Refletir acerca das bases valorativas sobre as quais se assenta o pensamento que molda essas práticas constitui um exercício de *fazer filosófico*, particularmente no que concerne ao campo da *ética*.

Para Cortina e Martínez (2005, p. 21), além de examinar e fundamentar a ação moral, a ética tem como função aplicar este esclarecimento nas diferentes dimensões da vida, a fim de que “*se adote nestes âmbitos sociais uma moral crítica (ou seja, racionalmente fundamentada), em vez de um código moral dogmaticamente imposto ou da ausência de referenciais morais*”. O senso de ética está, assim, relacionado à ação; e a filosofia, no particular a ética – que tem o sujeito e seu agir como escopo –, é estudada para subsidiar a ação refletida das pessoas em sociedade ou em uma coletividade particular.

Observa-se, também, que a ética não é neutra, tampouco, por ser crítico-reflexiva, se identifica e se compromete com qualquer código moral específico (Cortina & Martínez, 2005). Essa distinção entre ética e moral será especialmente interessante e necessária, a propósito, para o exame que se fará mais adiante envolvendo estes conceitos no contexto da *ética aplicada*, dos *códigos de conduta* e das *comissões de ética* em voga na administração pública, principalmente no contexto emergente dos programas de integridade.

Para Ricoeur (2007), neste particular, o conceito de moral tanto indica o campo das normas de conduta sobre o que é permitido e o que não é quanto o senso de obrigação do sujeito em relação às normas. Esta dupla perspectiva constitui, segundo o autor, o “*núcleo duro*”, em relação ao qual o conceito de ética pode ser abordado em duas direções: uma que se denomina ética anterior, referindo-se ao “*enraizamento das normas na vida e no desejo*”, e outra que denomina ética posterior, referindo-se à inserção das normas em situações concretas (Ricoeur, 2007, p. 591). Destaca-se disso que também a moral tem dois componentes importantes: o *sistema de normas* e o *senso de obrigação* em relação à sua observância, sendo este um dos efeitos psicológicos que o sistema moral exerce sobre o sujeito; sentimento que confere legitimidade e consistência ao arranjo moral.

Assinala-se, por oportuno, que a sociedade e o serviço público, apesar de serem conceitos distintos, expressam contextos particulares, mas essencialmente integrados e interdependentes. O serviço público pode ser, assim, entendido também como um dos reflexos da sociedade em seus valores e suas práticas. Desse modo, transformar a sociedade e o serviço público exige que se repense e reconfigure o arranjo de valores e crenças sociais – a *moral* –, que se refletem nos ritos e nas práticas que moldam a administração pública contemporânea.

4.2 Correntes da ética

A análise da apropriação do conceito de ética na administração pública requer também que se considere a existência de diferentes correntes de pensamento sobre o exame e a justificação da ação, erigidas no transcurso dos últimos vinte e cinco séculos de História da filosofia ocidental. Dentre as principais vertentes da ética – mas que não esgotam a ampla e fértil produção intelectual sobre o tema –, pode-se destacar a *das virtudes*, a *utilitarista* e a *deontológica* (Bonjour & Baker, 2010).²⁷

A abordagem do tema exige, no entanto, algumas considerações iniciais. Em primeiro lugar, referir que se trata de perspectivas sobre o juízo ético, que partem de pressupostos e percorrem caminhos distintos. Também ter em vista que examinam os fenômenos em busca da resposta sobre como agir, a partir de diferentes referenciais, contextos históricos e culturais. Por esse motivo, não convergem. É interessante que não aconteça. Não parece razoável pretender uma *teoria de tudo* para a ética.

A eventual expectativa de que essa convergência venha a ocorrer, a propósito, poderia mais se identificar com um *pensamento científico*, uma resposta que solucione a questão posta. Em filosofia, como já se disse, não se busca uma resposta definitiva; mais importa continuar refletindo em profundidade e amplitude crescentes sobre os temas e problemas que se apresentam, expondo-os a diferentes

²⁷ Destaca-se a existência de outras abordagens produzidas especialmente por autores contemporâneos que merecem atenção, a exemplo da perspectiva de justiça explorada por John Rawls, entre outros. De J. Rawls se assinala a obra *Uma teoria da justiça* e, em especial, o conceito de *véu da ignorância*, que permite um interessante exercício de pensamento, referente ao senso de distribuição dos recursos em uma sociedade desigual (Rawls, 2016).

olhares e submetendo-os a sistemático e agudo questionamento de seus elementos estruturantes em busca de percursos alternativos e mais consistentes a sustentar a decisão e a ação. Mas por que estudar estas distintas abordagens sobre ética?

Uma linha de resposta seria a de que toda a justificação da ação humana pode apresentar componentes das três perspectivas – virtudes, dever e consequências. Cada ação ou decisão humana pode ser examinada à luz destas e mesmo de outras formulações éticas. Assim, a relevância de conhecer as teorias éticas, a exemplo do que se busca com as teorias científicas (Bergue, 2011), é dispor de um referencial conceitual que habilite a identificação e o subsequente exame dos elementos constitutivos “fundantes” e, por conseguinte, justificadores da decisão de agir. Desse modo, toda a ação tem uma justificação, e esta, as suas razões de sustentação; e o exame tanto mais consciente quanto possível desses fundamentos é favorecido pelas lentes das diferentes tradições de pensamento sobre a ética.

No caso particular da administração pública, a justificação dos atos de governo e de gestão ganha contornos especialmente relevantes, dados o alcance e suas repercussões potenciais no plano da sociedade. Ser capaz de explicitar cada ação em razões mais *consistentes*, e, antes disso, *conscientes*, pode contribuir sensivelmente para a legitimidade da ação governamental.

Destaca-se que só o fato de pensar os dilemas éticos e morais, mesmo um fenômeno qualquer, à luz das diferentes tradições de pensamento sobre a ética, já produz efeitos transformadores sobre a consciência do sujeito. Esse exercício de pensamento remete à reflexão a partir de distintas perspectivas de exame, encaminhando múltiplos desfechos ou conclusões possíveis e suas correspondentes justificações, em termos do que seja o bem, o certo e justo a fazer.²⁸

Tomadas, portanto, como lentes analíticas que permitem ampliar e examinar detalhes implícitos do pensamento em relação a um fenômeno, as diferentes perspectivas éticas não devem ser reconhecidas como concorrentes, ainda que diferentes, senão como recursos de investigação para a reflexão crítica e em profundidade incidente sobre os alicerces do pensamento. A ética, como se sabe,

²⁸ O clássico caso do “dilema do bonde”, inicialmente proposto pela filósofa britânica Philippa Ruth Foot (1920-2010) em meados do século XX, ilustra as diferentes possibilidades de *exercício de pensamento* à luz das distintas abordagens éticas.

juntamente com a epistemologia – ou teoria do conhecimento –, pode ser tomada entre os mais antigos e conflagrados ramos da filosofia, especialmente em termos de vertentes de pensamento. E, em filosofia, reiterando, quanto mais disputado o tema mais rico e mais significativo é sua contribuição potencial ao esclarecimento.

Para fins eminentemente didáticos, o recorte aqui apresentado reduz-se às linhas mais gerais das formulações de Aristóteles (ética das virtudes), de Immanuel Kant (ética deontológica) e de Jeremy Bentham e John Stuart Mill (utilitarismo). Os filósofos referidos também não esgotam as contribuições em cada corrente, senão podem ser citados como principais vertentes de pensamento correspondentes. É de se assinalar, igualmente, que cada uma dessas correntes está em pleno vigor, em termos de ampla e densa investigação filosófica. Ainda por esta razão não se adentra em profundidade nos temas, o que, além dos próprios pensadores, muitos outros autores já fizeram com mais elevada maestria, senão apresenta-se brevemente alguns traços constitutivos como esforço para o despertar de interesse e convite a um subsequente estudo de maior densidade.

4.3 Ética deontológica

A vertente *deontológica* – derivada de *deon*, que significa dever ou obrigação em grego –, mais profundamente desenvolvida a partir de Immanuel Kant no século XVIII, parte do conceito de boa vontade como valor em si e da *razão* como princípio supremo da moralidade refletida – a ética. É uma formulação que se assenta em conceitos que se revestem de certa complexidade e peculiar consistência.

A noção central da ética kantiana é que a ação justificada decorre do *dever* de agir, a partir de uma norma imposta a si pelo próprio sujeito. O fundamento supremo da ação ética não é, portanto, exterior ao indivíduo, tampouco um interesse pessoal.

Um dos fundamentos dessa formulação é a liberdade, mas não o senso estreito de liberdade enquanto capacidade de dispor de si ou do seu patrimônio, mas a liberdade mais essencial, qual seja, a de pensar e de agir autonomamente. Isso significa, a ação sem a influência de outro, de algo exterior, nem mesmo do desejo, que é, igualmente, provocado por algo externo ao sujeito.

Kant, evidentemente, não desconhece ou desconsidera o impacto das emoções sobre as pessoas, eis que seres sensitivos; mas destaca a importância da racionalidade para sustentar a verdadeira ação ética. É a razão que permite a ação moral fundamentada eticamente, ou seja, refletida. Nessa perspectiva, somente o exercício da razão é capaz de depurar os efeitos dos sentidos na elaboração do juízo ético. Por isso, a razão é o que autoriza, de fato, a agir livremente. O senso de liberdade aqui se aproxima também de uma ação *consciente*.

Kant sugere, assim, que uma atitude caridosa, quando motivada pelo sentimento de compaixão, não é eticamente justificada. A ação somente poderá ser considerada ética se mediada pela razão e nesta estiver fundada. Desse modo, é preciso que o sujeito perceba e reconheça o ato como um *dever* – entendido como tal a partir de uma elaboração autônoma de pensamento – com a coletividade e a humanidade, ou seja, a ação como algo que se impõe pela razão, e não sob a influência da emoção, por mais humana e benevolente que seja, tampouco por uma tensão exterior capaz de promover uma ação por constrangimento.

A liberdade está, portanto, associada à capacidade de raciocinar, ou seja, de fazer uso da razão, assumindo esta como inerente e exclusiva do ser humano. Algo que diferencia o comportamento do sujeito é, portanto, a capacidade de agir racionalmente a despeito dos impulsos naturais. Trata-se, pois, de uma ação refletida. Observe-se que um animal predador não reflete sobre o conteúdo moral envolvido no abate de sua presa; isso porque esta ação é instintiva, e não há conteúdo moral ou emoções envolvidas. Com o ser humano é diferente, pois é livre para pensar de forma crítica e reflexiva, e de agir eticamente. Há, portanto, distintas implicações em múltiplas órbitas do pensar e do agir.

Ser livre para pensar e agir reside, portanto, em ser capaz de desvencilhar-se da influência das emoções por ocasião dos julgamentos éticos. Reitere-se, Kant não advoga a supressão das emoções, tampouco que sejam indesejáveis, eis que inerentes ao ser humano; tão somente formula sua abordagem ética como crítica da razão prática, destacando que a ação eticamente fundamentada é aquela que não decorre da subordinação aos sentidos e às emoções, senão de um

posicionamento racional que assume um caráter de *dever* imposto pelo sujeito a si próprio.

Assim, agir eticamente no contexto da ética deontológica, segundo Kant, decorre da tomada de decisões e de ações que se colocam como *inarredáveis* ao sujeito que vive em sociedade e que tem a humanidade como fundamento e fim. O senso de inarredável é central aqui. Kant denomina de *imperativo categórico* algo que se impõe, *necessariamente*, e de forma *inquestionável*. Daí o *dever* – derivado do radical grego *deon*.

Kant conceitua o *imperativo categórico* em contraste com o *imperativo hipotético*. Este – o imperativo hipotético – é definido, sob a inspiração do pensamento utilitarista, como ato que se impõe pela razão instrumental, aquela que coteja meios e fins. É hipotético porque estabelece e coteja *hipóteses de resultado decorrentes* ante as opções de ação existentes.

O imperativo hipotético conduz a um comportamento que considera os resultados pretendidos como referência, para definir os meios ou percursos de pensamento, a decisão e ação a serem utilizados. Para ilustrar, ao proceder à avaliação de um membro da equipe, se o sujeito considerar que deva ser tolerante com um desempenho fraco, atribuindo nota mais elevada por levar em consideração que, em futura configuração de administração, as posições de avaliador e avaliado sejam passíveis de inversão, esta pode ser considerada uma demonstração de racionalidade instrumental, ou seja, um exercício de pensamento tal que coteja meios e fins, para subsidiar a decisão de avaliar, de forma mais benevolente ou mais rigorosa. A chefia, neste caso, pode sentir-se premiada a atribuir boa avaliação a um mau desempenho influenciado pelo interesse expresso na possibilidade de colher um benefício futuro. Este é um exemplo de imperativo hipotético atuando. Não há uma ação ética neste caso, conforme a proposição de Kant. Note-se que, a despeito de *moralmente* admitido segundo um padrão convencionalmente aceito de, em geral, as chefias “fingirem” que avaliam e os demais membros das equipes “fazerem de conta” que são avaliados –, não se trata de uma atitude *ética* segundo a perspectiva deontológica. O juízo benevolente do avaliador é orientado para si e desconsidera os parâmetros de interesse público.

Neste caso, agir eticamente, antes de tudo, é refletir sobre a pertinência desse valor moral dominante envolvendo o formalismo das práticas avaliativas de desempenho. E mais, não o fazendo tendo em vista as repercussões na relação entre avaliador e avaliado unicamente, mas estendendo o juízo para alcançar as razões da avaliação de desempenho, considerando suas implicações sobre a qualidade do serviço público e os efeitos subsequentes para a sociedade.

A *ação ética* decorre, de fato, da subordinação do sujeito ao *imperativo categórico*. Kant elabora diferentes definições, ou fórmulas, para este imperativo, todas interdependentes, a saber:

Em primeiro, a denominada formulação da *lei universal*.

Age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal.

[...]

Age como se a máxima da tua acção se devesse tornar, pela tua vontade, em lei universal da natureza (Kant, 2019, p. 62).

A segunda refere-se à formulação da *humanidade*.

Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio (Kant, 2019, p. 73).

Por fim, a formulação da *autonomia*.

Age de modo a que, pelas tuas máximas, possas ser um legislador das leis universais.

[...]

Age segundo máximas de um membro universalmente legislador em ordem a um reino dos fins somente possível (Galvão, 2019, p. xvi).

Assim, na corrente deontológica de sustentação da ação ética, esta decorre independentemente de inclinações e se assenta na observância do dever, a partir das distintas e complementares formulações do conceito de *imperativo categórico*. Este imperativo, por sua vez, se impõe como ordem de aplicação *incondicional* (Bonjour & Baker, 2010; Galvão, 2019; Kant, 2019).

Um imperativo categórico (incondicional) é aquele que representa uma ação como objetivamente necessária e a torna necessária não indiretamente através da representação de algum fim que pode ser atingido pela ação, mas através da

mera representação dessa própria ação (sua forma) e, por conseguinte, diretamente (Kant, 2003, p. 65).

[...]

O imperativo categórico, que como tal se limita a afirmar o que é a obrigação, pode ser assim formulado: age com base em uma máxima que também pode ter validade como uma lei universal. Tens, portanto, que primeiramente considerar tuas ações em termos dos princípios subjetivos delas; porém, só podes saber se esses princípios têm também validade subjetiva da seguinte maneira: quando tua razão os submete à prova, que consiste em conceber a ti mesmo como também produtor de lei universal através deles, e ela qualifica essa produção como lei universal (Kant, 2003, pp. 67-68).

[...]

O princípio supremo da doutrina do agir é, portanto: age com base em uma máxima que possa também ter validade como uma lei universal (Kant, 2003, p. 68).

O senso de dever, “*que contém em si o de boa vontade*”, como se percebe, constitui elemento central na ética kantiana, diferenciando as *normas jurídicas* das *normas éticas* (Kant, 2019, pp. 26-27). As primeiras são aquelas lastreadas em incentivos externos ao sujeito e cuja observância remete ao conceito de legalidade; ao passo que as *normas éticas* encontram, adicionalmente, seu incentivo na ideia de *dever*, uma *tensão interna* ao agente que confere valor moral à ação (Mohr & Ruhl, 2020). Nessa linha, refere Kant:

[...] A conformidade de uma ação com a lei do dever é sua legalidade (*legalitas*), a conformidade da máxima de tua ação com a lei é a moralidade (*moralitas*) da ação. Uma máxima é um princípio subjetivo de ação, um princípio que o próprio sujeito converte em sua regra (como ele deseja agir); um princípio de dever, por outro lado, é um princípio que a razão a ele prescreve absolutamente e, assim, objetivamente (como ele deve agir) (Kant, 2003, p. 68).

Como se percebe, portanto, a formulação kantiana para a ação ética está assentada no senso de *dever incondicional*, e este no conceito de *imperativo categórico*. Não decorre, então, de observância da lei positivada, independentemente da categoria normativa que se tome.

Pensando os *códigos de conduta*, portanto, perceba-se que a ação ética não decorrerá do cumprimento dos padrões de comportamento inscritos no texto normativo, senão de uma atitude ética intrínseca e autoimposta pelo sujeito na qualidade de imperativo categórico. Ou seja, neste caso, os *códigos* seriam, no máximo, *inspirações*, para o pensar sobre a ética, pois, nesta perspectiva deontológica, a

ação eticamente justificada não deriva do código, que é exterior ao sujeito, mas de uma elaboração ética própria que se constitui como um dever.

Ainda, a dissociação dos fundamentos desta corrente de pensamento, em relação aos valores de instrumentalidade e às consequências das ações, é um esforço essencial para compreender a ética deontológica. A ação ética, nesta perspectiva do dever, independe de um fim, e se funda em *máximas* tomadas como regra (Westphal, 2020). Para Kant (2019), uma máxima é um princípio subjetivo de ação que o próprio sujeito converte em sua regra de como deseja agir. Desse modo, a ação ética não se subordina a algo externo à pessoa, senão decorre do seu juízo racional autônomo. Neste sentido, portanto, é a razão que fundamenta a moralidade refletida (Guyer, 2020).

Para ilustrar, tomando-se como referência de análise elementos desta corrente da ética, imagine-se o tema relativo ao *cumprimento do horário de trabalho*.²⁹ Perceba-se, nesta situação, especialmente a *fundamentação* da ação por parte do servidor. Veja-se o caso: um servidor público pode ser diligente com a observância dos seus compromissos, em relação ao trabalho, inclusive quanto aos horários fixados como de início e término do expediente. E este o faz em atenção a uma normativa ou a um controle social que se produz, no âmbito da equipe de trabalho em relação ao cumprimento desta obrigação. Ambos são vetores externos de tensionamento incidente sobre a ação, perceba-se. Sob esta inspiração para o agir, ainda que eventualmente sinta vontade de se atrasar, o servidor não o faz porque teme desafiar um arranjo normativo vigente imposto por uma tradição de observância ao formal (horário fixado legalmente) ou informalmente prescrito (cultura de controle mútuo entre os colegas). Note-se que nessa situação há uma obediência à norma geral externa, pois é costume, no organismo social do qual faz parte, cumprir esses postulados. Tem-se, portanto, uma atitude de natureza *heterônoma*,³⁰ baseada em um *juízo essencialmente moral*.

²⁹ O mesmo exercício de pensamento pode ser realizado também para a *carga de trabalho*, especialmente em se tratando de arranjos de trabalho flexíveis em que os horários de expediente não têm relevância, senão o trabalho realizado em si, posto que é o que substantivamente interessa para a sociedade.

³⁰ *Heteronomia*, do grego *heter*, que significa “outro”, e de *nomos*, significando “regra”, “lei”.

Neste caso, reside nas tensões mobilizadoras externas à justificação do seu comportamento, em conformidade com o esperado. Este é o fundamento da ação, no caso.

Se, por outro lado, o fundamento para o cumprimento do horário de expediente por parte do sujeito estiver ancorado no compromisso consciente de comparecer ao trabalho, na forma fixada, para produzir um resultado em termos de serviço público prestado e dirigido para a sociedade, então a decisão de observar o horário é, neste caso, decorrente de uma decisão assentada na própria razão. O servidor, nesta situação, está agindo de forma não subordinada à imposição de outro, senão com *autonomia*.³¹ Assinale-se que a justificativa para cumprir o horário, nesta situação, está em um dever autoimposto, produzido autonomamente, a partir de um pensamento refletido. O servidor que age baseado neste critério de valoração adota um referencial de decisão pensado e constituído por si próprio. Não há, no particular, temor de sanção ou expectativa de premiação pelo cumprimento do seu compromisso (em última instância) com a sociedade. O servidor o faz por dever que advém de algo que se impõe de forma inarredável, um imperativo, produzido pela sua própria razão e para si. Há, assim, uma postura autônoma do sujeito.

Perceba-se, em suma, que o fundamento da ação de cumprir as obrigações, com relação ao expediente de trabalho, assume aqui outros contornos de fundamentação. Este é um caso de agir tomado como um *imperativo categórico*, conforme o conceito kantiano.

4.4 Ética utilitarista

Outra corrente ética de destaque é a *utilitarista*, emergente a partir da modernidade em especial com Jeremy Bentham e John Stuart Mill.³² Destaca-se que o conceito de utilitarismo aqui – a exemplo de qualquer outro – tem valor, especialmente, para subsidiar o esforço do sujeito no exame dos fundamentos a respeito do seu próprio pensamento, a fim de trazê-los à consciência. O juízo ético de inspiração utilitarista – que, a propósito, requer ser pensado

³¹ *Autonomia*, do grego *aut*, significando “próprio”, e de *nomos*, que significa “regra”, “lei”.

³² Faz-se aqui uma redução extrema do tema. Reitera-se que a finalidade não é adentrar os conceitos com vistas, especialmente, à sua crítica e explicitação de diferentes objeções, as quais são muito bem abordadas por diferentes outros filósofos e comentadores no curso da história até a contemporaneidade. O que se pretende é apresentar a noções essenciais que definem esta tradição de pensamento e, sobretudo, fazer um convite ao estudo mais aprofundado.

no contexto do *empirismo*,³³ – se baseia no *cálculo de utilidade*, que estende suas raízes à proposição de Jeremy Bentham. Sobre o *princípio da utilidade*:

A natureza colocou o gênero humano sob o domínio de dois senhores soberanos: a dor e o prazer. Somente a eles compete apontar o que devemos fazer, bem como determinar o que na realidade faremos. Ao trono desses dois senhores está vinculada, por uma parte, a norma do que distingue o que é reto do que é errado, e, por outra, a cadeia das causas e dos efeitos. [...] O princípio da utilidade reconhece essa sujeição e a coloca como fundamento desse sistema, cujo objetivo consiste em construir o edifício da felicidade através da razão e da lei. Os sistemas que tentam questionar esse princípio são meras palavras, e não uma atitude razoável, capricho e não razão, obscuridade e não luz (Bentham, 1798, p.10).

Esta perspectiva tem caráter teleológico (do grego *telos* – fim ou meta), reconhecendo o ato moral justificado como aquele que produz o melhor resultado ao cotejar os meios e os fins, com vistas à obtenção do máximo resultado da ação, em termos de prazer ou de minimização da dor decorrentes da prática de determinada ação.

O utilitarismo é uma das expressões da racionalidade consequencialista, aquela que considera as repercussões do ato como elemento fundamental de juízo. Conforme define Audard (2007, p. 737), segundo essa corrente de pensamento, “*uma ação só pode ser julgada moralmente boa ou má, se consideradas as suas consequências boas ou más, para a felicidade dos indivíduos envolvidos*”. Então, o julgamento do resultado da ação deriva das consequências que vier a produzir, sendo a antecipação deste resultado argumento de justificação do caminho escolhido.

Trata-se, para ilustrar, de atributo valorativo também subjacente a reinterpretções contemporâneas mais elásticas do princípio da legalidade estrita e, ainda, com expressões positivadas, inclusive, em enunciados da Lei Federal n. 13.655, de 25 de abril de 2018, de introdução às normas do direito brasileiro (LINDB), tais como o senso de que, nas diferentes esferas deliberativas, “*não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão*” (art. 20, *caput*) e, ainda, conforme previsto no art.

³³ É importante também contextualizar o surgimento e desenvolvimento do utilitarismo de forma contextualizada e, também, sob a influência do pensamento político, econômico e filosófico britânico, do século XVIII (Audard, 2007).

21, *caput*, do mesmo édito, que a decisão que implicar invalidação de ato e afins “*deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas*” (Lei n. 13.655, 2018). Perceba-se que outros ingredientes valorativos passam a sustentar a justificação do ato.

Para J. Bentham, a referência de valor, para os juízos acerca do que seja certo fazer, é a *utilidade* pensada como o que pode gerar mais felicidade ao maior número de pessoas. Atente-se para o fato de que há um aspecto prospectivo intrínseco a esse modelo de pensamento, ou seja, uma justificação para a ação que se orienta pelo resultado de maior prazer e menor dano no futuro como razão para agir. John S. Mill, por sua vez, em sua contribuição ao pensamento utilitarista, apresenta a noção de diferenças *qualitativas*, em relação ao prazer e à felicidade.

Audard (2007) refere, ainda:

O utilitarismo é uma teoria moral que permite coordenar de modo preciso a avaliação e a ação morais. Ele possui três dimensões fundamentais: um critério do bem e do mal (*welfarismo*), um imperativo moral: maximizar esse bem (*prescritivismo*), uma regra de avaliação da ação moral graças a esse critério (*consequencialismo*) (Audard, 2007, p. 737).

Sobre o utilitarismo como fundamento da ética consequencialista, Harrison (2013) sintetiza:

As coisas devem ser medidas e avaliadas por suas consequências efetivas e possíveis. A ação correta é justificada por situações futuras, e não por eventos do passado. Por exemplo, a explicação de Bentham da justificação da punição se dá em termos de coibição. A PUNIÇÃO (p. 692) é justificada se coíbe as pessoas de cometer ações indesejáveis. Ou seja, se justifica se ela previne danos futuros, em vez de ser uma retaliação por ações más do passado. De modo mais preciso, o objetivo mais apropriado da punição, para Bentham, como tudo o mais, é produzir prazer e evitar a dor. Contudo, toda a punição é em si desagradável, uma dor. Ela só pode justificar-se, portanto, para Bentham, se essa dor específica é a causa de uma maior redução de dor em outro lugar. Assim, se as pessoas são impedidas de fazer coisas que provocariam mais dor (como o estupro, o roubo ou o assassinato) pela punição, então a punição estará justificada. Se houver duas punições alternativas, cada uma das quais produziria menos dor do que as ações que ela impediria, então a opção menos penosa é a apropriada. A redução da dor e ao sucesso em coibir o comportamento causador do sofrimento são tudo o que conta.

Nenhuma outra questão sobre o caráter apropriado de uma penalidade específica é pertinente (Harrison, 2013, p. 822).

Tem-se, portanto, nestes elementos precursores do pensamento os fundamentos do utilitarismo, corrente que apresentou desdobramentos, críticas, revisões e retomadas em argumentos e perspectivas, desde então até a contemporaneidade. Desbordando estes importantes aspectos, o foco aqui reside em destacar a presença desses valores na sociedade contemporânea e os reflexos dessa corrente de pensamento, nas formas de estabelecer relações de modo geral, de conduzir análises e arrazoados justificadores de determinados atos, mesmo na definição de penas a serem imputadas.

Neste sentido, o que se pretende é não somente posicionar as ideias fundamentais do conceito de pensamento utilitarista como abordagem do valor, mas assinalar sua presença – em diferentes níveis de evidenciação –, como justificadora do comportamento humano e, particularmente, no processo de tomada de decisão no contexto da administração pública. Note-se, neste particular, que a análise e o julgamento da ação que toma em consideração suas *consequências* tanto na órbita privada quanto na coletiva, é algo que tende a presidir o pensamento dos sujeitos muito frequentemente. Ocorre que esse exame normalmente se processa mais próximo dos estratos de superfície da consciência – quase irrefletido e acrítico –; e o que se busca aqui é justamente destacar a importância de explicitá-lo em seus elementos subjacentes fundamentais.

4.5 Ética das virtudes

A terceira perspectiva enunciada – a da denominada ética da virtude – tem sua formulação essencial em Aristóteles, ainda na Antiguidade clássica, alcançando novo fôlego a partir das formulações tomistas do medievo. Já com o advento do tratamento dado à ética pela filosofia moderna, a ética das virtudes perde protagonismo. Mas como se verá, pode-se observar uma recuperação da abordagem aristotélica mais recentemente.

A ética nasce, é importante assinalar, e assim se mantém, como um pensamento que tem como objeto a *prática*, ou seja, visa a examinar e a fundamentar a ação. O pensamento filosófico sobre a ética, nessa vertente, orienta-se para a consecução da felicidade assumida como uma atividade – ou ação – tomada como “*o mais elevado*”

entre todos os bens” e fim último do sujeito em sociedade (Aristóteles, 2014; Hooft, 2013).

A perspectiva aristotélica de ética funda-se, ainda, no senso de *virtude* – excelência – entendida como “*as disposições dignas de louvor*” (Aristóteles, 2014, p. 77), assumindo relevo também os conceitos de *mediania* ou justa medida (Aristóteles, 2014; Hooft, 2013). As virtudes, para Aristóteles, são desenvolvidas e aprimoradas pelo *hábito*, o que se presta à apropriação dessa vertente do pensamento sobre ética como proposições normativas de valores a serem conhecidos, observados e, sobretudo, praticados pelas pessoas. Não por outro motivo parece ganhar proeminência em termos de transposição do conceito de ética para o contexto do serviço público contemporâneo.

Uma revisão da literatura recente, produzida de forma mais fundamentada sobre a apropriação da *ética no serviço público*, revela, a propósito, não somente a emergência, mas a predominância desta perspectiva de interpretação, destacando-se os estudos de Santos e Serafim (2022), Santos (2020), Santos *et al.* (2019), Souza, Silva e Gomes (2019) e Santos *et al.* (2018a, 2018b), dentre outras relevantes contribuições. A estas se somam abordagens envolvendo também a ética como *competência* (ENAP, 2022a; 2020b; Gerson, 2020), inclusive em uma abordagem mais crítica acerca desse fenômeno de apropriação (Bergue, 2022a). Vale, a propósito, promover um esforço de investigação em profundidade, que busque alcançar as razões pelas quais essa corrente tem assumido feições dominantes.

Entre as características da ética da virtude está, ainda, o fato de ser *particularista*, tratando de “*coisas específicas*” (Hooft, 2013, p. 227), o que implica a possibilidade de “respostas divergentes” a dependerem do contexto. O senso de virtude, que caracteriza o “agente reverente” não visa a uma razão utilitária, senão reconhece o valor da ação em si. Assim, a ação virtuosa é orientada pela reverência ao valor das coisas em si, e não em obediência a um senso de dever com vistas a fazer a “*coisa certa*”. Hooft (2013, p. 228), neste particular, ilustra a situação referindo o profissional ou gestor da saúde, em relação ao tema da vida:

A pessoa reverente não tem a certeza fria do eticista do dever que pensa que tudo o que importa é ter feito a coisa certa. Ser virtuoso o levará a ser sensível aos valores e necessidades de todos os envolvidos em situações particulares, a assumir

a responsabilidade e a estabelecer o valor [...] que neste contexto, seja apropriado. Por conseguinte, a ideia de que a vida é sagrada pode ser interpretada não como um mandamento ou proibição absoluta, mas como um reconhecimento de que a vida é um objeto passível de reverência. Decisões de vida ou morte deveriam ser influenciadas por tal reverência, por cuidado e compaixão com aqueles envolvidos, e pelo reconhecimento das normas sociais pertinentes que se aplicam a tais decisões.

A virtude da reverência confere profundidade e qualidade à vida ética. Ela reconhece o valor e a importância daquilo com o que os agentes virtuosos têm que lidar no mundo, e não permite que o pensamento racionalista da ética do dever usurpe a consciência sensível do que está em causa em situações moralmente difíceis. A reverência pela vida pode não resolver muitos dos dilemas éticos com os quais os gestores e profissionais da saúde têm que lidar, ao aplicarem normas gerais, mas vai acrescentar profundidade e significância às deliberações (Hooft, 2013, p. 228).

Perceba-se que do excerto pode-se extrair elementos de argumentação essenciais, que combinam sensibilidade, sacralidade, reverência, virtuosidade, valores e vida como justificadores da atitude ética. A reverência, a propósito, é tomada como uma virtude. Nesse sentido, a ética da virtude acentua aspectos de sensibilidade, de atenção, de respeito, de confiança, traços valorosos de caráter em geral, contrastando com um racionalismo estrito a que podem dar azo interpretações mais estreitas, por vezes, realizadas em relação à ética do dever e à ética utilitarista. Essa percepção é importante para fins de um exame de aderência em termos de fundamentos valorativos.

Dentre as virtudes de um agente moral está a *integridade* que, segundo Hooft (2013, p. 234) compartilha a raiz latina da palavra *integração*, significando “*a unidade ou a inteireza das virtudes e dos compromissos éticos de uma pessoa*”. Podem ser considerados elementos conformadores da *ação íntegra* entendida como virtude: a coerência, a autenticidade, a sinceridade, a honestidade, a responsabilidade, dentre outros. Hooft (2013) sugere que

o campo da virtude da integridade inclui a esfera dos compromissos interpessoais, como promessas, contratos, papéis profissionais e cargos públicos nos quais pode haver tentações de se obter vantagens através do abuso da confiança dos outros. É o campo no qual o público deposita confiança nas autoridades governamentais, líderes empresariais ou outras

pessoas investidas de posições importantes, e nos quais se espera que tais indivíduos sejam confiáveis. Esse campo pertence ao público e à esfera interpessoal, e leva os compromissos particulares de uma pessoa para esta esfera. A integridade é a virtude na qual as expectativas da própria pessoa acerca de si mesma e as expectativas do público em relação a elas caminham juntas (Hooft, 2013, p. 236).

Assim, para ilustrar, não se desviar do dever constitui postura do sujeito pela virtude da integridade como valor em si, e não movido pela razão instrumental que considera o receio da consequente responsabilização. A ética das virtudes apela, portanto, para os valores, honrando a confiança depositada.

Percebe-se, assim, que a mesma ação íntegra pode ser alcançada a partir de diferentes fundamentos éticos, a saber, pelo senso de *dever*, pelo *cálculo utilitário* que sopesa ganhos e perdas potencialmente decorrentes, ou pelo exercício das *virtudes* que respondem a valores. Isso a depender dos elementos valorativos que se tomem como referência, para definir uma ação como íntegra. Constituem-se, desse modo, em distintas tradições de pensamento que, a despeito de contrastarem entre si ao exporem diferentes perspectivas, valores e referenciais de inspiração formulados em variados níveis de profundidade e densidade racional, segundo os quais se pode pensar a justificação da ação, não devem impedir a busca de elementos de convergência orientada para a apropriação transformadora da ética no plano aplicado ao serviço público.

Outro conceito importante, especialmente para o processo de *tomada de decisão* na administração pública é o de *mediania* ou *justa medida*. Para pensar o senso de virtude, Aristóteles desenvolve também o conceito de mediania, que significa uma posição de equilíbrio e de moderação entre possibilidades extremas de manifestação do pensamento e da ação. Para ilustrar, tal como comumente se usa como recurso didático, tem-se a virtude da *coragem*. Esta é entendida como uma virtude justamente porque posiciona-se no *ponto mediano* entre o excesso e a carência de ação. Nada melhor do que trazer as palavras de Aristóteles para explicar o conceito de mediania a conformar uma virtude:

Em primeiro lugar, observemos que essas coisas são de tal modo constituídas que deficiência ou excesso as destrói, como percebemos no tocante ao vigor e à saúde (pois para obter

esclarecimento acerca de coisas obscuras é preciso utilizar a evidência de coisas visíveis). É fato o excesso de exercícios bem como a deficiência destes arruinarem o vigor; do mesmo modo, tanto a bebida e o alimento em demasia quanto a falta destes arruinam a saúde, quando em proporção adequada a produzem, aumentam e preservam. O mesmo acontece em relação à moderação, à coragem e às outras virtudes. Aquele que, tomado pelo medo, de tudo foge e nada suporta se torna um *covarde*, ao passo que aquele não experimenta medo diante de coisa alguma e tudo enfrenta se torna um *temerário*. Do mesmo modo, aquele que se curva a todos os prazeres e não se refreia diante de nenhum se converte em um *licencioso*. Por outro lado, quem se afasta de todos os prazeres, como os *indivíduos rudes*, se torna [um indivíduo] *insensível*. Assim, a *moderação e a coragem são destruídas pelo excesso e pela deficiência e preservadas pela mediania* (Aristóteles, 2014, p. 84, grifo nosso).

Portanto, não há que se confundir *coragem* com uma disposição para se expor de forma extremada ao risco e ao perigo (isso seria, de fato, *temeridade*, ou seja, ousadia excessiva ou imprudência). A verdadeira coragem está na capacidade de reagir conscientemente e de forma equilibrada frente a situações em que é exigida a ação do sujeito. Posturas irracionais e irresponsáveis não configuram virtudes. E é assim com a formação das virtudes, todas como resultado do exercício da razão até sua prática como um hábito.

A ideia central pretendida com o conceito de *justa medida*, *justa razão* ou *mediania*, especialmente relevante para fundamentar a ação no contexto da administração pública, é o imperativo de refletir e evitar as posições de extremo. Uma expressão derivada deste conceito também assume feições próximas à noção de bom senso. Não são sinônimos, mas compartilham elementos definidores. Isso porque posições de limites extremos não em geral consistentes, ou seja, não subsistem no tempo. Ainda e, especialmente, a justa medida responde à heterogeneidade do campo da administração pública, em termos de interesses e necessidades, o que sugere a busca de soluções de convergência possíveis – ótimas, dadas as restrições que se impõem –, ainda que não as ideais.

Em suma, trata-se, pois, de diferentes perspectivas segundo as quais se pode pensar a justificação da ação. Há uma convergência? Que solução teria essa diversidade de abordagens? Qual é a melhor perspectiva para a administração pública? Ora, para pensar possíveis respostas pode-se inicialmente questionar: A existência de

diferentes lentes seria um problema? Há, efetivamente, a necessidade de escolher uma das perspectivas como a mais indicada? Um encaminhamento possível para esta questão é o da adoção de uma perspectiva integrada. Nessa linha, segundo Ricoeur (2007):

Se é em Aristóteles que encontro os traços mais bem desenhados da ética fundamental, não renuncio à ideia de encontrar um equivalente deste até mesmo no próprio Kant; as duas abordagens, que foram fixadas sob os rótulos didáticos de teleologia e de deontologia, não apenas não são rivais, na medida em que pertencem a dois planos distintos da filosofia prática: elas também coincidem em alguns pontos nodais significativos (Ricoeur, 2007, p. 592).

Em suma, a ética oferece a possibilidade de um exame sobre o fenômeno devidamente contextualizado, fornecendo, em última instância, não somente uma justificativa para a ação, mas antes uma consciência do sujeito sobre si e em seu ambiente de inserção. Tem-se, então, os elementos fundamentais necessários à elaboração da motivação do ato.

Então, tal como a física newtoniana, com sua mecânica clássica, a física da relatividade de Albert Einstein e a física quântica oferecem diferentes perspectivas para a compreensão do mundo em suas distintas escalas de dimensão e funcionamento; no campo da ética, notadamente em relação à ética aplicada, também as diferentes abordagens permitem múltiplas perspectivas de exame do fenômeno, sugerindo caminhos possíveis e justificados para a ação, conforme a natureza do problema, sua extensão e o impacto, as condições de tempo e de espaço, etc. O senso de *justificado*, aqui, tem múltiplas expressões de análise, mas se destaca o senso de *consciência* da ação. Assim, impõe-se antes ao servidor e ao administrador público uma ação embasada em uma *racionalidade refletida* – aquela na qual o sujeito tenha se voltado para si próprio e examinado os fundamentos valorativos do seu pensamento.

5

Ética aplicada, códigos de conduta e integridade

A filosofia e as ciências, e no contexto destas as que conformam o plural campo da administração pública, têm contribuições mútuas a realizar, seja no âmbito do ensino e da pesquisa, seja na sua expressão aplicada na prática cotidiana da gestão. Assim, tanto quanto a administração pública se vale do pensamento filosófico para examinar seus conceitos, também a filosofia tem, neste dinâmico território de interações políticas e sociais, um campo fértil para o exercício do pensamento, buscando temas e problemas que a aproximem do enfrentamento dos desafios da relação entre estado e sociedade na contemporaneidade.

Enfatiza-se aqui o fazer filosófico exercido na forma de problematizações dessa natureza sobre os temas e conceitos em uso na administração pública; especialmente, diga-se, aqueles mais comuns – e, por isso, pouco ou nada refletidos pelos sujeitos. E é essa relação com o cotidiano que dá significado e virtuosidade ao pensamento filosófico. Nessa linha, conforme afirma Sandel (2020, p. 39), “*a filosofia que não tem contato com as sombras na parede [fazendo alusão à Alegoria da Caverna, de Platão] só poderá produzir uma utopia estéril*”. A filosofia e a administração pública, assim, nutrem-se mutuamente.

Acrescenta, ainda, o autor antes referido, especificamente sobre a ética: “*Quando a reflexão moral se torna política, quando pergunta que leis devem governar nossa vida coletiva, precisa ter alguma ligação com o tumulto da cidade, com as questões e os incidentes que perturbam a mente pública*” (Sandel, 2020, p. 39). Então, para assumir significado como prática do pensar, o exercício da reflexão ética, por parte dos servidores públicos, dos agentes políticos e dos demais cidadãos de modo geral, requer um mergulho na realidade prática dos problemas com os quais a sociedade se envolve.

Assim, a transformação substantiva, tanto no ensino quanto na prática legítima e edificante da administração pública, que se pretenda desenvolver sob a perspectiva da sociedade e do interesse público, tem como condição fundamental um movimento de repensar essencial. A ética, enquanto exercício de reflexão *radical* – alcançando as *raízes* estruturantes do pensamento –, em relação aos fundamentos valorativos dos parâmetros morais de ação, justificada sobre o que é o *bom*, o *certo* e o *justo* vigentes na sociedade, e projetada no serviço público, é uma condição inarredável. Transformar a sociedade e o serviço público exige, portanto, que se repense e reconfigure elementos do arranjo de valores e crenças – a *moral* – que os sustentam e se refletem nas práticas que moldam a administração pública contemporânea. Quais são estes elementos valorativos? Ora, é, justamente, o que virá à tona a partir da prática do pensamento filosófico de fundo ético, em sentido aplicado.

Em resposta a esse cenário emergente, observa-se que a ética em sua expressão aplicada vem alcançando destaque na administração pública contemporânea. E esse surgimento pode ser percebido mais claramente, segundo dois fenômenos principais, a saber: a proposição e instituição formal de *competências* associadas e requeridas de agentes públicos (Bergue, 2022a, 2021c, 2021f; ENAP, 2020a, 2020b) e na esteira dos *programas de integridade* das organizações que emergem como exigências legais, e no concerto dos quais figuram os denominados códigos de ética, que, rigorosamente, são *códigos de conduta* (Bergue, 2021d, 2021e).

5.1 Programas de integridade e códigos de conduta

A emergência dos *códigos de conduta* na administração pública (Caldeira & Dufloth, 2021; Pliscoff-Varas & Lagos-Machuca, 2021; Vieira & Barreto, 2021; Graça & Sauerbronn, 2020; Mendes & Lucio, 2016; Mendes; Bessa; Midlej & Silva, 2015; Gomes, 2014), maldenominados como códigos de ética e inseridos nos programas de integridade (OCDE, 2021; Fuertes, 2021; Huberts, 2018; Menzel, 2015; Kolthoff; Macaulay & Anechiarico, 2013) é um fenômeno que tem encontrado espaço principalmente no contexto de uma leitura mais estreita, dada ao conceito de governança (Buta & Teixeira, 2020; Silvestre, 2019; Oliveira & Pisa, 2015; Levi-Faur, 2012; Lynn Junior,

2012; Marques, 2007; Learmonth, 2005). O conceito de governança, por sua vez, tem sido sensivelmente influenciado pelos valores que inspiram sua prática no campo das relações privadas, notadamente sob o rótulo de governança organizacional. Contribui para explicar este viés de apropriação o fato de que estes conceitos estão mais fortemente relacionados à atuação das empresas estatais, ainda que não sejam restritos a elas. Pode-se tomar como ilustração para esse estreitamento conceitual o prescrito no art. 169, inciso I, da Lei n. 14.133/2021.³⁴

O caráter polissêmico do termo *governança* tem, a propósito, contribuído para a emergência de definições mais restritas à esfera organizacional, limitando seu potencial, em especial no serviço público, notadamente em relação à mais rica e pouco explorada dimensão política. Neste terreno tem assumido destaque o enfoque dado às perspectivas de controle, de conformidade e de integridade, na construção do conceito de governança sensivelmente mais restrito à esfera dos sistemas de gestão e no âmbito da organização. No entanto, uma imprecisão conceitual mais significativa se observa no plano dos discursos gerenciais, com a aparente tomada do termo *governança* como substituto para *gestão*. Assim, a *governança* incorpora-se também ao discurso popular em voga na administração pública.

Não obstante, esta leitura de governança mais focada na dimensão organizacional é funcional aos fins estritos de análise e depuração conceitual que se pretende, com vistas a incorporar a contribuição da filosofia e contextualizar o tema focal envolvendo a ética. A adoção desta perspectiva mais reduzida de governança permite uma conexão do conceito com os *programas de integridade* e, por extensão, conduzir ao fenômeno da adoção dos impropriamente denominados *códigos de “ética”* (Bergue, 2021e).

Inicia-se por delimitar que o tema da *governança* em sua expressão organizacional, particularmente na perspectiva mais específica de conformidade, tem, também, relação bastante próxima com os conceitos de *controle*, de *conformidade* ou “compliance” e de *integridade*. A perspectiva de controle aqui destaca o controle interno, e a

³⁴ “Art. 169. [...] I – primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que *atuam na estrutura de governança* do órgão ou entidade; [...]” (grifo nosso). (Lei Federal n. 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

de integridade, com especial ênfase os programas de integridade.³⁵ Pretende-se abordá-los menos em seus conteúdos em si, senão examiná-los a partir do conceito de ética em sua expressão aplicada.

Como se relacionam conformidade, *compliance*, ética e integridade no campo da administração pública? Assume-se que conformidade e *compliance* são expressões correspondentes, inclusive por tradução literal. Pode-se dizer, também, inspirado no conceito de conformidade adotado no âmbito do controle no setor público, particularmente no que se refere aos contornos do conceito de auditoria de conformidade ou de legalidade, que encerram o mesmo conteúdo em termos gerais.³⁶

Mas os conceitos podem assumir uma definição mais elástica, tal como sugerem Caldeira e Dufloth (2021), a fim de buscar não somente melhor aderência ao contexto e às necessidades da administração pública, como para incorporar elementos de conteúdo ético, em particular o senso de integridade. A *integridade* – de integral, inteiro, completo – corresponde a um conceito que encerra o senso de conformidade às normas, notadamente as positivadas, mas também o faz a partir da ética aplicada. Note-se, ainda, que o conceito de integridade pode, por vezes, assumir contornos de valor ou virtude, associado a um atributo de comportamento da pessoa (Zenkner, 2019).³⁷ Destaca-se, no entanto, que sob a perspectiva da administração, o sentido de integridade pode estar mais relacionado à sua expressão instrumental como inteireza ou plenitude dos sistemas de gestão.

³⁵ Por *controle* aqui se toma a função administrativa que encerra em si todos os instrumentos, processos e conceitos afetos ao cotejo – prévio concomitante ou posterior – dos resultados das ações de gestão ou de governo em relação de interação recursiva frente ao planejado. É identificado, ainda, como elemento que contribui com a virtuosidade do processo administrativo, não somente por permitir o juízo de eficiência, de eficácia e de efetividade das ações, mas identificar os desvios e suas correspondentes causas, a fim de alimentar medidas corretivas com vistas a aperfeiçoar a função *planejamento* no ciclo de gestão subsequente. Estão contidas no conceito de controle, em sua perspectiva mais ampla, as noções de integridade, de conformidade ou *compliance* e de códigos de conduta em sua expressão instrumental.

³⁶ Por auditoria de *conformidade*, ou auditoria de legalidade, define-se o procedimento de controle que tem como escopo a verificação da aderência, da observância, da conformidade, enfim, dos atos praticados pelo agente público, em relação ao que a norma – Constituição, lei, ou qualquer outro édito ou padrão formal – prescreve como de observância vinculada.

³⁷ “[...] a integridade implica a exata correspondência entre os relevantes valores morais e a realização desses valores no momento em que, diante das situações-problema do dia a dia, uma escolha é reclamada a fim de que uma ação ou uma omissão sejam realizadas” (Zenkner, 2019, p. 46).

A ética, a despeito de constituir um conceito anterior, bem mais amplo e transversal, é tomada, neste contexto, como elemento estruturante do significado de integridade, ainda que não circunscrito a ele. Desse modo, *compliance*, em conteúdo mais alargado, implica múltiplas dimensões, inclusive a de conformidade ou de aderência aos padrões legais e procedimentais e à ética.

Como se percebe, os conceitos não se permitem circunscrever um em relação ao outro com precisão, em seu atual estágio de depuração e elaboração no contexto do setor público. Suas fronteiras de significado são fluidas. Diferentes e, por vezes, contrastantes definições fazem surgir tanto lacunas quanto sombreamentos. Por esta razão, toma-se os conceitos como relacionados, inclusive com margens de sobreposição e de algum entrelaçamento de significados. Note-se que é justamente neste momento que a filosofia reconhecida como problematização filosófica, incidente sobre os conceitos em formação no campo, pode trazer seu contributo.

Assumindo a filosofia como a função de produzir ou depurar conceitos (Deleuze & Guattari, 1992, Gallo, 2012) tem-se aqui um desafio a ser enfrentado a partir das *oficinas de pensamento filosófico* a que alude o Capítulo 3. Mas, desbordando os conceitos de conformidade ou *compliance* e de integridade, avança-se para o tratamento dos maldenomindos *códigos de ética*. Aqui se faz necessário atentar para a já abordada distinção entre ética e *moral*, o que se buscará aprofundar sob a perspectiva da ética aplicada, notadamente a partir do conceito de *códigos de conduta*.

Os temas da corrupção e da ética, no concerto dos programas de integridade na administração pública, tem sido mais intensos – quase que exclusivamente – tratados sob a perspectiva jurídica, com ênfase em aspectos pontuais como a improbidade e a responsabilidade, não sendo trazida ao debate, ou tendo sido fracamente incorporada, a contribuição da filosofia, em particular o ramo da ética. Essa abordagem mais estreita alinha-se ao fenômeno mais amplo, de fundo histórico, incluindo a tendência à redução da administração pública a uma perspectiva jurídica. Tal como sustenta Reale (2002, p. 30), é preciso reconhecer “*a visão da experiência jurídica como um momento da vida ética*”, mas que não a esgota. E longe disso. Grassam, de fato, na abordagem destes temas, tratamentos superficiais e imprecisos tolerados pela falta de clareza conceitual compartilhada.

De fato, não parece tratar-se de um processo deliberado, senão reflexo influenciado pelas limitações que os olhares disciplinares impõem, como é o caso das ciências jurídicas, notadamente no contexto brasileiro.³⁸ É, pois, neste ambiente que a *abordagem transdisciplinar* inspirada pela filosofia pretende também entregar sua melhor contribuição.

O conceito de ética está, pois, entre as adoções em processo na administração pública brasileira e, mais recentemente, está associado aos *programas de integridade* e conformidade. É este o momento de examiná-lo e onde a filosofia assume especial relevo. A carência do pensamento conceitual tem se manifestado nas distintas apropriações da ética, mais como *termo* do que como *conceito*, especialmente na esfera da produção legislativa. Destas tem decorrido desdobramentos aplicados assentados em conceitos pouco robustos em conteúdo filosófico, o que contribui, inclusive, para assunções meramente formalísticas. E, nessas adoções de fundo estritamente simbólico, a perda não decorre apenas da falda de aderência do conceito em si e dos custos associados, mas do dano causado pelo emprego conceitualmente equivocado e da repercussão disso, no entendimento que as pessoas desenvolvem sobre o assunto.

O tema tem recebido crescente atenção, passando a encontrar assento legal, para ilustrar, nos casos da Lei Federal n. 12.846/2013, que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública; também da Lei Federal n. 13.303/2016, que disciplina o regime jurídico das empresas estatais, e da mais recente Lei Federal n. 14.133/2021, a nova lei de licitações e contratos administrativos. Dentre as decorrências desse movimento, instituem-se no plano legal e no âmbito das organizações em particular *códigos* e *comissões de ética* na administração pública, com reduzida preocupação com a precisão e profundidade conceitual em matéria de ética.

A partir de um estudo empreendido especificamente com vistas a investigar a aderência do estatuto das Estatais (Lei n. 13.303/2016) em relação às diretrizes da OCDE atinentes à governança corporativa, à integridade e ao enfrentamento da corrupção nas empresas de

³⁸ Uma hipótese explicativa a ser verificada, a propósito, pode estar associada ao conteúdo e método de abordagem da filosofia, inserida no contexto dos cursos de graduação e mesmo de pós-graduação.

propriedade majoritária do Estado – notadamente as *ACI Guidelines*: Dimensão C –, Caldeira e Dufloth (2021) ainda identificam, em que pesem os relevantes avanços trazidos, lacunas que estão mais diretamente associadas à promoção da *cultura da ética* nos sistemas organizacionais.

Em relação às recomendações relacionadas à dimensão promoção de controles internos e mecanismos de ética e *compliance*, a lei demonstra-se bastante consistente em estabelecer as bases corporativas para o desenvolvimento de mecanismos sólidos de integridade e anticorrupção, instituindo área específica responsável pela gestão de riscos e *compliance* e estruturando o sistema de controles internos em três linhas de defesa. A lei também alinha-se às melhores práticas recomendadas pela OCDE, ao estabelecer política específica de proibição à corrupção, além de introduzir a obrigatoriedade de treinamentos periódicos em código de conduta, integridade e gestão de riscos – tanto para empregados quanto para a alta administração – e imputar diretamente ao Conselho de Administração a responsabilidade por discutir, implementar e supervisionar o código de conduta e os sistemas de gestão de riscos e controles internos da companhia. *A lei, entretanto, ainda é acanhada em estabelecer as bases necessárias para o fomento a uma cultura aberta, capaz de estimular os empregados e administradores a trazer à tona situações controversas e potencialmente conflituosas em uma lógica corriqueira. Falha, assim, em estimular um ambiente institucional permeável à dúvida e preparado para lidar preventivamente com potenciais conflitos de interesses, aspectos essenciais à segurança psicológica, indispensável no fomento à cultura de integridade.* Não obstante, apesar de estabelecer recomendações claras quanto ao código de conduta, a lei não contempla, no rol de temas a serem tratados pelo respectivo documento, questões sensíveis como hospitalidade, entretenimento e brindes, doações e caridade e patrocínio. Tais temas constituem matérias importantes e sensíveis à integridade corporativa, de modo que o esclarecimento das vedações e/ou regras admitidas pela companhia para cada uma das questões é relevante para a prevenção de fraudes e corrupção (Caldeira & Dufloth, 2021, pp. 685-686, grifo nosso).

O exame do texto legal realizado pelos referenciados autores, sob a perspectiva do enfrentamento à corrupção, destaca pontos de avanço e indica lacunas. Cumpre observar, de início, a apropriação correta do conceito de *código de conduta*, inclusive pela delimitação dos contornos prescritivos, conformadores deste tipo de documento, assinalando, inclusive, a carência de determinadas *recomendações*, que entendem necessárias.

Assinala-se, ainda, o destaque dado em relação às feições *acanhadas* da lei quanto à promoção de um ambiente institucional dialógico que incentive a cultura do compartilhamento e enfrentamento aberto de situações potencialmente danosas à integridade. Esse contexto interativo é, a propósito, o que mais se alinha com o conceito de ética, constituindo, inclusive, uma das funções que um colegiado de ética – comissão, conselho, comitê, etc. No âmbito de uma organização, essa função interativa de estímulo à discussão de temas envolvendo a conduta das pessoas legitimaria esta importante instância de institucionalização da ética a partir do exame de situações da realidade vivenciada. A ética como ação exige a incidência do esforço racional de substância crítico-reflexiva sobre um caso concreto, que pode, inclusive, resultar em modificação do padrão moral vigente. Este também é um desafio das comissões de ética: desenvolver pessoas para essa ação intelectual.

Aqui também reside a interdependência entre a *codificação da conduta*, que pressupõe a adoção, por parte do agente, de comportamento coerente em obediência à norma moral. Essa atitude implica a expectativa de reagir de modo consoante com os princípios, ou seja, de forma irrefletida. Eis aqui uma das limitações que afetam a institucionalização e efetividade da adoção dos códigos de conduta. Ou seja, caso se espere neles encontrar solução para os *dilemas morais*, estes códigos se revelarão insuficientes, evidentemente, pela impossibilidade de se positivas a complexidade das situações potencialmente ocorrentes. O enfrentamento dos *dilemas éticos*, por sua vez, também não encontrará respostas naqueles códigos de prescrição de comportamentos esperados, os quais constituem ingredientes para o exame e juízo ético. Desse modo, a prescrição de conduta moral por si só é incapaz de produzir os efeitos transformadores substantivos na administração pública. É imperativa a ação ética, que não deriva da simples obediência aos códigos, senão do exercício de uma competência crítico-reflexiva contextualizada que a ética aplicada autoriza.

Dado esse cenário, a proposta aqui é suscitar e examinar aspectos da adoção mais instrumental e, não raras vezes, formalístico ou meramente simbólico do conceito filosófico de ética – seja nos esforços de codificação de conduta, seja nas comissões de ética e procedimentos relacionados – notadamente a precisão conceitual

envolvida. Busca-se, ainda, encaminhar discussões sobre os reflexos desta prática, na administração pública brasileira, e sinalizar percursos para a superação dos limites que se impõem ao desenvolvimento de um pensamento e da prática de atitudes éticas na administração pública.

5.2 Códigos de ética ou códigos de conduta moral?

A adoção do conceito de ética na administração pública vem sendo instrumentalizada mais comumente a partir dos denominados códigos de ética, que são, de fato, *códigos de conduta*. Esse processo de apropriação não tem, entretanto, explorado de modo mais substantivo e consistente o conceito de ética, cuja compreensão requer, tal como já abordado em seções anteriores, uma leitura envolvendo, também, o conceito de *moral* – relacionados, mas distintos –, cuja assimilação é essencial para a efetiva elaboração racional do mais complexo conceito de ética na prática da administração pública.

Evidentemente, é de se assinalar que o conceito de *moral* com suas prescrições valorativas encerra um significado mais aderente à perspectiva mais tradicional de administração. A atitude *ética*, em sentido oposto, como já se abordou reiteradas vezes, implica a assunção de uma postura mais autônoma do sujeito. A ênfase conceitual dada pode, portanto, sinalizar também os fundamentos valorativos da administração que se pretende praticar.

Além disso, o tema da ética vem sendo intensamente relacionado com o enfrentamento à corrupção, e os programas de integridade instituídos com esta finalidade, no concerto dos quais está, dentre outros, inserida a *ética* normalmente reduzida aos procedimentos de *codificação da conduta* e à *instauração de comissões de ética*, além de ações de capacitação correspondentes, tem carecido de efetividade (Caldeira & Dufloth, 2021, entre outros). Destaca-se que a ênfase dada à ética como resposta à corrupção, tanto quanto o fato de haver surgido e prosperado, em consequência de eventos que marcam essa prática danosa, tem reduzido a compreensão do seu escopo potencial de incidência. E essa limitação afeta sobremaneira sua assimilação na amplitude e profundidade, capazes de promover as transformações que possam ser entendidas como necessárias. Ou seja, a ética não precisa ser introduzida na administração pública;

ela é inerente à administração pública como tal. Exige, sim, ser resgatada enquanto tal. Bem assim, não diz respeito à corrupção somente; ao contrário, está muito mais afeta a outras dimensões da vida e relações no âmbito da administração pública.

É preciso pensar filosoficamente acerca desse processo de valorização da dimensão ética neste especial contexto. De que se trata, quando se fala de ética na administração pública? O que se entende por ética? Como se pensa em desenvolvê-la como competência mobilizável para servidores e administradores públicos neste ambiente plural e dinâmico?

Cumprir observar que a ética, nesse movimento, parece estar sendo adotada predominantemente como reforço de valores morais a partir de esforços normatizadores instituídos sob as formas legal e de codificação de conduta, e menos como capacidade crítico-reflexiva dos servidores, entrelaçada com um suporte institucional de pensamento e de ação coerentes e consistentes. As ações formativas nesse tema, em consequência disso, tendem a assumir mais o caráter de doutrinação em termos de valores morais, e menos feições de efetivo desenvolvimento de competências, com especial ênfase no seu componente *atitudinal*.

Essa é uma questão importante a ser pensada. O que contribui para a efetividade da adoção do conceito de ética nas organizações, particularmente naqueles processos de implementação dos programas de integridade? Por uma *ação efetiva* aqui se entende aquela que tanto é implementada de forma aderente às expectativas, necessidades e peculiaridades contextuais do arranjo social em relação ao qual incide, quanto a que promove transformações positivas e significativas – e, portanto, perenes – neste mesmo espaço de aplicação.

Então, o que se pretende quando da implementação de um programa de integridade e, especificamente com a introdução de códigos de conduta, de comissões de ética e de capacitações sobre o tema? A delimitação desses objetivos é fundamental. E não pode ser simplesmente o de mitigar ou eliminar a ocorrência de práticas de corrupção. Não é dessa expressão de superfície do objetivo que se trata. Nem se fala da adoção inspirada em modismo, tampouco aquela destinada a cumprir requisito legal da empresa para participação em processos de licitação e contratação pública. Se assim

for conduzido, o processo de adoção tenderá a apresentar resultados igualmente superficiais e formalísticos – ou como se diz: “para inglês ver”.

A resposta a estes questionamentos constitui em si a inspiração para a condução de um processo de problematização filosófica que avance para além dos esquemas cognitivos de inspiração utilitarista, que tendem a presidir o pensamento e as tomadas de decisão, no âmbito das organizações públicas. E uma condição para este processo de problematização que conduz o pensamento filosófico aplicado em relação ao tema é que se parta de um conceito e se retorne à sua versão depurada ou ressignificada. O conceito essencial (C) aqui é o de ética, mormente com ênfase no seu processo de transposição para a administração pública; e, nesse contexto, circunscreve-se a abordagem à demonstração de que *não podem existir códigos de ética, senão códigos de conduta* (ou de moral). Ora, caso se tomem por ética os conceitos de *moral* ou de *conduta*, não há como esperar que prospere a adoção do conceito e, mais importante ainda, que produza seus efeitos transformadores.

A ética, um dos ramos de estudo da filosofia, a despeito de amplamente difundida sob diferentes formas de discurso, é, paradoxalmente, um conceito pouco conhecido em substância. Dentre estas formas, estão os (mal)denominados *códigos de ética*.³⁹ Trata-se, aqui, da transposição e instrumentalização de um conceito da filosofia para o campo da administração pública (ainda que estes códigos não se restrinjam a ela, evidentemente).

Para a abordagem do tema, impõe-se, de início, investigar se esse conceito é realmente compreendido e praticado. Há de fato a devida e consistente assimilação do conceito ou apenas uma apropriação formalística ou simbólica? Estas transposições têm se mostrado crescentes em diferentes cenários, mas em particular no campo da administração pública; mas qual tem sido a efetividade desses processos?

Em particular no que se refere à adoção dos códigos de conduta nos sistemas de integridade, merecem registro os estudos de Caldeira e Duffloth (2021), Castro e Nunes (2019), Kempfer e Batisti (2017), Menzel (2015) e Cherman e Tomei (2005), que demonstram

³⁹ E, mais recentemente, temas ou termos como a *gestão da ética* podem ser reconhecidos como esforços de operacionalização do conceito, no campo da administração.

a importância e os desafios deste processo. Também a partir do que se depreende, em relação à insuficiência em termos de efetividade, sugere-se a relevância de uma análise mais atenta sobre a precisão dos conceitos de ética e de moral (ou conduta) envolvidos.

O exame rigoroso desses esforços de apropriação exige, dentre outros fatores, reconhecer na administração pública brasileira reflexos da tradição jurídica de inspiração romano-germânica, em que a lei positivada é central na conformação das relações entre o estado, a administração e a sociedade. O sistema verte da Constituição (art. 5º, inciso II e art. 37, *caput*) estabelecendo não somente arranjos institucionais e competências, mas princípios e regras de conduta no corpo do texto, dentre os quais também o da *moralidade* – art. 37, *caput* –, ao qual se submetem não somente os atos dos agentes públicos – agentes políticos e servidores públicos –, mas também a ação das demais pessoas jurídicas (empresas e outras organizações), que transacionam com a administração, e mesmo o cidadão (Biason, 2011).

Note-se que a opção pela adoção do termo *moralidade* como princípio, e não o termo ética – tal como, para ilustrar, o princípio da *eticidade* dos atos da administração – traz em si uma tradição histórica de inspiração romana, uma vez que ética em sentido amplo e precedente, tem sua raiz no latim (a língua oficial de Roma) como *moralis*, ao passo que, no idioma grego, deriva de *ethos*. A já referida inspiração da tradição romano-germânica pode também contribuir para explicar não somente a terminologia, mas sua forma, seu conteúdo e significado, ou seja, a assunção do predomínio do positivado, da lei escrita, da prescrição de princípios, enfim. Este senso de normatividade, a propósito, se relaciona radicalmente com os programas de integridade, mais intensamente com sua dimensão formal; e, em maior profundidade, com a vertente aristotélica da ética em sua extensão conceitual mais ampla (Hooft, 2013). Esboça-se aqui um exercício de busca das raízes dos conceitos, a fim de reconhecer seus pressupostos fundantes e significados que se explicitam; condição primeira para a reflexão e eventual movimento de transformação do pensamento.

Contudo, a filosofia intersecciona a administração pública não somente no plano dos princípios constitucionais e desdobramentos legais, mas também doutrinários, como é o caso dos conceitos de

legalidade e de discricionariedade, tanto quanto na esfera das ações e no processo de tomada de decisão política. Nesta órbita, destacam-se, ainda, elementos de racionalidade, de valores e da cultura nacional a impactarem os denominados dilemas morais com efeito sobre o que se denomina governo e ante os quais se colocam os servidores e administradores públicos (Santos & Serafim, 2022; Ames, Serafim & Martins, 2021; Santos, Lebioda & Serafim, 2021; Santos, 2020; Santos, Serafim & Lorenzi, 2018; Santos, Serafim, Pinheiro & Ames, 2019; Gomide Junior, Vieira & Oliveira, 2016). Este debate assenta-se em questões de fundo que antecedem os parâmetros técnico-científicos e pertencem à seara da filosofia, envolvendo valores em conflito, escolhas, implicações e responsabilidades, todos afetos ao fundamental campo da ética. E a ética se relaciona com a moral, justamente no tratamento rigoroso de fenômenos insertos nesses processos.

Mas o que diferencia moral, ética e ética aplicada no serviço público? Conforme já se abordou, não é incomum que ética e moral sejam conceitos malcompreendidos ou confundidos entre si em seus precisos significados. Repise-se, ética e moral são conceitos distintos, ainda que intrinsecamente relacionados.

Sendo a ética o processo de reflexão sobre os postulados valorativos morais, funda-se no esforço de problematização filosófica. Tome-se aqui, para ilustrar, as normas de conduta codificadas (moral) e o tratamento interpretativo de dados na esfera de atuação do agente e no âmbito das comissões e dos conselhos de ética, instância externa e posterior de juízo ético ainda que não se limite a isso.

Nessa linha, abordar a ética na administração pública requer que seja entendida como uma ação de pensar reflexivamente e em profundidade, transcendendo em muito a prática regulamentadora de códigos de conduta moral. Já se disse que a ética é uma disciplina da filosofia, portanto, de pensamento e reflexão em extensão radical; e a moral se refere à codificação do comportamento esperado (formal ou informalmente fixado).

Essa distinção é útil, pois se trata de dois níveis de reflexão diferentes, dois níveis de pensamento e de linguagem acerca da ação moral, e por isso se torna necessário utilizar dois termos diferentes se não queremos cair em confusões. Assim,

chamamos de “moral” esse conjunto de princípios, normas e valores que cada geração transmite à geração seguinte na confiança de que se trata de um bom legado de orientações sobre o modo de se comportar para viver uma vida boa e justa. E chamamos de “Ética” essa disciplina filosófica que constitui uma reflexão de segunda ordem sobre os problemas morais. A pergunta básica da moral seria, então: “O que devemos fazer?”, ao passo que a questão central da Ética seria antes: “Por que devemos?”, ou seja, “Que argumentos corroboram e sustentam o código moral que estamos aceitando como guia de conduta?” (Cortina & Martínez, 2005, p. 20).

Em relação à dimensão da sua história, a ética aplicada constitui um campo emergente da filosofia (Hoofst, 2013), e ainda mais recente é sua apropriação no contexto do serviço público brasileiro, constituindo-se como espaço fértil para a investigação transdisciplinar. Nesse percurso, vem alcançando destaque na administração pública contemporânea, em especial a partir dos programas de integridade (OCDE, 2021; Huberts, 2018; Menzel, 2015; Kolthoff, Macaulay & Anechiarico, 2013) que exsurtem como exigências legais, requerendo assimilação em seu significado substantivo. Nesse contexto, a instrumentalização do conceito de ética, no concerto dos programas de integridade na administração pública pode ser percebida como um mecanismo de controle orientado para o enfrentamento de atitudes desviantes dos agentes públicos e privados, em suas diferentes expressões, tais como as que envolvem o complexo e multifacetado fenômeno da corrupção (Caldeira & Dufloth, 2021; Macedo & Valadares, 2021; Pliscoff-Varas & Lagos-Machuca, 2021; Souza *et al.*, 2019).

Assinala-se, também, que os conceitos de ética e de integridade assumem relevância crescente não somente como resposta a diferentes outras condutas ilícitas, mas por ocasião inclusive de novos formatos organizacionais, tais como a conformação de arranjos de trabalho flexíveis que combinam interações presenciais físicas e virtuais, nas quais relações de controle se reconfiguram. Mas, ainda em um senso mais elástico de integridade da ação frente aos valores e padrões organizacionais, a ética pode ser também pensada nos contextos de planejamento, da fundamentação da ação em geral, da tomada de decisão, enfim.

A transformação substantiva das práticas íntegras de administração pública, voltadas para a sociedade e orientadas pelo interesse

público, envolve um constante repensar essencial e a subsequente produção de novos conceitos devidamente contextualizados. E isso se impõe também em relação aos conceitos de *integridade* e de ética (Kempfer & Batisti, 2017; Mendes, Bessa & Silva, 2015; Cherman & Tomei, 2005). Para isso é importante tomar a ética enquanto exercício de reflexão em extensão *radical* – alcançando as *raízes* estruturantes do pensamento em seus pressupostos valorativos –, relacionados aos fundamentos dos parâmetros morais de ação justificada vigentes na sociedade, e projetadas no serviço público. Assim, impõe-se reconhecer conceitualmente a integridade também como elemento valorativo da ação ética, o que parece contrastar com a expressão instrumentalizada de *códigos de ética* como elementos integrantes de *programas de integridade*.

No campo da filosofia, o conceito de integridade está associado àquilo “*que é ou está na sua inteireza ou completude, implicando solidez e perfeição. Íntegro é aquilo que, etimologicamente, não foi tocado ou corrompido, o que permanece inteiro, intacto*” (Carvalho, 2014, p. 210). Os conceitos de ética e de integridade estão, por conseguinte, relacionados.

Mas a ética é codificável? Ou os *códigos* a que se referem as normas e o discurso gerencial são mais precisamente de *conduta*?

A ética aplicada tem uma de suas expressões nos denominados *códigos de ética*, seja de profissões, seja de organizações. Não obstante a ética aplicada no contexto organizacional possa ter suas origens estendidas pelo menos à década de 60, do século XX (Parizeau, 2007), esses códigos tiveram lugar na administração pública brasileira, a partir da primeira metade dos anos 90, em um contexto de transformação das estruturas organizacionais do Estado e de seu aparato administrativo. Esse movimento repercutia transformações no plano internacional envolvendo enfrentamento de práticas de corrupção com vistas à constituição e um ambiente de relações, principalmente, econômicas de maior segurança, estabilidade e, por conseguinte, de confiança. Neste mesmo movimento, encontram-se as ações orientadas para os conceitos e as práticas de conformidade e integridade dos sistemas de gestão, *accountability*, entre outras, notadamente nas relações das empresas com o estado e das empresas estatais em seus mercados. Esse movimento está associado à crescente complexidade das estruturas e das relações organizacionais

e sociais, integrando diferentes dimensões da vida, em especial as de natureza econômica e política, em uma sociedade cada vez mais plural e multifacetada.

Nessa sociedade emergente, segundo Parizeau (2007):

Progressivamente, filósofos foram chamados a dar suas opiniões, a clarificar as questões e a participar de comissões e cursos especializados. Essa abordagem ética diretamente ligada a situações concretas é denominada “ética aplicada” (Parizeau, 2007, p. 596).

Tanto quanto as demais expressões aplicadas da ética, a ética profissional, segundo o referido autor,

caracteriza-se primeiramente pelo diálogo multidisciplinar. A ética, o direito, a antropologia, por exemplo, permitem a ampliação do problema identificado ao introduzirem uma perspectiva descentrada, isto é, não reduzida a saberes especializados. No plano metodológico a análise ética preocupa-se com os casos concretos bem documentados, tanto no plano técnico quanto em suas outras dimensões. Ela busca clarificar o dilema ético com o objetivo de fornecer caminhos normativos, ou mesmo soluções precisa (Parizeau, 2007, p. 596).

Essa abordagem ética, segundo Parizeau (2007, p. 596), “*diretamente ligada a situações concretas é denominada ‘ética aplicada’*”. Esta se refere à análise de questões práticas e precisas inseridas em determinado contexto, visando examinar sob uma perspectiva interdisciplinar (Cortina & Martínez, 2005), as consequências e justificar a tomada de decisão, conformando campos de incidência, tais como a bioética, a ética do meio ambiente e a ética profissional, nos quais se inserem os denominados códigos de ética, “*que determinam os valores profissionais, bem como os direitos e as responsabilidades associadas à prática profissional; [...]*” (Parizeau, 2007, p. 596).

É, portanto, no contexto da ética aplicada, que este conceito se aproxima mais do senso de moral, importando sinalizar que o fato de ser *aplicada* não significa que exija menor esforço de reflexão e de radicalidade no exame dos seus objetos de análise, sejam conceitos, sejam ações. Ao tratar-se de uma aplicação instrumental no espaço das profissões e organizações, ganham proeminência as codificações de valores e regras de conduta esperadas do sujeito a alinharem-se com uma expectativa coletivamente compartilhada de boa e justificada ação. É relevante assinalar, entretanto, que ética aplicada não

significa “*aplicação de uma teoria ética*”, não se reduzindo, portanto, ao senso de uma “*ética a aplicar*” (Parizeau, 2007, p. 598).

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

Ética, portanto, não é prescrição para a ação. A moral pode ser entendida assim; não a ética. As correntes éticas não constituem, portanto, referenciais a serem aplicados no sentido de moldura de comportamento, mas antes oferecem um marco conceitual para o exame da moral e a consecução do pensamento e da ação eticamente justificada, em relação aos casos da vida cotidiana.

Em essência, cotejando os conceitos de ética e de moral com o conteúdo e significado dado aos denominados códigos de ética, verifica-se, de fato, uma consistente adoção dos conceitos? Ora, o exame conceitual permite observar uma apropriação incompleta do que se entende mais precisamente por ética, em sua necessária extensão.

Estudos sobre ética e códigos de conduta nas organizações explicitam limites, em relação à apropriação e instrumentalização do conceito neste plano aplicado (Silva, 2020; Castro & Nunes, 2019; Mendes & Lucio, 2016). Sustenta-se que os denominados *códigos de ética* são, de fato, *códigos de conduta moral*.

Isso porque o que se codifica não é a ética, mas elementos de conduta moral. É essa imprecisão conceitual que tem implicações práticas e potenciais repercussões. Uma delas é a possibilidade de alimentar a percepção equivocada de que a existência de códigos de conduta

formalmente instituídos e demais elementos de um sistema de integridade – tais como as comissões de ética com as devidas previsões de processamento disciplinar e de sanções – por si atenderiam às exigências de ética nas relações envolvendo a administração pública em seus enlances institucionais inclusive com os demais organismos com os quais interage, públicos ou privados.

Assim, ética é muito mais, e bem mais complexo e desafiador de desenvolver como forma de pensamento e ação dos sujeitos. A atitude ética, uma das dimensões da integridade como elemento de controle do sistema de gestão, não se constitui unicamente pela subordinação aos ditames normativos prescritos em um *código de conduta*. Os juízos éticos são produzidos a partir dos parâmetros previstos nestes códigos, mas não se limitam à sua observância irrefletida e acrítica, é preciso que se destaque.

Tampouco é possível imaginar que esses códigos esgotem as necessidades de suporte referencial para o juízo e a ação íntegra. A ética é uma ação reflexiva tendente a produzir um juízo justificador das condutas praticadas, em relação a um sistema de moral. Significa que a ação ética não se circunscreve ao codificado, senão por vezes o desafia e o transforma. Do ponto de vista da ética, transgredir os postulados morais prescritos pode vir a ser o caso, em uma particular situação. Perceba-se que não se advoga a afronta ao positivado em sentido estrito, senão o seu exame crítico ante uma situação concreta que de forma justificada resulte em interpretação diversa. E isso pode repercutir, eventualmente, mesmo em nova redação ao codificado. O senso de justiça funda-se na justificação ética do caso, independentemente da corrente justificadora da ação: aristotélica, utilitarista ou deontológica. Eis o desafio do juízo ético – ação crítica e reflexiva –, em relação ao juízo moral (de conduta), comportamento acrítico e irrefletido em estrita observância à norma. E desenvolver essa competência nas pessoas exige investimentos em educação.

Retoma-se aqui a referência à importância da precisão conceitual, função essencial da filosofia conforme sustentam Deleuze e Guattari (1992) e Gallo (2012). Esse zelo com a compreensão do conceito em sua substância e sua depuração é condição fundamental para sua apropriação e aplicação nos sistemas de gestão, tal como sugere o conceito de *redução gerencial* (Bergue, 2010, 2011), inspirada em elementos do conceito de *redução sociológica* de Ramos (1996)

que, por sua vez, se ancora na *redução fenomenológica* proposta pelo filósofo Edmund Husserl.

Seguindo, este é um dos desafios que se colocam a partir dos importantes avanços observados na legislação brasileira, mais recente envolvendo os programas de integridade – Lei Federal n. 13.303/2016, estatuto jurídico das empresas estatais (Lei n. 13.303, 2016) e, mais recentemente, na Lei Federal n. 14.133/2021, lei de licitações e contratos (art. 25, § 4º; art. 60, inciso IV; art. 156, § 1º, inciso V; art. 163, parágrafo único) (Lei n. 14.133, 2021). A instituição de *códigos de ética e de conduta* como recurso dos sistemas de integridade se fez também antes prevista na Lei Federal n. 12.846/2013, em seu art. 7º, inciso VIII, operando como atenuantes de sanções “VIII – a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” (Lei n. 12.846, 2013).

É preciso atentar para o fato de que é o agir das pessoas – particularmente a tomada de decisão – que constitui o objeto dos programas de integridade e, por conseguinte, dos códigos de conduta. É imperativo superar a noção estreita de que a existência de normas, por si só, transforma a prática das organizações. Organizações são pessoas, essencialmente. Transformar organizações requer que se transforme pessoas; e transformá-las exige que, de início e inarredavelmente, seja alcançada e impactada sua forma de pensar. Vale assinalar, ainda, que se trata aqui de uma esfera – a do pensamento em seus pressupostos fundantes – que está intensamente dependente primeiro da vontade do sujeito de acessá-la e, após, de refletir crítica e reflexivamente com a finalidade de modificá-la.

A prescrição de como o sujeito deva se comportar está no domínio da moral; o que o juízo ético faz é incidir sobre a ação concreta deste sujeito e no momento da ação, a fim de examinar seus fundamentos, o que é afetado por múltiplos outros fatores. Na esfera aplicada, a ética constitui-se no esforço reflexivo, crítico e radical tendente a verificar a aderência da ação do sujeito em relação à conduta codificada, mas também desta norma ao contexto. O espaço da ética é, portanto, o exame substantivo do enfrentamento e mesmo de uma possível ruptura em relação à conduta prescrita nas situações concretas. E esse exame, conforme se viu, pode se amparar

nas deferentes vertentes de formulação sobre a ação ética, dentre as quais a da virtude, a deontológica ou a utilitarista, por exemplo.

No caso da instrumentalização da ética aplicada, notadamente no âmbito organizacional, esses juízos são empreendidos também e, posteriormente, pelas comissões de ética. São estas, além da esfera do sujeito, as estruturas fundamentais do fomento à reflexão ética e de reinterpretação dos padrões de moralidade (conduta) em face do contexto. E este esforço reflexivo parte da filosofia como problematização filosófica (Bergue, 2022b, 2021b). As *oficinas de pensamento filosófico* constituem, portanto, importantes espaços para o exame dos conceitos e das situações práticas em formulação hipotética envolvendo a dimensão ética da vida dos servidores e suas relações no contexto da administração pública, em perspectiva estendida.

Nesses esforços de pensar a ética aplicada no serviço público, é preciso assumir que compreender e justificar como se age é o objetivo da ética; refletindo sobre os pressupostos que conformam o pensamento e, por conseguinte, a ação. A postura ética enquanto atitude filosófica define-se pelo pensar sobre *o que, como, por que*, enfim, se pensa ao proceder de determinada forma, com vistas ao bem agir. E essa atitude tem como um de seus ingredientes os padrões de conduta fixados e compartilhados para delimitar a ação. O que se vê codificado, portanto, são referenciais morais de conduta – normas – e não o esforço crítico e reflexivo sobre essas normas, em relação às situações concretas em um contexto plural e dinâmico – a ética.

Sintetizando, a moral é codificação de conduta esperada, ao passo que a ética é ação reflexiva incidente sobre ela, a partir do problema examinado. Há, pois, três vértices aqui: o caso concreto, o código moral e o sujeito que pensa. O agir ético implica um questionamento sobre a moral, sondando-a em profundidade e revisando-a conforme o caso; podendo, assim, como já se disse, implicar rupturas ou inflexões em relação às prescrições morais estabelecidas. Entre as funções da ética está, conforme afirmam Cortina e Martínez (2005), o exercício de um pensamento crítico e radical; não a subserviência irrefletida a um código de conduta moral.

Nas suas expressões de aplicação, portanto, o senso de ética vem assumindo contornos mais prescritivos. A isso se somam as situa-

ções de imprecisão e frágil assimilação conceitual, que contribuem para corromper a efetiva compreensão dessas codificações, em sua substância e concorrem para a propagação de feições mais débeis dos conceitos e o fortalecimento de formas burocráticas em sentido estrito, por conseguinte, mais potencialmente formalísticas. Põe-se, assim, à reflexão a efetividade destas codificações de conduta, tal como estão instituídas e disseminadas, tanto quanto advoga-se, adicionalmente, a ênfase no desenvolvimento de competências crítico-reflexivas, que estimulem atitudes capazes de contribuir para a promoção de um posicionamento consciente e responsável dos sujeitos, nos processos de tomada de decisão e ação. Nesses termos, em relação aos códigos em si, especial atenção exigem as comissões de ética como instâncias também educadoras e consultivas.

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

Art. 9º. A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:

[...]

§ 1º. Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre: [...]

O senso de integridade sugere a coerência entre discurso e ação (Huberts, 2018), mas, repise-se, não basta um código de conduta para garantir integridade. É imperativo agir em conformidade, o que também não se reduz a um comportamento em estrita observância ao prescrito, tanto quanto a *legalidade*, por si só, não significa *justiça* da ação, necessariamente. E o que promove essa ação íntegra é o juízo ético, que pode transcender a mera observância à conduta codificada. Neste mesmo contexto, estão também interagindo os conceitos de discricionariedade e de liberdade, assim como as sub-

sequentes responsabilidade e imputabilidade (Cortina & Martínez, 2005). Promover a ética, portanto, depende, entre tantos fatores, inicialmente de compreender o que o conceito significa em sua plena extensão.

Agir eticamente pressupõe ser capaz de refletir sobre os fundamentos da própria ação; não somente em termos das alternativas que se colocam, mas avançar em profundidade para alcançar e trazer à consciência os pressupostos valorativos que conformam a construção das próprias alternativas de ação postas ao exame. O exercício da ética implica, ainda, a capacidade de refletir sobre os próprios postulados de conduta moral codificados, alcançados em seus fundamentos valorativos e conceituais. Sendo assim, não se pode esperar destes códigos de conduta que, por si, promovam um comportamento ético. Constituem parte importante, mas não esgotam o conceito, tampouco garantem a ação ética, de modo que a prescrição legal, embora necessária, é insuficiente para dar impulso à ação íntegra dos servidores e administradores públicos. Essa limitação e lacunas de alcance são sinalizadas nos estudos realizados por Cherman e Tomei (2005), Graça e Sauerbronn (2020) e Kempfer e Batisti (2017).

Os códigos morais estabelecem parâmetros para o juízo sobre o que é o *justo* e o *bom*; a conduta esperada e coerente com o interesse público. Mas são ingredientes, recursos da reflexão ética. É esta prática do juízo ético que confere organicidade aos códigos de conduta, fazendo-os aderirem à realidade, atribuindo significado às normas e operando as transformações esperadas. Assim, tomar inadvertidamente a *moral* por ética reforça a adoção conceitualmente imprecisa que permite a emergência dos *códigos de ética*; que, na forma como estão dados, são pouco mais do que novos elementos da burocracia; e, como tais, sujeitos ao formalismo.⁴⁰ Tal como alerta Dror (1999) ao destacar a *razão de humanidade*, é imperativo refletir acerca da suficiência desses códigos, para praticar a ação íntegra mediada pela ética. Isso porque posturas pautadas somente pelos padrões

⁴⁰ O senso de *formalismo* aqui, reitere-se, é tomado em seu significado sociológico, tal como referenciado por Riggs (1964), significando uma estratégia de resposta dos sujeitos frente à discrepância percebida entre a *norma em sua expressão formal* e a *realidade tal como se apresenta* de fato. Normas descontextualizadas, portanto, tendem a promover o surgimento de posturas reativas de natureza formalística por parte das pessoas. Estas reações, para fins estritamente didáticos, podem também ser aproximadas aos conceitos de *adoção cerimonial*, de *jeitinho* ou de prática *para inglês ver*.

morais, por vezes envolvendo frágeis, insubsistentes e polissêmicos enunciados de princípios e valores de conduta, podem não remeter necessariamente à ação ética; tanto quanto legalidade estrita não significa precisamente justiça.

Em suma, ante a multiplicidade de vertentes disciplinares conformadoras do campo da administração pública, busca-se também sinalizar a contribuição da filosofia, em especial da ética, como potencial crítico-reflexivo com particular incidência destacada aqui sobre os *programas de integridade* e os *códigos de conduta*. Estes últimos são reconhecidos como importantes elementos referenciais de conduta, que encerram valores, crenças e expectativas compartilhadas ou que se deseja comunicar com vistas a convertê-las em práticas consistentes com o interesse público, por parte dos agentes e de demais atores que se relacionam com a administração pública. São necessários, mas insuficientes, como se disse.

É preciso ter consciência de que estes códigos decorrem de uma formulação e consenso firmado entre os membros de uma coletividade sobre o *como bem agir* e ao que se espera em termos de atitude frente a situações que se coloquem à decisão, constituindo-se em uma prescrição de ação que é tomada como correta. Assinala-se, no entanto, que, mesmo esse senso compartilhado de valores, a depender do caso, pode constituir uma lacuna a ser ainda suprida. Os códigos de conduta são, portanto, sinalizadores de comportamento e, por conseguinte, também parâmetros de responsabilização e sanção. Nesse sentido, de fato, organizam padrões morais de conduta e qualificam a burocracia enquanto arranjo normativo.

A ética, por sua vez, se verifica na relação das pessoas com o codificado. No exame ético existem em interação a *situação concreta*, o *sujeito racional* capaz de refletir criticamente e o *código moral de conduta*. Ética é ação; é, portanto, o juízo individual que os sujeitos estabelecem frente a uma situação real no contexto da qual se insere, e em que um dos ingredientes de decisão são os padrões expressos de conduta.

A ética preside a ação discricionária do agente – seja o público, seja o privado –, exercida a partir dos cenários que os juízos de conveniência e oportunidade estabelecem, ao passo que o comportamento moral se processa especialmente na circunscrição dos atos

vinculados. O *juízo moral* que se baseia no formal ou informalmente codificado, reafirma-se, é acrítico e irrefletido; é *comportamento* conforme uma norma.⁴¹ A discricionariedade é, assim, sempre relativa, observa os sentidos de legalidade, de finalidade, de motivação e de interesse público entre os demais ditames balizadores da ação legítima. Essa fluidez destaca a centralidade da ética enquanto ação crítica e reflexiva, que abarca e esclarece os parâmetros morais incidentes no processo de tomada de decisão.

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

Em sentido mais estrito, os códigos de conduta constituem regras de comportamento passíveis de sanção quando descumpridas. São, portanto, padrões prescritivos voltados à garantia de manutenção da integridade dos sistemas de gestão, baseados em valores de transparência e responsabilização. Pouco diferem, portanto, se tomados nesse significado, dos demais elementos que conformam uma organização burocrática, caso não se façam conceitualmente ancorados à ética em sua expressão substantiva.

Nesse sentido, entende-se que o instrumento com mais elevado potencial transformador da ética e, por reflexo, da integridade na administração pública são as *comissões de ética*. Mas estas precisam ser reconhecidas, para além da também importante atuação no processamento e na deliberação sobre aspectos de descumprimento levados à sua apreciação. Impõe-se que sejam pensadas e instrumen-

⁴¹ O conceito de *comportamento*, aqui, assinala-se, assume seu significado conceitual mais denso, qual seja o de ajustamento a um padrão que reflete uma expectativa. O *comportamento* (de fundo moral), diferentemente da *ação* (de substância ética), assenta-se na razão instrumental baseada no cálculo utilitarista, como balizador do posicionamento do servidor ou administrador público.

talizadas para atuar como instâncias multidimensionais também de estímulo à reflexão e ação.

Dado o alcance mais preciso dos códigos de conduta, tal como ora proposto, as comissões de ética estendem seu significado e alcance para constituírem-se como espaços consultivos, de formulação e de educação nos sentidos mais amplos que estes conceitos permitem. Outro ponto importante para o repensar dos comitês de ética é seu caráter sistêmico; evitando-se insulamentos e sisudas feições predominantemente sancionadoras. A legitimidade destas instâncias, tanto quanto a institucionalização da ética, o que é mais importante, não prospera se assentada na coerção.

Cumprido destacar que a interpretação estreita da ética, no âmbito do setor público, contribuiu para reduzir o escopo de atuação desses colegiados à condição de estrutura envolvida em processos de responsabilização e punição de servidores e administradores públicos. Quando empregadas por gestores como recurso de ameaça, o que desvirtua seu papel, corre-se o risco de, com a finalidade de corrigir esse desvio de finalidade, observar esforços orientados para sua supressão. Neste caso, o sistema correria o risco de desfazer-se de parte essencial do seu funcionamento, motivado pelo estreito intento de corrigir uma externalidade decorrente de uma expressão disfuncional. Destaca-se, em suma, dada a complexidade do conceito de ética e o do seu contexto de inserção, que essas instâncias merecem atenção orientada para sua qualificação em seus objetivos e meios.

É preciso, assim, promover um profundo repensar sobre a condição a que se resumiu a atuação das comissões de ética. Para isso, o pensamento filosófico pode contribuir. É necessário refletir também sobre o que se entende como a função desses colegiados. Os papéis dessas instâncias coletivas de desenvolvimento da ética nas organizações públicas – as *comissões de ética* – são não somente relevantes, mas fundamentais, seja para a institucionalização dos programas de integridade em si, seja para a apropriação efetiva da ética, no contexto das relações, operando como espaços também de natureza consultiva e de aconselhamento que permita e estimule a reflexão compartilhada, promovendo o acolhimento e o suporte às pessoas para a tomada de decisão sobre o como agir. Mais, o tema da ética não pode ser monopólio da correspondente comissão. O tratamento precisa percolar toda a organização e suas conexões com a

sociedade – nesta reconhecidos os entes outros com os quais interage e alcançando também o cidadão. Os intensos enlaces funcionais destas comissões são imperativos com os organismos de *educação e capacitação*, mormente as escolas de governo, e com a *gestão de pessoas*, pois a esta órbita está essencialmente afeto o tema da ética, inclusive exigindo políticas correspondentes.

Em suma, se as imprecisões conceituais que impactam as denominações por vezes atribuídas aos códigos de conduta podem ser associadas, inicialmente, à já assinalada confusão entre os conceitos de ética e de *moral*, as suas adoções formalísticas subseqüentes podem também ser influenciadas pela fragilidade da atuação das comissões de ética; o que sinaliza a importância dessa abordagem conceitual no plano das ações de educação e dos programas de formação dos servidores e administradores públicos. Por fim, podem contribuir para melhor apropriação dos conceitos de ética e de moral um exame incidente sobre as possibilidades de convergência entre os códigos de conduta e o estatuto disciplinador do regime jurídico dos servidores, evitando segregação disciplinar das dimensões jurídica e filosófica.

6

Administração, gestão e governança pública

A administração pública é um campo em construção, integrado por diferentes disciplinas que contribuem para a compreensão, explicação e intervenção sobre o governo em suas distintas expressões de objeto, temas e problemas de investigação. Tanto quanto a complexidade da prática da administração pública dada pelas suas interações com a sociedade, cada uma destas ciências sociais tributárias empresta importantes elementos conceituais e metodológicos a este intento, conferindo heterogeneidade, espaço de criatividade e vigor teórico, mas também causando os contrastes e as tensões que fazem o campo vicejar. É essa fluidez e contínua busca de assentamento que permite identificar, na administração pública, raízes estendidas até a filosofia; lugar originário das ciências, e para onde retornam sempre que seus esteios de normalidade científica se estremecem.

Com o propósito de destacar a contribuição do pensamento filosófico para a administração pública, fundamentalmente a partir dos esforços de problematização incidentes sobre os conceitos em suas formulações dominantes, a fim de submetê-los à mais profunda reflexão crítica e depurá-los com o objetivo de erigir novos significados, é que ora se destaca os conceitos de *administração*, de *gestão* e de *governança pública*. Pretende-se propor uma linha de pensamento que busque demonstrar a influência dos elementos históricos e valorativos contextuais, como delineadores dos significados e, por conseguinte, da elaboração de conceitos distintos. Ainda, sinalizar como a adoção de um conceito influencia a conformação de outros. Para ilustrar, tem-se o caso de como o *conceito de gestão pública* influencia a construção e disseminação do conceito de *governança pública* tal como este se apresenta de forma mais evidente na administração pública brasilei-

ra. Assim, sensibilizar para a compreensão das raízes valorativas dos conceitos erigidos em seus contextos e examinar substantivamente sua pertinência é o que se pretende.

A análise de pertinência aqui referida pode assumir, evidentemente, múltiplas dimensões, a começar pelos interesses envolvidos, pelas condições sociais, políticas e econômicas, pelo referencial teórico-metodológico, epistemológico, ontológico e axiológico adotado no exame, dentre outros aspectos. Faz-se isso com a finalidade de submeter a exame os conceitos para não somente interpretá-los em sua substância, mas encaminhar elaborações alternativas que se mostrem mais aderentes à possibilidade de *conhecer* a realidade sobre a qual incidem os processos deliberativos e de execução na administração pública.

Desnudar os *conceitos*, a fim de revelá-los em sua *substância valorativa*, é parte importante do processo pelo qual se podem produzir transformações substantivas. Está-se, pois, em suma, tratando da formação, depuração e ressignificação de *conceitos* – a função do *pensamento filosófico*.

6.1 Administração pública e gestão pública: diferenças substantivas

Pontes entre a filosofia e a administração pública já estão lançadas, mas merecem sempre mais atenção. É, contudo, na busca de precisão conceitual para o trato, seja dos problemas de pesquisa, seja da tomada de decisão e ação, que a capacidade crítica e reflexiva de alcance capaz de ferir a essência dos pressupostos fundantes do pensamento – a um só termo: a *filosofia* – revela seu singular potencial contributivo.

Há casos em que, no discurso gerencial, sem o necessário cuidado com a precisão no plano conceitual, *administração pública* e *gestão pública* e, ainda mais recentemente, *governança pública*, têm sido tomadas como sinônimos ou equivalentes. Há mesmo a possibilidade de que os usos alternativos sejam decorrentes de sua inadvertida assunção, como *termos* que se sucedem para atualizar expressões por motivo de aparente desgaste, ou, ainda, somente como modismo. Dentre os reflexos desse desalinhamento conceitual, gera-se, por vezes, certa polissemia. É importante assinalar, no entanto, que

estas imprecisões – mormente na esfera discursiva – afetam não somente a comunicação entre os interlocutores, como comprometem a melhor contribuição potencial dos conceitos em sua substância.

Administração, gestão e governança pública são conceitos que contêm significados e alcances distintos, ainda que longe de consenso. Embora se influenciem mutuamente, são conceitos produzidos em resposta a problemas formulados em contextos diferentes. Pretende-se aqui menos definir seus contornos precisos, e mais pontuar alguns elementos essenciais que os diferenciam em substância e que, por sua vez, podem repercutir no entendimento dos objetos em exame e nas ações subsequentes, no conflagrado território da administração pública. Faz-se isso a fim de melhor e mais consistentemente posicionar a contribuição da filosofia em relação à depuração e assimilação desses conceitos em seus mais densos e potencialmente transformadores significados, pois o contínuo e percuente pensar mesmo sobre esse problema fundamental – *o que é administração pública* – impulsiona e transforma constantemente o campo.

Assim, inicia-se pelo questionamento acerca do que se pode entender por *administração pública* em contraste com o conceito de *gestão pública*. Ongaro (2020, p. 58) define administração pública como “*a prática e o estudo interdisciplinar do governo, mais do que um enfoque monodisciplinar sobre um aspecto do governo (político, econômico, sociológico ou outro)*”, enquanto a gestão pública “*se ocupa da relação entre os recursos consumidos e os resultados produzidos pelas organizações públicas*” (Ongaro, 2020, p. 58). O citado autor explicita aqui perspectivas em diferentes extensões de conteúdo: a primeira *mais substantiva* e a segunda *mais instrumental*.

Consistente com essa perspectiva, pode-se suscitar que o conceito de *administração pública* encerra um conteúdo mais amplo, referindo-se não somente a um campo de estudo e de ação, mas a uma abordagem de mais largo escopo e que reconhece a necessidade de um olhar não somente interdisciplinar, mas transdisciplinar. Isso significa dizer um exame à luz de corpos teóricos que podem se integrar em seus esquemas cognitivos, para revelar com melhor consistência os fenômenos em exame. Assinale-se que a aludida transdisciplinaridade exige que se alcance os conceitos próprios de cada campo das ciências e interfaces, em sua substância radical,

explicitando-a, a fim de potencialmente dar-lhe significado coerente com o campo, o tipo e o objetivo do conhecimento que se pretende desenvolver.

O objeto da administração pública, assim, caracteriza-se como uma teia de atores, temas e relações na qual a sociedade tem centralidade. Ressalte-se que não se trata, necessariamente, da prática da administração aqui, senão de uma exploração conceitual para fins de diferenciação das expressões e explicitação de seu conteúdo valorativo; isso de modo a suscitar questões acerca de como o conceito pode inspirar e influenciar uma compreensão de mundo e se refletir em práticas discursivas, decisões, ações e políticas públicas.

A administração pública assume, assim, feições multidimensionais, reconhecendo uma pluralidade de atores e uma perspectiva de disputas de interesses que explicita sua *essência fundamentalmente política*, eis que presente o senso de fluidez e de alternância de domínios hegemônicos. Outro aspecto importante da definição de administração pública, como consequência, é o conceito de *governo*.

Por governo não se toma, evidentemente, a ação dos agentes políticos e poderes constituídos somente, tampouco se limita à esfera de influência do Executivo; senão como a resultante de uma malha de relações que envolve a condução dos fluxos de equacionamento de múltiplos interesses e perspectivas políticas tensionadas no seio da própria sociedade; integrando-as, por conseguinte. O senso de *pluralidade*, a propósito, constitui elemento de conexão entre a administração pública e a filosofia.

A filosofia ocidental tem a pluralidade como tributária em sua origem e constituição. A Grécia antiga, já em torno do século VI a.C., caracteriza-se por um território distribuído por vasto espaço geográfico, principalmente em torno da região do Mediterrâneo, fragmentado em colônias e cidades-Estados que, além da própria península grega, se estendiam de pontos no que hoje é a Espanha, passando pelo Sul da França e da Itália, o Norte da África até as margens do mar Negro.⁴² Estas sociedades dispersas, por sua vez,

⁴² São Filósofos gregos, mas que não nasceram ou viveram no que atualmente é o território da Grécia: Tales de Mileto, conhecido como o primeiro Filósofo (625 a.C. a 556 a.C.), que era de Mileto, na região da Jônia, atual Turquia; Pitágoras (570 a.C. a 497 a.C.), de Samos, na região da Jônia; Heráclito (535 a.C. a 475 a.C.) de Éfeso, também na Jônia; além do próprio Aristóteles (384 a.C. a 322 a.C.) que era de Estagira, na Macedônia; entre outros (Gallo, 2014).

mantinham certa autonomia, o que fazia da Grécia antiga um ambiente bastante plural, favorecendo o convívio de diferentes culturas e religiões, o que estimulou, ante a presença de outros ingredientes, as condições para o exercício da capacidade de dialogar, de debater e de buscar consensos. Isso também porque a Grécia não se constituía como um império nos moldes do persa, do egípcio ou do romano, por exemplo. Assim, este contexto de pluralidade contribuiu para o surgimento do pensamento racional, que conformou a filosofia a partir de então, contrastando com o pensar dogmático de fundo mitológico dominante.

Mas o cenário sociopolítico e econômico que suporta o conceito de administração pública tem suas bases estremecidas nas décadas 70 e 80, do século XX. E este conceito, que no curso do pensamento administrativo brasileiro pode ser identificado segundo diferentes fases delineadoras, encontra um momento de inflexão mais pronunciada, favorecendo a emergência de um novo conceito – com outra configuração valorativa e significado –, para designar o trato da coisa pública.⁴³ Esse contexto tem enraizamentos de amplitude internacional e se manifesta no Brasil na esteira de reformas que se desenvolvem a partir dos anos 90, com a emergência da administração pública gerencial inspirada no ideário do *new public management*.

Assim, a *gestão pública*, mais especificamente, é um conceito que assume feições de conteúdo predominantemente instrumentais, constituindo uma perspectiva diferente de olhar para a relação entre a sociedade e o Estado, mediado pelo seu aparelho. O foco, neste caso, se orienta mais para a *organização* e, por reflexo, para o *indivíduo*. Elementos da administração pública, tais como a dimensão do poder e do seu consectário mais importante, a política, são deslocados para priorizar a busca de parâmetros distintos de valorização, tais como a eficiência na alocação de recursos, a eficácia e a efetividade das ações de agentes públicos, de equipes, das organizações e mesmo do governo.

Há, portanto, uma ênfase sobre o resultado da ação governamental, seja em *eficiência* – utilização racional dos recursos públicos –, seja em *efetividade* – pela atenção às entregas para a sociedade,

⁴³ Um percurso de aprofundamento neste tema pode ser realizado a partir das contribuições de Secchi (2009), Keinert (1994, 2007), Bresser-Pereira & Spink (1999), Ferlie, Asburner, Fitzgerald & Pettigrew (1999) e Pereira (1998).

em termos de atendimento das expectativas e de transformação da realidade.⁴⁴ Passa a assumir preponderância o valor da racionalidade instrumental, explicitado nos contornos dados, por exemplo, ao conceito de resultado ancorado no juízo de inspiração utilitarista. Aqui forte a influência de elementos valorativos do pensamento anglo-saxão.

A relação com a sociedade neste conceito, tal como foi apropriado, é também lateral em substância, ainda que presente em termos instrumentais e discursivos, notadamente no que se refere aos resultados das ações de governo e ao impacto das políticas públicas. Não que os sentidos de *resultado* e de *eficiência* sejam incompatíveis com o conceito de *administração pública*; não são. Isso porque seus significados, no contexto do conceito de *administração pública*, assentam-se em pressupostos conformadores distintos daqueles que influenciam sua compreensão no arranjo valorativo do conceito de *gestão pública*. Destaque-se que a diferença não está no *termo*, mas no *conceito*. Em síntese apertada e limitada, pode-se pensar no conceito de *administração pública* mais “inclinado” para a dimensão *política* e *complexa*, e o conceito de *gestão pública* como mais *estrito* e de inspiração predominantemente *tecnicista*.

Administração pública trata-se, portanto, de um conceito de maior densidade em termos substantivos, se contrastado com o de *gestão pública*. Assim, para além de diversos, são conceitos que se ancoram em pressupostos valorativos distintos, certamente, a ponto de uma incomensurabilidade paradigmática poder, inclusive, ser evocada para colocá-los em posições opostas e incomunicáveis.⁴⁵

Contudo, destaca-se o fato de que, coerente com o necessário esforço de remoção de “muros opacos” que dividem e isolam leituras de mundo, a *administração pública* e a *gestão pública* não são excludentes em sua plenitude, senão podem elementos desta – a

⁴⁴ É importante assinalar que essa clareza conceitual nunca foi devidamente depurada e assentada. Os conceitos de *eficiência* e de *efetividade*, por exemplo, distintos em substância, carecem até a atualidade de uma compreensão mais significativa, no âmbito da administração pública. Evidências dessas imprecisões podem ser, inclusive, percebidas no curso do processo legislativo que redundou na Emenda Constitucional nº 19/1998, incluindo o *princípio da eficiência* no *caput* do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil. O tema é examinado em Bergue (2011), mais especificamente em seu capítulo 5, intitulado *Ciclos de transformação na administração pública brasileira* (p. 229 a 267).

⁴⁵ Mas talvez não seja o caso. Especialmente porque o próprio senso de incomensurabilidade paradigmática tem constituído objeto de um profundo repensar.

gestão – ser reconhecidos como expressões particulares daquela – a *administração*. Desse modo, a administração pública não se reduz à gestão pública, mas pode conter muitos de seus termos-conceito como especificidades que exigem atenção, desde que reconhecidas e integradas inclusive a partir dos esforços de ressignificação transformadora, que alcancem seus pressupostos valorativos.

Assim, o fato de se exaltar a dimensão política da administração pública e de explicitar as evidentes expressões de poder e interesses em conflito na sociedade, em que está mergulhado o Estado (e não acima dela como se poderia imaginar à luz de uma leitura mais fragmentadora e limitada), a expressão instrumental da administração pública também é uma realidade. As organizações públicas existem e exigem atenção, inclusive segundo parâmetros técnicos que preservem sua dimensão racional utilitária.

O ponto principal, entende-se, reside em esclarecer sobre os limites que a redução do conceito de *administração pública* ao de *gestão pública* impõem à produção de *conhecimento* sobre os fenômenos examinados (*epistemologia* como estudo da relação entre o sujeito e o objeto) e o subsequente *juízo* (território da *ética*), tornando *conscientes os significados e implicações* dessas expressões cujas raízes estendem-se em diferentes vertentes ontológicas, epistemológicas e teóricas. Essas valorações atribuídas a distintos aspectos de leitura da realidade e interesses que as sustentam é o que também inspira diferentes modelos analíticos de administração pública; para ilustrar, a administração pública dita burocrática, de feições mais tradicionais, a nova gestão pública (Ferlie *et al.*, 1999) e o novo serviço público (Denhardt, 2012).

Explicitando limites do modelo teleológico calcado na racionalidade técnica e na razão instrumental da nova gestão pública, além da “*crise de legitimidade*” da teoria da administração pública, devida às insuficiências do modelo racional, no qual se assenta, especialmente, na posição lateral dada ao sujeito (“*objetificado*”) e na produção de conhecimento, Denhardt (2012, p. 215) sinaliza para a abordagem do *novo serviço público*, ancorado em um senso de cidadania democrática e protagonismo dos valores humanos. Neste espaço de interação com o governo, o cidadão assume uma condição de sujeito ativo.

O papel do cidadão é olhar para além do autointeresse, é enxergar o interesse público mais amplo; é um papel que

toma uma perspectiva mais abrangente e de logo prazo. Esta interpretação da cidadania democrática cobra muito mais do indivíduo [...] Nessa tradição política, os cidadãos somente conseguem passar de uma existência solitária, isolada, para uma existência de virtude e realização na medida em que atuam tendo por referência o interesse público, o interesse mais amplo da comunidade. O processo de contribuir para a comunidade é o que, em última análise, produz o todo. Essa perspectiva reforça da forma mais clara o novo serviço público (Denhardt, 2012, p. 255).

O referencial do novo serviço público pode ser relacionado, ainda, a um resgate do senso de *comunidade*, de *bem* e de *virtude*, próprios das origens clássicas da ética, em contraste com o valor do *individualismo*, que emerge já a partir do helenismo, subsequente ao período clássico grego. Também se eleva em relação ao cálculo da relação entre prazer e sofrimento, para definir a felicidade, que no período moderno vai inspirar a ética utilitarista também subjacente à *nova gestão pública*. O senso de interesse público, por sua vez, no concerto valorativo do *novo serviço público*, transcende a perspectiva de interesses individuais agregados e orienta-se para um senso de cooperação em rede, que envolve o cidadão como ator, implicando dizer, de forma ativa e dialógica, e o reconhecendo como foco da administração. E esta articulação se processa segundo uma arquitetura democrática estabelecida em rede, não ou menos hierarquizada, permitindo a coexistência de interesses e atores dos diferentes setores, expressões e dimensões em múltiplas configurações de enlaces orientados para a produção de valor.

Esse arranjo é definido por Denhardt (2012) como redes de governança. Cumpre perceber, no entanto, o quanto os conceitos em seus contextos e informados pelos correspondentes valores constitutivos influenciam a definição de outros. Atente-se para a influência do *conceito de gestão* na conformação dominante assumida pelo *conceito de governança pública que vem se desenvolvendo* no contexto brasileiro.

6.2 Governança pública: um conceito polissêmico e em construção

Além do intercâmbio por vezes impróprio dos conceitos de administração e de gestão pública na esfera dos discursos gerenciais, um terceiro ingrediente se soma – a *governança pública*. Trata-se

de um conceito transversal, mas no seio da administração pública ainda envolto em certa polissemia e nem sempre bem-empregado no plano prático.

No que se refere à dimensão conceitual, cumpre reafirmar que governança possui diversos significados, e é foco de várias abordagens teóricas. O termo é utilizado com frequência para substituir outro, de modo que problemas de governança passou a ser um eufemismo para corrupção, fraude, incompetência ou desperdício (Rose-Ackerman, 2017). (Buta & Teixeira, 2020, p. 374).

Busca-se destacar que o conceito de governança, em sua conformação com a dimensão ética da ação dos servidores e administradores públicos, requer um exame informado também pela expressão política que encerra, enfatizando seus componentes relacional, discricionário e deliberativo, em relação à ação. Segundo Ongaro (2020a),

a governança pública é um termo que se usa para indicar os processos mais amplos de conduzir a sociedade mediante as instituições públicas e de envolver atores não governamentais nas políticas públicas, em oposição ao enfoque mais estrito sobre decisões governamentais mais autoritárias e processos administrativos (Pierre e Peters, 2000; Torfing *et al.*, 2012). A governança também se refere às regras, convenções práticas e crenças formais e informais amplas vigentes em certo regime político (Ongaro, 2020a, p. 58).

Pretende-se ressaltar, em essência, que o conteúdo conceitual de governança contém uma substância política, além da organizacional convencionalmente abordada. E, ainda, que ambos os termos – *política* e *técnica* – não somente exigem integração conceitual, como estão atravessadas pelo conceito de *ética*. Perceba-se que a predominância do conceito de *gestão pública* na atualidade repercute no direcionamento substantivo, que se confere à *governança*, destacando sua expressão *organizacional*.

Neste particular, uma das questões fundamentais que se impõem é: Que elementos mais contribuem para a legitimação da administração pública no contexto contemporâneo? Um *comprometimento moral* ou uma *atuação ética*? E mais: O que legitima um governo é o mesmo que legitima a administração pública? Neste sentido, a explicitação e a prática da ética no serviço público residem na capacidade de promover uma profunda reflexão sobre os funda-

mentos do *comportamento* e da *ação* dos servidores e administradores no serviço público.⁴⁶

Tomando uma perspectiva de governança pública que transcenda o senso estrito de conformidade e mesmo de controle, e ampliando seu significado dominante no campo das relações privadas, percebe-se que alcança maior relevo justamente a dimensão política, relacional e mediadora da administração.⁴⁷ E essa expressão política do conceito de governança, que mais se identifica com a *natureza* do setor público, assinala valores essenciais como o reconhecimento e o debate das múltiplas e legítimas visões reinantes na sociedade, em busca de soluções possíveis orientadas pelo interesse público.

Note-se que o conceito de *governança* alcança contornos e substâncias diversas, se pensado a partir dos diferentes elementos valorativos que também conformam os conceitos de *administração pública* e de *gestão pública*. Assim, as lentes de análise que percebem a dinâmica do setor público e suas relações e a conformam como *gestão pública*, tendem, coerentemente, a conceituar governança, a partir de uma perspectiva também de natureza mais instrumental, tomando, portanto, a organização e as relações individuais como objetos de análise.

Por outro lado, o referencial teórico-conceitual, que autoriza uma leitura da *administração pública* como tal, conduz a *outro conceito de governança pública*; justamente aquele que se assenta na sua expressão *política*. Note-se, ainda, que se não forem estes últimos os contornos a serem dados ao conceito de governança no contexto do setor público, os conceitos de *gestão* e de *governança pública* de fato não diferirão muito mais do que em seus termos. E é no seio desta concepção valorativa de administração pública que a ética, em sua substância e significado, encontra espaço para produzir seus efeitos enquanto ação crítica e reflexiva de extensão radical.

Mas é possível encontrar vozes que evidenciam essa dimensão política da governança, transcendendo a perspectiva mais estreita de controle. Conforme Peters (2013, p. 127) a “*concepção mais geral*

⁴⁶ *Comportamento e ação; racionalidade instrumental e racionalidade substantiva; racionalidade referente a fins e racionalidade referente a valores* (Weber, 2000; Ramos, 1989).

⁴⁷ Pensar o conceito de governança na administração pública envolve muitos desafios, a começar pela sua origem no contexto *corporativo*, respondendo aos desafios de agência e dos custos de transação, aos desvios e à corrupção, dentre outros aspectos (Kessler & Heidemann, 2006; Marques, 2007; Buta & Teixeira, 2020).

de governança centra-se na possível mescla de atores que pode governar de forma mais efetiva". Também sob a ótica de enlaces envolvendo o estado e a sociedade, Villanueva (2006) define governança como

o processo ou conjunto de ações mediante as quais o governo dirige ou conduz a sociedade. Mas, examinada a fundo, a direção da sociedade supõe e implica definição de objetivos comuns, a aceitação social suficiente destes mesmos objetivos, a participação direta ou indireta da sociedade na realização dos objetivos comuns e a coordenação das múltiplas ações dos atores sociais para possibilitar e/ou assegurar sua realização (Villanueva, 2006, p. 90).

Buscando integrar múltiplas dimensões do termo, Martins e Marini (2014, p. 44) afirmam que governança pública *"é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos esses elementos juntos para gerar valor público sustentável"*. Destacam-se aqui três elementos essenciais do conceito de governança pensado para o setor público: orientação para resultados, valor público e colaboração entre os atores. Neste particular, assinalando as suas duas dimensões, Gaetani (2009, p. 260) afirma que governança, *"no sentido amplo, envolve outros poderes, outros níveis de governo subnacionais, instâncias supranacionais e mecanismos de governança corporativa do mundo empresarial e da sociedade civil"*. Nesta linha seguem Martins e Marini (2013), assinalando que as estruturas de governança

geram significativos impactos tanto do ponto de vista gerencial quanto do ponto de vista político-democrático. Do ponto de vista gerencial, redes são formas alternativas de organização, mais flexíveis e com maior capacidade de resposta em ambientes instáveis para tratar de problemas públicos complexos. [...]. Engendram novos padrões de organização baseados na recriação de regras, procedimentos, equipes em bases mais colaborativas e que envolvem mudanças organizacionais dos participantes da rede, principalmente em relação a padrões mais informais de interação e comunicação para fora da organização. A interdependência também gera maior consciência estratégica (Martins & Marini, 2013, p. 47).

Assim, explorando o conceito de governança e reconhecendo sua complexidade em relação aos olhares disciplinares, capazes de contribuir com seu processo de depuração e formação em curso, não se desconhece, mas se amplia em muito as leituras mais especializadas em termos de campo do conhecimento e perspectivas de análise.

Deste modo, podem ser tomados como constitutivos de uma definição possível e abrangente para o conceito de governança elementos como a centralidade da dimensão política, a articulação de múltiplos atores, os arranjos em rede e colaborativos, a ênfase nas conexões e pontes de relacionamento entre atores em múltiplos níveis, a comunicação e a negociação, a transparência interna e externa, a tomada de decisão compartilhada, a constituição de estruturas de normas e procedimentos tendentes a promover estabilidade, integridade e confiança; e o planejamento, análise e avaliação de desempenho das ações.

Em síntese, a adoção do conceito de governança no nível organizacional, mais especificamente, significa atentar para a articulação de pessoas e setores dos diferentes níveis e áreas organizacionais envolvidos em cada tema de interesse da organização e suas interfaces, reconhecendo-se que o arranjo em rede tende a contribuir para a superação dos limites impostos pela hierarquia e a acentuada “compartimentalização” das estruturas, característica que acomete as estruturas organizacionais mais complexas. No plano das relações com a sociedade, a governança pública pressupõe a ênfase sobre a articulação de diferentes atores em rede para a consecução – formulação, implementação e avaliação – de programas e políticas públicas.

Outra expressão relevante da governança pública é a facilitação da transparência e seu papel indutor de um processo de conscientização da sociedade, orientada para a participação e a tomada de decisão política. É nesse particular que o conceito assume também, para além de um controle social, contornos de um envolvimento mais amplo, para alcançar o que se pode denominar de governança social. Esse componente de ação encontra ainda maior sustentação nesse cenário de transparência, se reconhecido o papel mediador entre Estado e sociedade que a administração pública assume.

De certo modo, o senso de governança parece emergir na administração pública como um esforço de reação ao tecnicismo e distanciamento, que se consolida como decorrência da exacerbação do valor da técnica sobre a política. Mas, paradoxalmente, assiste-se a uma leitura e apropriação tecnicista e redutora do conceito de governança, assentada no conceito de conformidade, que reforça os contornos instrumentais e limita seu alcance. A construção do conceito de governança pública tem se orientado, desse modo, para

a assunção de contornos estritamente formais, que restringem seu potencial, o que sugere a importância da ampliação destes significados estreitos.

Em síntese, uma perspectiva integradora das dimensões técnica e política do conceito de *governança pública* requer não somente que sejam consideradas as dimensões tanto *micro* e *macro*, quanto *intra* e *inter* organizacional, mas sobretudo que o exame dos fenômenos que se manifestam nesse contexto adentre seus elementos valorativos não somente de natureza *instrumental* ou técnicos, mas especialmente os de conteúdo *substantivo* ou ético. Como se percebe, entre as condições para este esforço de integração e depuração conceitual em curso está a compreensão mais consistente sobre as expressões política e técnica da administração pública. São, portanto, temas e conceitos a serem examinados a partir do pensamento filosófico.

6.3 Política e técnica na administração pública

Assume-se que a qualidade do desempenho dos dirigentes nas burocracias está fundamentalmente associada à sua *atitude ética* – pensamento e ação justificada do sujeito orientado para o *certo*, o *bom* e o *justo* a fazer. Os resultados da ação não estariam, portanto, necessariamente *determinados*, por exemplo, pela origem do detentor do cargo ou função de gestão – se de uma carreira pública de provimento efetivo ou por designação política de natureza comissionada externa ao serviço público –, mas pelo conteúdo valorativo e pela postura ética pelos quais subordina suas decisões e ações, em relação ao interesse público. Pensar o contrário equivaleria a admitir que as capacidades gerenciais e éticas seriam monopólio daqueles que se submeteram a um concurso público, instituto constitucional este cujos méritos são muitos, mas entre os quais não está o de aferir atributos de natureza valorativa dos sujeitos.

A propósito, é importante assinalar que a natureza do cargo de *dirigente* ou da correspondente “função de confiança” é sempre *política*, independentemente da origem de quem esteja nele investido. Isso porque não somente depende de uma decisão política da autoridade eleita em designar, mas também porque implica um alinhamento objetivo de administração e um compartilhamento, que pode se apresentar em diferentes níveis de intensidade, em termos de valores direcionadores da ação.

É importante, em homenagem aos esforços de depuração e busca de precisão conceitual, coerente com o que o pensamento filosófico reclama, que se diferencie a *natureza política da administração pública* em relação à *designação de correligionários políticos* por identificação partidária. Portanto, o senso de *política* assume aqui, essencialmente, feições de espaço de poder, de alinhamento estratégico, de decisão, enfim, não estritamente identificado com *política partidária*. As fronteiras aqui não são bem delimitadas.

Daí a centralidade da *capacitação* das pessoas para ocuparem estes espaços, que apesar de inerente, não pode ser tomado como monopólio de “servidores de carreira”.⁴⁸ Isso inclusive pelo fato de que as competências para o desempenho de funções de gestão não são exclusivamente técnicas; estas, a propósito, em muitos casos talvez sejam as menos relevantes. Por dever ético e compromisso crítico-reflexivo é essencial também que não se mitifique o concurso público e a subsequente investidura em cargo de provimento efetivo como atestado pleno de competência. É, sem dúvida um critério meritocrático a ser considerado, mas não implica garantia de competência, tampouco pode constituir parâmetro condicional exclusivo – ou seja, que afaste quem não se submeteu a certame público – para o exercício de posições de gestão.⁴⁹ Ser capaz de refletir acerca dos pressupostos desta crença constitui importante *exercício de pensamento filosófico*, a fim de questionar as implicações desta forma de

⁴⁸ A eventual defesa de que os cargos de gestão no âmbito da administração pública seriam mais bem desempenhados por “servidores de carreira” assenta-se em uma crença que não é verdadeira. E a demonstração disso segue o mesmo percurso lógico que se empregaria, por exemplo, para a desconstrução de qualquer dos adjetivos negativos alardeados que porventura se possa colher em relação aos servidores públicos. Assim, para ilustrar, caso se afirme que a estabilidade dos servidores promove a falta de comprometimento destes com um serviço público de maior qualidade; então pode-se perguntar: Existem servidores estáveis que, de fato, não se comprometem com a qualidade do serviço público? Sim. Segue-se perguntando: todos os servidores estáveis estão nesta condição de baixo comprometimento? Não. Logo, em sendo assim, não se pode atribuir a falta de comprometimento à existência do instituto da estabilidade. Ou seja, ainda que existisse um só servidor que fosse alcançado pela estabilidade e que também demonstrasse comprometimento com a entrega de serviços públicos de qualidade, a premissa de “descomprometimento” como decorrência da estabilidade seria necessariamente falsa. A mesma construção argumentativa se pode fazer com relação ao exercício de cargos de liderança por parte de servidores não originários dos quadros da administração. Ou não há caso desses em que tenha havido um bom desempenho. Se há, então, o problema não reside na natureza da investidura, mas em outros aspectos.

⁴⁹ É importante que se destaque a centralidade do concurso público não somente como instrumento meritocrático, mas como procedimento necessário à composição de uma burocracia qualificada. O que se submete aqui à reflexão são os critérios de designação para o exercício das posições comissionadas ou de confiança.

pensar e, por conseguinte, de posicionar-se em relação às situações que se apresentam.

A fim de compreender em substância o que seja a *administração pública* em sua multiplicidade dimensional, é essencial a superação das crenças de superfície e pressupostos acriticamente reproduzidos acerca de sua natureza e composição, tanto quanto que se reflita sobre a pertinência das expectativas e idealizações por vezes instaladas e repercutidas nos discursos, seja dos cidadãos de modo geral, seja da própria burocracia em sentido específico.

De início é preciso reconhecer que a administração pública transcende a interpretação estreita de eficiência técnica assentada em uma burocracia profissional supostamente neutra. Merece destaque que a administração pública é essencialmente política, pois equaciona tensões derivadas de distintos interesses em geral conflitantes. Em consequência disso, também não é uma *máquina* em sentido estrito de padronização, formalização e autonomia de funcionamento, senão um instável arranjo orgânico em intensa relação com uma pluralidade de atores da sociedade, de onde resultam múltiplas forças e objetivos, em diferentes níveis de legitimidade, que exigem constante esforço de equacionamento (Bergue, 2021a). Note-se que tão somente tomar a administração pública a partir de suas perspectivas de *estrutura* (quadros, normativas, instalações etc.) e de *função* – relações de poder, interações e equacionamentos de interesses – já conduz a significados e entendimentos diferentes.

É este o campo de atuação dos servidores e administradores públicos, e com os quais interagem outros atores econômicos, sociais e políticos, que representam múltiplos segmentos da coletividade. Neste espaço se destaca a necessidade de uma *burocracia profissional contemporânea* qualificada, assim entendida como capaz de operar e responder à sociedade em cenários de complexidade.

Sugere-se, portanto, pensar a burocracia em uma perspectiva estendida, que não discrimine o *agente político* em relação ao *servidor público*, e que acentue a dimensão dos diferentes e relevantes feixes de competências destes atores, que precisam funcionar de forma integrada. Ou seja, que as competências pensadas para agentes políticos e servidores públicos estejam presentes e mobilizadas na

atuação de ambas as categorias de atores, em diferentes intensidades, conforme as distintas posições ocupadas.

Assim, para ilustrar, seria desejável que o agente político dominasse mais elementos de conteúdo técnico atinentes à administração pública, tanto quanto os servidores públicos desenvolvessem crescentemente competências de natureza *político-relacional* (Bergue, 2019a). Essa integração de competências conduziria a outro patamar de comunicação e entendimento acerca dos limites e das possibilidades da administração pública, em relação às políticas públicas e à sociedade. Isso permitiria, ainda, superar a perspectiva estreita de parte da burocracia que acredita ser o conhecimento técnico o mais relevante para a administração pública e o senso de que os agentes políticos assumem a cada ciclo político-eleitoral de governo a administração como espólio. Não significa que essa prática não exista ou mesmo que seja rara; mas que merece ser examinada, em especial quanto aos entendimentos que produz. Consectário disso seria, ainda, um incremento de desempenho na administração pública.

Pensar crítica e reflexivamente parece endereçar a necessidade de superação da crença no tecnicismo, que por vezes alcança contornos exacerbados. Paralelamente a isso, impõe-se o direcionamento do pensar orientado para um entendimento que reconheça a administração pública em sua complexidade de atores e interesses por vezes antagônicos, mas legítimos, e que, por conseguinte, demandam todos a devida atenção.

Ademais, para além do debate no âmbito da burocracia envolvendo a sua expressão política, emerge também o contraste entre a *técnica* e a teoria ou o *conceito*. E este aspecto tem importante repercussão na abordagem do pensamento filosófico – que trata de pensar por conceitos – em relação à administração pública. Põe-se, portanto, à reflexão aqui o fenômeno do *tecnicismo* como expressão exacerbada, quase dogmática, da técnica.

Ongaro (2020b, p. 88) alerta para o fato de que se vive tempos em que “*a balança do conhecimento da Administração Pública parece inclinar-se para o lado técnico de modo inerente, em detrimento das ferramentas conceituais para decifrar um mundo mais complexo*”. Vale ressaltar que essas “*ferramentas conceituais*” a que se refere o citado autor estão justamente na órbita de influência da filosofia; tomada

esta como a atividade que tem por fim elaborar ou reelaborar, ressignificar, depurar conceitos segundo um processo crítico-reflexivo e radical devidamente contextualizado.

Ser capaz de compreender o seu objeto em substância – a administração pública sob a perspectiva política antes de tudo o mais – habilita o servidor a agir de forma consciente e coerente com o interesse público. Do contrário, tomada essencialmente como uma estrutura formal articulada a partir de um sistema de normas e um arranjo de pessoas subordinado unicamente à técnica, tem-se uma visão míope e ingênua que pouco ou nada concorre para sua compreensão e, por conseguinte, a ação das pessoas orientadas para a consecução dos objetivos coerentes com o interesse público. É importante assinalar, entretanto, que assumir inflexíveis posições ideológicas associadas a expressões político-partidárias também não significa ser sensível à dimensão política da administração pública. Esta não difere, de fato, em repercussão, daquela ideologia tecnicista radical. Mudam apenas os textos sagrados de inspiração, das leis e manuais técnicos, para os referenciais programáticos de partido.

Em suma, parece importante examinar o tema com a finalidade de superar as disputas de legitimidade que, por vezes, se instalam entre a *burocracia* em sua expressão técnica mais estrita e as estruturas de poder configuradas a partir do *agente político* e de suas designações, tanto quanto compreender em maior profundidade os pressupostos estruturantes dos interesses envolvidos na arena de poder, que molda a sociedade e, por extensão, a administração pública. Tudo isso, evidentemente, acompanhado da cessação das práticas que, por sua vez, permitem e alimentam essas interpretações. Com isso concorre-se para a dissolução da visão de conflito instalada e avança-se para construção de um discurso e uma prática de administração pública estrategicamente integrada e assentada em um senso de burocracia ampliada que se organize e atue orientada para a sociedade contemporânea, segundo as múltiplas balizas conformadoras do interesse público.

6.4 Burocracia pública contemporânea: serviço e interesse público

É justamente para a dissolução dos elementos que enrijecem e desvirtuam a burocracia pública como aparato administrativo – já

constituídos como objeto de alerta assinalado por Max Weber, em relação ao que denominou *gaiola de ferro* – que o pensamento filosófico pode contribuir com significativa potência. Da burocracia exige-se, na atualidade, maior fluidez e redirecionamento de orientação, mormente porque as demandas da sociedade manifestam-se de forma mais qualificada e são percebidas em maior nível de detalhamento e multiplicidade de interesses.

Pensar a burocracia pública na contemporaneidade é concebê-la não somente relacionada de forma intrínseca, mas como decorrência do que se entende por *interesse público*. É o interesse público que deve moldar a burocracia em sua forma organizacional e substância. E a *sociedade* estabelece quais são os parâmetros de *interesse público*, tanto quanto define e atribui o *valor público* correspondente.

Note-se que esta proposição contrasta com a visão dominante de uma burocracia que assume a competência de estabelecer tecnocraticamente quais são as necessidades e as correspondentes políticas públicas a supri-las. Nessa perspectiva tacanha de burocracia, os técnicos, supostamente mais qualificados – condição deduzida e reduzida ao senso de domínio de conhecimentos especializados –, a partir da sinalização de agentes políticos alinhados em relação às suas bandeiras de campanha, que se assume validadas pelo processo eleitoral, segundo uma perspectiva *estadocêntrica*, capturam e conduzem o ciclo das políticas públicas. Perceba-se que esta é uma visão de burocracia tecnocrática já superada e que, por conseguinte, precisa ser repensada em seus pressupostos estruturantes.⁵⁰

O *pensamento filosófico* contribui justamente para a dissolução desses pressupostos de natureza formal que concorrem para assentar o direito de definir o interesse público, tanto quanto o valor do que produz a administração pública, como monopólio da tecnocracia. Caso se deseje transformar as ações de governo, é imperativo que antes se mude a forma de pensar e de perceber o *estado*, o *governo* e a *administração*; e, assim, os conceitos de *sociedade*, de *interesse* e de *valor público*.

A sociedade precisa no mínimo participar da definição acerca do que deva ser o produto da ação estatal – os bens e os serviços públicos. Estes correspondem às entregas que o Estado disponibiliza

⁵⁰ Sobre o conceito de *estadocêntrico*, ver a definição da correspondente matriz, em contraste com a *sociocêntrica*, tal como propostas por Keinert (2007).

à coletividade por intermédio da administração pública. Assim, o valor do serviço público pode ser definido como o *resultado da ação* e a *expressão percebida pela sociedade* em relação às entregas realidades pela administração pública.

Sob a perspectiva mais estrita de *entrega*, o serviço público, tanto quanto os bens públicos colocados à disposição da coletividade, diferenciam-se dos serviços e bens privados. Bem assim, são igualmente diversos seus contextos de geração e, por conseguinte, a natureza das correspondentes ocupações.

Os serviços públicos têm como características gerais a *indivisibilidade*, no sentido de que não podem ser partidos em unidades de consumo para fins de precificação e comercialização; a *não exclusividade*, implica que as pessoas não podem ser excluídas do seu uso, independentemente de estarem pagando ou não por ele; a “*inesgotabilidade*”, ou seja, havendo manutenção, não se exaurem com a utilização, permanecendo disponíveis ao público; o *financiamento mediante tributação*, pois preços por unidade não podem ser cobrados; e a *natureza monopolística dos serviços*, o que significa que, de modo geral, são mantidos monopólios em relação a esses serviços (Gildenhuys, 2004).⁵¹

Outra perspectiva é o *serviço público* como uma malha de processos que gera bens e serviços públicos disponibilizados. Assim, desde operários trabalhando na construção de uma praça ou professores em uma sala de aula, até a participação de um secretário municipal em uma reunião com o chefe do Executivo estão no escopo do que se denomina *serviço público*. Serviço público também pode ser definido, portanto, como o espaço de relações e o trabalho que se realiza no âmbito da administração pública tomada em sua mais ampla extensão.

Portanto, pensar o que seja o serviço público, no contexto de uma burocracia de feições contemporâneas, sugere a possibilidade de uma reflexão acerca do que se entende por *interesse público*

⁵¹ Merece ser assinalado que os bens e serviços públicos, ainda que delegados para exploração ao agente privado, sob as diversas formas possíveis – concessão, permissão, autorização –, permanecem sendo públicos. Para ilustrar, a concessão de uma rodovia não exclui o caráter público deste bem; tanto quanto a exploração de serviços de transporte coletivo, no âmbito de um município, por empresa privada não afasta a natureza pública deste serviço. O conceito de *privatizar*, neste sentido, precisa ser esclarecido em sua extensão, a fim de que seu uso não encerre equívocos de compreensão.

e por *burocracia*. Sendo assim, o que se compreende por interesse público? Algo que se visa ou algo que baliza a ação do servidor e do administrador público? Ou seja, o interesse público é *finalidade* da administração, ou é *balizador das ações e decisões* dos agentes públicos? Seria o que se busca – o que, por conseguinte, pressupõe existir um *interesse público monolítico* –, ou constituiria um *parâmetro de referência a sinalizar a conduta* – ação e decisão – dos agentes políticos e servidores públicos? Em suma, as ações governamentais devem ser orientadas *para* o interesse público ou *pelo* interesse público?

O interesse público pode ser definido como a imbricação entre o *comportamento moral* e a *atitude ética*, sendo esta última essencial e predominantemente orientada pelo *interesse público*. Perceba-se que este constitui um esforço de *depuração conceitual*, com vistas à atribuição de um significado para o conceito que o qualifique não somente como resposta ao que se problematiza, mas para que possa contribuir com a formação de um conhecimento e de um juízo mais consistentes e pertinentes.

Outro ponto a assinalar é o significado de *burocracia*. Diferentemente do que se percebe por vezes na literatura, a expressão *esgotamento do modelo burocrático* não significa o “exaurimento” do *modelo*, que é em si uma construção teórica – portanto não se exaure –, senão das estruturas reais resultantes das implementações desses modelos conceituais em dados momentos e condições históricas específicas, que variam conforme o contexto. É importante assinalar, a propósito, que os elementos essenciais conformadores do conceito de burocracia, entendida enquanto estrutura social racional idealizada, estão em essência preservadas também nos denominados *modelos* que supostamente a sucedem. Ou seja, as organizações não deixam de ser burocracias por se tornarem mais simples, fluidas, flexíveis ou menos formalizadas. Transformam-se, de fato, suas diretrizes organizativas em termos de estruturas, processos e resultados, que variam em complexidade.

O que ocorre a partir da emergência de “novos” modelos organizacionais ou de gestão é a proposição de correção de direcionamentos, ênfases e intensidades dos seus atributos definidores. Com a adoção de novos formatos, as estruturas “corrigem”, reorientam ou redefinem alguns de seus aspectos ou elementos organizativos, segundo os parâmetros conceituais e contingências emergentes. E compre-

ender esses elementos em sua extensão radical pode conduzir a uma percepção diferenciada do fenômeno, a começar pela própria noção de *modelo* como algo *aplicável* diretamente em qualquer realidade.

Adota-se aqui o sentido de modelo teórico para fins preponderantemente analíticos. Nesse sentido, a burocracia tende a assumir os contornos convergentes com os conceitos conformadores do modelo teórico de administração pública que se tome, e este, com os valores dominantes delimitadores do que seja o estado e suas funções no seio da sociedade. Ou seja, apenas para ilustrar, as burocracias podem experimentar transformações de *estrutura*, *processos* e *resultados* conforme se adotem os conceitos de *administração*, de *gestão* ou de *governança pública*. Mas serão sempre burocracias.

Nesta linha, em termos de modelos teóricos estruturantes a inspirar as configurações organizacionais da administração pública, tem-se, dentre outros, as formulações da *nova gestão pública* e da *economia da escolha pública*, que se assentam em pressupostos de igualdade dos cidadãos e de um estado que se concentra em garantir e mediar seus conflitos de direitos. É essencial, entretanto, que se examine criticamente a pertinência de cada modelo em seus conceitos estruturantes e correspondentes pressupostos valorativos, a fim de perceber as limitações e potencialidades que apresentam para a interpretação da realidade brasileira e de seus déficits sociais históricos.

Com vistas a integrar os conceitos de *interesse público* a um posicionamento mais ativo do cidadão, em relação às decisões e ações do Estado por meio da administração pública, propõe-se, aqui, uma atenção especial aos elementos alternativos que conformam a perspectiva do denominado *novo serviço público*. Segundo esse modelo teórico, ao que Zappellini (2020) associa a perspectiva ética de Habermas, fundada nos sentidos de comunicação e esfera pública, com vistas à busca de consensos políticos e compreensão compartilhada, pode-se associar os instrumentos de audiência pública, plebiscitos, etc. Denhardt (2012) aborda o conceito de esfera pública proposto por Habermas.

Num de seus primeiros ensaios, Habermas (1974b) descreve 'esfera pública' como arena em que os vários interesses existentes na sociedade se engajam num discurso relacionado ao estabelecimento da agenda normativa para a sociedade. [...]

Em tempos recentes, a esfera pública foi consideravelmente reduzida, a ponto de os interesses manifestados tenderem a ser os interesses dos superiores hierárquicos das empresas, dos trabalhadores e das profissões, mediados ou administrados pela mídia de massa. Essa delimitação da esfera pública é consistente com a subjugação do poder político a um projeto racional intencional. Em tais condições, já não é mais necessário que o campo da política se preocupe com a estrutura normativa da sociedade, com a relação da sociedade com a “boa vida” e assim por diante. Essas preocupações estão agora subordinadas às novas tarefas da política, que são: garantir a forma privada de utilização do capital, facilitar o crescimento da economia e vincular a lealdade das massas à sua nova condição (Denhardt, 2012, p. 235).

Conforme Habermas, citado por Denhardt (2012):

O debate público sem restrição, livre de dominação, sobre a conveniência e a desejabilidade dos princípios e normas que orientam a ação... esta comunicação em todos os níveis dos processos políticos e repolitizados da tomada de decisão é o único caminho pelo qual algo parecido com “racionalização” de torna possível (Habermas, 1979, pp. 118-119, *apud* Denhardt, 2012, p. 237).

A “*cidadania democrática*” tem, na visão de Denhardt (2012, p. 255), a figura de instituições mediadoras da própria sociedade civil. Para a realidade da sociedade e da administração pública brasileira, intensamente centrada no Estado, no estágio em que se encontra, um movimento concomitante de transformação poderia se processar também a partir do Estado, passando as instituições públicas elas mesmas a feições mais *mediadoras*; e, dessa forma, aproximar as instituições em relação à cidadania, tomando o cidadão ativo efetivamente como finalidade de sua existência, e não a autopreservação. Esse movimento de transformação do Estado para a sociedade constitui também, e principalmente, um vetor de legitimidade, concorrendo para a conformação de governos mais consistentes, ancorados em uma cidadania mais ativa.

Trata-se, pois, de pensar estes conceitos e atribuir-lhes significados mais consentâneos com o contexto brasileiro contemporâneo. Ainda para ilustrar esse esforço de repensar conceitual, tome-se o caso da atuação dos Tribunais de Contas em relação ao controle de resultado das políticas públicas e, neste contexto, a mobilização de instâncias de representação mais direta da sociedade. É certo que o órgão tem competência para incidir sua ação fiscalizadora sobre

este objeto. No entanto, é preciso refletir um pouco mais sobre a pertinência desse posicionamento. Aqui o exercício do pensamento filosófico.

Alguns questionamentos fundamentais com vistas a esta problematização podem ser os seguintes: O que se pretende, efetivamente, como a atuação neste campo? Existem instâncias outras mais próximas, mais ágeis, com maior domínio do conhecimento especializado e capaz de produzir respostas mais tempestivas com a finalidade de corrigir desvios de trajetória da política pública? Respondidas ou desdobradas estas, pode-se passar a outras, tais como: Em termos de efetividade da ação de controle, seria mesmo na fase de avaliação de resultados da política pública que a atuação deveria acontecer prioritariamente? Que nova contribuição a atuação neste momento do ciclo da política pública pode trazer para o aperfeiçoamento da administração?

Um esforço de reflexão e de questionamento em profundidade sobre os pressupostos do pensamento e da ação dominantes em relação a esses pontos pode contribuir para fazer emergir um entendimento diverso do convencional. Qual seria? Um tal que repense o *objeto* e o *momento* de incidência da ação fiscalizadora.

Assim, em termos de *objeto*, a atuação do órgão de controle, dada a infraestrutura outra de organismos fiscalizadores existentes, no mais das vezes prevista no próprio édito instituidor da política pública, poderia com mais assertividade atuar na *ativação* destas instâncias primeiras e próximas de avaliação, examinando em que medida estão cumprindo com suficiência suas competências diretas de acompanhamento e avaliação, identificando causas e implicações relacionadas, destacando e disseminando boas práticas, etc. Seria, portanto, de parte do órgão de controle externo, uma avaliação da atuação das instâncias de avaliação já instituídas e com delegação expressa; um olhar com foco no desempenho destes organismos, e não nos resultados das avaliações realizadas, necessariamente. Perceba-se que a atuação com este escopo não somente se orienta para a consecução da própria vontade do legislador, e antes do formulador que o previu em lei, como contribui também para a mobilização das estruturas mais especializadas de acompanhamento

da política naquela área, dos profissionais e de suas competências.⁵² Evidentemente, não se trata de abordagens excludentes entre si.

Também, em termos de *momento de atuação*, incidir prioritariamente e de forma mais concomitante, já nas fases iniciais do ciclo de políticas públicas parece ser o caso. Tem-se consciência, em analogia com o próprio ciclo de gestão, de que o planejamento influencia a qualidade dos resultados gerados, tanto quanto se sabe que não poderá haver ação de controle consistente sem que os parâmetros de planejamento possam ser utilizados como referenciais de análise.

Diante disso, o redesenho de estruturas e de processos tendentes a abordar as políticas já nos estágios de formulação, tanto quanto a incidência prioritária sobre as instâncias de fiscalização mais próximas poderia constituir uma linha de ação do controle institucional das políticas públicas. Observe-se que isto implica não somente um repensar em relação aos padrões teórico-metodológicos dominantes transplantados para o campo do controle,⁵³ como uma ressignificação acerca do conceito de controle atualmente em voga, mormente no que diz respeito ao senso de segregação de funções. Mas é preciso fazer esse esforço reflexivo. Ou a busca de resultados melhores em termos de eficiência, de eficácia e de efetividade da ação governamental não seria uma justificativa para permitir-se pensar sobre o tema?

Por fim, é importante que se submetam ao mais profundo processo de reflexão os pressupostos subjacentes aos sentidos porventura existentes de suposta *neutralidade* e *objetividade*, além de eventual conseqüência que alcance a expectativa de um *posicionamento técnico superior* e *finalístico*, em relação ao desempenho de uma política pública. A política pública é uma resposta a um *juízo de conveniência e oportunidade* de natureza essencialmente *política*, tanto quanto sua condução não pode pretender afastar este componente legitimador. O elemento técnico é um ingrediente; é importante e informador, mas não o único.

⁵² São casos que ilustram estas estruturas de controle especializado os conselhos de políticas públicas (educação, saúde, assistência social, etc.), os próprios órgãos executivos, fóruns, órgãos de controle interno, etc.

⁵³ Isso porque a adoção da avaliação de políticas públicas, no campo do controle externo, especialmente, deu-se por transplantação dos modelos desenvolvidos para os órgãos executivos.

Não há, pois, neutralidade, tampouco objetividade plena a sustentar os juízos afetos ao tema. Mas não basta a afirmação, senão impõe-se a incidência de um *pensamento de natureza filosófica*, a fim de examinar criteriosamente os *fundamentos valorativos* que suportam os conceitos estruturantes dos entendimentos vigentes.



7

O significado de ser servidor público

Explorar o pensamento filosófico no contexto da administração pública, especialmente a partir da perspectiva da ética, faz emergir múltiplos aspectos e conceitos a serem depurados, particularmente quando se examina em substância o *significado de ser servidor público*. Desbordando o conteúdo etimológico dos termos *servidor* e *público*, que em si constitui um interessante exercício de investigação, o recorte aqui realizado tem como ponto de partida a proposição disciplinar da já referenciada expressão *agente público*, tomado enquanto gênero que abriga as espécies *agente político* e *servidor público*, sinteticamente.

Assim, na esteira do que se buscou fazer em relação aos termos *administração pública* e *gestão pública* em seus conteúdos substantivos, outro aspecto passível de um esforço de depuração conceitual diz respeito ao conteúdo das expressões *agente* e *ator*. Faz-se isso apenas tangenciando o debate sociológico, mas com a finalidade de explicitar o risco de uma interpretação que pretenda conferir feições de neutralidade para a ação do servidor público que, em proporções exacerbadas, podem derivar para a insensibilidade ou para o que se poderia denominar como a antítese do servidor público, o *desservidor* – aquele que concorre para a prestação de desserviços públicos à sociedade. Trata-se de uma excrescência negativa e hipotética que materializaria as expressões mais contundentes dos conceitos de *homem operacional* (Ramos, 1984) e do *especialista* definido por Motta e Bresser Pereira (2004).

O conceito de *agente público* assume destaque em um contexto fundado em valores de neutralidade e de objetividade, sensos estes algo motivados pela expectativa de imparcialidade. É, pois, aquele que age em conformidade com a norma, e cuja atividade tem caráter mais instrumental e pretensamente não implicado na

ação. Sendo assim, mais se identifica com os contornos do conceito de *gestão pública*. O *ator*, por outro lado, encerra um conteúdo ético diametralmente oposto. O *ator público* representa algo (ideias, valores, etc.) ou alguém (a si próprio como sujeito ativo, um segmento social, etc.); se projeta e está reconhecidamente implicado na ação, tal como se observa no contexto conformador do conceito de *administração pública*. Em consequência, pode-se não somente associar o *ator público* àquele que *pratica a ação ética*, e o *agente público* ao *sujeito moral* que se comporta irrefletida e acriticamente conforme a lei e prescrições de códigos de conduta, como também sinalizar que uma *burocracia pública contemporânea* exige mais *atores públicos*, em detrimento da sobrevalorização que o senso de agente público tem alcançado. Não se advoga uma ação à margem da lei, reiterar-se com a devida ênfase, senão uma postura mais resolutiva e assentada na boa vontade e no senso de dever com a sociedade e balizamento das ações também orientadas pelo interesse público.

Nesses termos, haja vista a abordagem pretendida para este texto, e com a devida licença, adota-se a expressão *servidor público* em seu sentido mais amplo, não somente contendo os significados de agente político e de servidor público, mas destacando seu conteúdo de ator público. É possível, ainda, em um esforço maior de concessão conceitual, incluir também aqueles particulares que colaboram com a administração na disponibilização de bens e serviços públicos à sociedade, ressaltando-se que, de modo geral, tudo o que aqui se alinha em termos de contribuições da filosofia estende-se para as demais categorias formais.

Assume-se, ainda, que o conteúdo essencial de ser servidor público se expressa e completa na relação que estabelece com a sociedade. Sendo assim, o entendimento que se pretende erigir sobre *ser servidor público* parte do enlace essencial com a sociedade e os atributos de contexto que a moldam.

O recorte aqui visa, ainda, a esclarecer a natureza distinta do *servidor público*, a partir de uma abordagem que diferencia esta categoria, mormente em relação às demais pessoas que trabalham no ambiente das relações conformadoras da esfera privada. E, para tanto, impõe-se uma perspectiva de análise consistente com a realidade da administração pública e a sociedade brasileira contemporânea em suas diversidades e riquezas.

Sustenta-se, de início, como aspecto essencial de *ser servidor público* o imperativo de uma *capacidade analítica de caráter crítico-reflexivo* tal, que possibilite pensar e realizar transformações necessárias, conscientes e responsáveis. É mais, que estas se processem sem rupturas, inclusive em atenção ao senso de continuidade da prestação dos serviços públicos, mas a partir de inflexões consistentes com o interesse público nos contextos nacional, regional e local. Parte-se, em suma, para a abordagem do *servidor público* em sua *essência conceitual*, examinando uma dimensão que destaca importantes *aspectos substantivos*, e seguindo para outra que avança em profundidade para alcançar *elementos de conteúdo ético* deste significado.

7.1 Aspectos substantivos e conceituais

Com o propósito de examinar os contornos conceituais e elementos substantivos diferenciadores da condição de servidor público, são pontuados dois aspectos fundamentais, a saber:

- a. a *condição especial de cidadão* que o servidor público ocupa; e
- b. os *traços distintivos do servidor público relativamente ao empregado de empresa*.

O primeiro aspecto é raramente trazido à reflexão, ao passo que o segundo é mais comum, ainda que normalmente sem o devido aprofundamento. Estes esforços de comparação, a propósito, em geral se processam de forma acrítica e destituída do necessário zelo com os fundamentos dos conceitos envolvidos. E o exercício do *pensamento filosófico*, que tem a atenção à precisão conceitual como esteio, constitui uma forma de conduzir esse exame de modo consistente e capaz de esclarecer os contornos do que significa *ser servidor público*.

De início, assinala-se que o necessário olhar para o servidor público, com vistas a diferenciar – *não separar* – os *papéis de servidor público e de cidadão*, tem especial importância e repercussão nos casos de eventuais contrastes entre as preferências político-partidárias ideologicamente fundamentadas da pessoa e sua peculiar situação e atuação na qualidade de servidor público. Pode-se mesmo referir que *ser servidor público* é uma *condição especial de ser cidadão*.

Ao sujeito investido em cargo público impõem-se obrigações e prioridades *ditadas pelo interesse público* (ética) além daquelas *positiva-*

das em lei (moral). Eis aqui, a propósito, um ponto de entrelaçamento da ética com os conceitos de *comportamento* e de *ação* para refletir sobre o significado intrínseco de ser servidor público na sociedade contemporânea. O *interesse público* pode ser, assim, entendido como o lugar onde o *comportamento moral* é trespassado pela *ação ética*.

Para ilustrar, tome-se o caso de um direito de qualquer cidadão, inclusive do servidor enquanto tal, de filiar-se a um partido político e de defender ativamente determinados valores ideológicos por ocasião do transcurso do processo eleitoral, observadas as limitações legalmente estabelecidas. Tão intenso e legítimo quanto este direito é o dever deste mesmo sujeito, enquanto servidor público, de trabalhar em prol da consecução das ações e implementação das políticas do governo eleito, independentemente de alinhamento pessoal com as diretrizes políticas e ideológicas que venham a emergir do pleito. Não há que se falar de *dilema moral* em caso de eventuais contrastes de fundo ideológico entre o *cidadão-servidor* e o governo eleito; e sim de um *juízo ético* que eleva a uma posição de destaque sua condição de *servidor público-cidadão*. Este é um típico caso em que a *ética* incide sobre os elementos ideológicos fundamentais conformadores da arquitetura *moral* a que se alinha o sujeito. A postura ética deve resolver eventual contraste valorativo, a fim e que o compromisso com o interesse público inerente ao exercício do cargo prevaleça. Não sendo assim, resta a exoneração a pedido. Não há, por certo, espaço para a inércia ou a omissão.

Assim, independentemente das suas preferências político-partidárias ideologicamente fundamentadas, em estando as ações de governo alinhadas como os princípios constitucionais e legais orientadores da administração pública, o servidor público tem o compromisso ético de exercer seu ofício com a mais plena dedicação. E o faz não em favor do governante, mas em resposta às obrigações perante a sociedade, por ocasião da assunção do seu *status* de servidor público. A sua condição de cidadão não se anula, evidentemente, mas é exercida sem afetar a mais plena consecução dos encargos de servidor público. Seria eticamente indefensável que um servidor público afirmasse: *O partido que apoiei não venceu as eleições; então, vou apenas realizar as minhas atividades básicas, mas não vou mobilizar todas as minhas capacidades. Vou me reservar a fazer o mínimo necessário*. O relato ilustrativo está, ainda, construído de modo a

destacar dois aspectos distintos que demarcam o pleno exercício da condição de servidor público, a saber, o fato de que não se limita à consecução das suas *atividades* (legalidade e moralidade), mas que também se estende à plena mobilização das suas *capacidades* (ação ética orientada pelo valor do interesse público). Em agindo de modo contrário, haveria, de fato, a priorização dos valores pessoais, implicando a supremacia do interesse próprio em relação ao público.

Assim, a condição de servidor público em sua dimensão ética tem implícita a orientação de fazer o *máximo* ante as condições dadas, e não a de ajustar seu esforço de trabalho ao que entende adequado.⁵⁴ O servidor não é agente do governo, mas do Estado; não desenvolve suas atribuições para a pessoa do governante ou segundo seu interesse pessoal, senão orientado para a sociedade.

No que diz respeito aos *contrastos entre a condição de servidor público e de empregado de uma empresa*, é possível elencar um conjunto de aspectos delineadores desses contornos distintivos. Mas antes, e a fim de melhor delimitar o espaço de incidência deste esforço reflexivo, assentam-se alguns conceitos fundamentais, aqui tomados de forma bastante estreita, mas com o propósito de estabelecer algumas distinções básicas necessárias à compreensão do que se pretende. Para ilustrar emprega-se o cenário do município:

- a. o *município* – é a entidade que personaliza o “Estado” local;
- b. a *prefeitura* – é o prédio-sede do Poder Executivo municipal;
- c. o *Poder Executivo* – é um dos poderes constituídos, que, no nível municipal, alinha-se em *status* ao Poder Legislativo;
- d. o *prefeito* – é o chefe do Poder Executivo;
- e. o *Poder Legislativo* – é a representação colegiada da sociedade local à qual se submete o chefe do Executivo, no que se refere às competências do Poder, notadamente as de controle e fiscalização, que são empreendidas pela produção e aprovação de leis, instituição de comissões parlamentares, pedidos de informação, audiências públicas, etc.;
- f. o *governo* – é o arranjo político-institucional eleito para um mandato, integrando os dois Poderes locais – Poder Executivo e Poder Legislativo;

⁵⁴ O que configuraria ineficiência “alocativa” de recursos, neste caso competência potencialmente “mobilizáveis” para a geração do máximo valor público.

- g. a *administração pública* – é o aparelho administrativo legalmente constituído em suas expressões de estrutura e processos organizacionais, quadro de servidores, etc.; e
- h. o *servidor público* – é o agente do estado local, que ocupa cargo de provimento efetivo ou em comissão.⁵⁵

Nesse contexto institucional, portanto, o servidor público é *agente do Estado*, servindo à coletividade, subordinado ao interesse público, e não ao interesse individual de um cidadão ou segmento da sociedade. No plano local, o servidor mantém vínculo formal de trabalho com o ente *município*. Assim, não é servidor do prefeito, do secretário ou de qualquer outra chefia, senão é *servidor público* do município. Deve-se perceber que estas são definições distintas; ainda que intensamente relacionadas são também ingredientes fundamentais para pensar a singular condição de servidor público (Bergue, 2021a).

Assim, o servidor é investido de deveres e competências que o fazem representante de parcela do poder da correspondente esfera estatal – União, estado ou município. É assim, para ilustrar, com o servidor que toma posse no cargo de fiscal de tributos, o servidor ocupante do cargo de agente de controle interno ou no cargo de professor, tanto quanto qualquer outro. Cada servidor tem relacionado a si, então, segundo a definição formal do cargo que ocupa nos moldes constitucionais e legais, uma parcela de representação do Poder Público. O manejo desta *autonomia* implica, no entanto, uma intensa e correspondente carga de *responsabilidade* que tem dimensões éticas também importantes. Em geral, quando se aborda o tema da responsabilidade, o tratamento se inclina para os aspectos jurídicos, exteriores ao sujeito, portanto. Aqui se pretende destacar a expressão ética dessa responsabilidade.

Essa condição impõe ao servidor, ainda, o que se denomina de *poder-dever* de agir. A ação do servidor público é vinculada, o que não significa a inexistência de espaço de ação discricionária. O servidor tem, assim, a obrigação de agir. E mais, essa ação – vinculada ou discricionária – está, necessariamente, orientada pelo interesse pú-

⁵⁵ As definições aqui trazidas são todas reduções, mas particularmente *administração pública* merece um destaque pela complexidade que envolve seus contornos. Ainda, uma atenção especial exige também as concepções ou modelos de administração pública abordados por Denhardt (2012), em especial sua formulação sobre o Novo Serviço Público.

blico. Isso corresponde a assumir que, em uma situação extrema, aqui tomada para fins eminentemente ilustrativos, caso recebida uma ordem ilegal ou contrária ao interesse público emanada de qualquer autoridade hierarquicamente superior esta diretriz *não deve* ser cumprida, tanto quanto deve denunciada em caso de conhecimento de irregularidade.⁵⁶

Desbordando imagens superadas e preconceitos que conformam um conhecimento de rebanho sobre o tema, busca-se examinar, em maior profundidade, o conteúdo de natureza ética inserta no significado de ser servidor público. Uma das formas mais didáticas de realizar esse mergulho pode se dar, a partir de um exame que vise a identificar elementos reveladores da diferenciação essencial entre o que seja um servidor público em contraste com os que definem um empregado de empresa, explorando aspectos que, em essência, caracterizam a peculiar condição de servidor público.

Dentre os temas mais debatidos na contemporaneidade, está o lugar e as condições que envolvem o servidor público no contexto da sociedade; de modo geral percebidas como diferenciadas e mesmo privilegiadas em relação às posições de empregados de empresas que operam no âmbito privado em ocupações semelhantes. Assinala-se que não se visa a sugerir hierarquia de importância ou de valor, tampouco de sinalizar eventual juízo depreciativo de um ou de outro, senão de assinalar que se trata de posições diferentes em suas substâncias. É importante destacar, também, que o senso de servidor público aqui é tomado em sentido amplo, alcançando em tudo, observadas as particularidades, o agente político.

Enfim, tomando-se o conceito de servidor público em contraste com os empregados de empresas, questiona-se: São comparáveis suas atividades e as condições de sua consecução? Em que termos e que cuidados essa análise exige?

O ponto de partida segue sempre uma postura crítico-reflexiva de intenção percuciente que busque as razões de pensamento mais fundamentais presentes em cada argumento, a fim de submetê-las ao crivo da razão. Aqui são trazidos, portanto, elementos que têm como finalidade subsidiar o questionamento, estremecer a superfí-

⁵⁶ Aqui se instala um debate igualmente interessante em torno do significado e da extensão do conceito de *interesse público*.

cie pacífica do que se acredita conhecer, e não assentar proposições que se pretendam verdadeiras.

Esse exame exige que se desvele e esclareça não somente os conceitos, mas alcance os pressupostos que sustentam os argumentos, reconhecida a diversidade e riqueza que encerra a administração pública brasileira.⁵⁷ É importante perceber, ainda, que a análise das duas categorias – *servidor público* e *empregado de empresa* – reflete também no significado em termos de formação e de atuação do *administrador público* quanto, por exemplo, a conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias à consecução dos seus misteres.

Uma primeira aproximação para fins de diferenciação entre o *servidor público* e o *empregado de uma empresa no setor privado*, em termos de contornos definidores, pode ser realizada a partir de alguns conceitos já assentados, a saber:

Quadro 1 – Perspectivas diferenciadoras do *servidor público* e do *empregado de empresa*

| Perspectiva | Servidor público | Empregado de empresa (setor privado) |
|---------------------------------|-------------------------|---|
| Lugar na organização | Cargo público | Emprego |
| Natureza da atividade | Serviço público | Atividade econômica |
| Direcionamento da atividade | Sociedade | Mercado |
| Multiplicidade de atores | Maior | Menor |
| Lugar na sociedade | Servidor-cidadão | Cidadão |
| Tipo de vínculo laboral | Estatutário | Celetista |
| Natureza do vínculo | Unilateral (adesão) | Bilateral (contratual) |
| Estabilidade do vínculo laboral | Estável | Precário |
| Remuneração | Vencimento | Salário |
| Subordinação | Interesse público | Empregador |
| Perspectiva de sujeito | Parentético | Operacional e reativo |

Fonte: Ampliado de Bergue (2021a).

⁵⁷ Esta seção baseia-se em contribuição para o livro *Capacidades estatais: o universo desconhecido do federalismo brasileiro*, sob o capítulo intitulado “Gestão de pessoas no nível municipal” (Bergue, 2021a).

De início se destaca que o servidor público não é um empregado do Estado. *Cargo público* e *emprego* encerram conteúdos substancialmente distintos.

Quanto à sua essência e significado, estes conceitos – servidor e empregado – se diferenciam sensivelmente não somente em forma, mas em substância, refletindo também na natureza das relações laborais. E é a incursão nesses conceitos, alcançando os seus pressupostos estruturantes mais profundos, que caracteriza a contribuição da filosofia no esclarecimento deste tema.

a. Natureza da atividade

O primeiro aspecto destacado é a *natureza da atividade*. No serviço público este elemento tem um caráter de oferta orientada para todos os cidadãos ou segmentos específicos de cidadãos, conforme o desenho da política pública; ao passo que o produto de uma empresa, seja ele um bem ou um serviço, é disponibilizado em um mercado e submetido às condições que conformam sua dinâmica específica, tais como: preço, custo, oferta, demanda, preferências, gosto, renda, etc.

São, portanto, impulsionados por *forças motoras* diferentes, cuja análise não pode ser reduzida ou simplificada. Mas, para delinear uma distinção, no âmbito do mercado, do ponto de vista da oferta, se destaca a expectativa de resultado na forma de lucro; enquanto no serviço público o impulso dinamizador está no dever de disponibilizar e de atender cada integrante da sociedade ou destinatário de determinada política, que ocorra ao uso de um bem ou serviço público. Os movimentos têm naturezas motoras distintas: o lucro e a legitimidade, respectivamente. Este mesmo aspecto relativo à natureza da atividade remete também a distintas formas de pensar sobre o custo de determinadas ações de governo e os reflexos dessa decisão sob a perspectiva fiscal.

Assim, ainda que desequilíbrios fiscais eventualmente venham a ocorrer como consequência de determinada ação, estes são sempre subordinados a um exame que considere também o interesse público. Para ilustrar, em caso de uma pandemia, a decisão de elevar os gastos públicos em saúde, orientada para a ampliação de determinada política de vacinação, tem prioridade em relação à manutenção do equilíbrio fiscal. Mesmo em uma perspectiva ética utilitarista,

radical e estreita, uma vida tem mais significado que o desequilíbrio fiscal, independentemente de sua monta.⁵⁸

b. Direcionamento da atividade

Isso remete, imediatamente, a outro aspecto diferenciador que repercute no significado de uma ocupação no serviço público, em relação a uma análoga no setor privado, a saber, o *direcionamento do trabalho*, ou seja, para a *sociedade* ou para o *mercado*, respectivamente. O servidor público de modo geral, aqui tomado em seu já referenciado conteúdo substantivo de natureza ética, tem seus esforços de produção de valor orientados para a sociedade. É para a coletividade e para o cidadão que atende em específico que sua atenção se volta. Garantir o melhor atendimento possível daquele sujeito que busca os serviços públicos constitui o objetivo intrínseco das ações levadas a efeito pelo servidor público.

Olhar para o cidadão e – efetivamente, e não somente no plano do discurso – ser capaz de enxergar nele tanto a razão de ser servidor, quanto o mantenedor do serviço público é a sinalização de que se compreende de fato, o que significa ser servidor público e as obrigações advindas desta condição.

c. Multiplicidade de atores

A *multiplicidade de atores* é outro elemento diferenciador do serviço público, que repercute diretamente nas condições definidoras do que seja um servidor. Diferentemente do contexto de uma empresa e das tensões que moldam sua atuação em determinado mercado, o contexto em que se organiza o serviço público é permeado por múltiplos segmentos de interesse e por forças legítimas que nele se entrecruzam.

O serviço público é, em geral, a resultante de um processo de análise, diagnóstico, problematizações, debates, decisões e ações envolvendo uma pluralidade de atores e momentos segundo uma dinâmica de poder fluida, heterogênea nem sempre transparente. Significa dizer que, desde o nível mais amplo do ciclo da política pública aos seus aspectos processuais no plano mais operacional, a racionalidade envolvida reveste-se de traços peculiares, perfazendo

⁵⁸ Note-se que, neste caso, o que concorre com *a vida* é o *equilíbrio fiscal*, e não o uso alternativo de recursos para salvar outras vidas; o que, eventualmente, faria um utilitarista pensar. Aqui tão somente uma disputa entre a vida e uma situação orçamentária posteriormente “equacionável” por outros meios.

um percurso por vezes distinto daquele que a racionalidade de inspiração instrumental mais estrita sustentaria.

Assim, além da mais ampla complexidade de variáveis que moldam o contexto do trabalho no serviço público, e tensões daí advindas, o servidor público está inserido em um processo de trabalho que, por vezes, lhe impõe a necessidade de ajustes e adequações aos diferentes contextos. E isso exige uma intensa capacidade de realizar juízos éticos consistentes e fundamentados.

d. Lugar na sociedade

É próprio do contexto local o acirramento das disputas político-partidárias e dos antagonismos entre grupos de poder, notadamente em período eleitoral. Nesse cenário de tensões, o servidor público, na qualidade de cidadão, tem o *direito* de posicionar-se e agir conforme sua consciência. Esse direito deve ser reconhecido, evidentemente. Passadas as eleições, este cidadão, também servidor, segue sendo servidor estatal – serve à administração e ao interesse coletivo – independentemente de quem integre o governo e a despeito de eventual divergência ideológica ou de direcionamento estratégico da gestão – devendo esta última ser equacionada nos espaços e canais de discussão e deliberação pertinentes. Impõe-se, então, o *dever* de servir segundo o interesse público.

É de se perceber aqui a complexidade de tensões que revestem esta condição de servidor público. A maturidade para superar as fricções técnicas e administrativas, temperadas com ingredientes políticos e ideológicos – que são próprios da administração pública e salutares aos interesses da sociedade –, constitui uma capacidade superior, intrínseca ao efetivo significado de ser servidor público – servidor ou agente político, conforme já se destacou – a ser alcançada em nome do interesse coletivo.

e. Tipo de vínculo laboral

As naturezas dos vínculos laborais são também distintas. O servidor público vincula-se institucionalmente ao Poder Público regulado por um *estatuto* – lei que disciplina essa relação em termos de deveres e direitos, essencialmente –, ao passo que um empregado de empresa tem essa relação, mediado pela *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT).

Uma das decorrências essenciais desse ponto é o reconhecimento de que a natureza do serviço público requer uma regulamentação específica. Outra distinção se refere às feições da relação associada a cada tipo de vínculo – o estatutário e o celetista –, a saber, respectivamente, uma de caráter unilateral e outra de natureza bilateral.

f. Natureza do vínculo

Outro aspecto que diferencia o servidor público de um empregado de empresa é a natureza do vínculo que as pessoas estabelecem com o ente estatal ou a empresa, respectivamente. No caso de um empregado, este vínculo tem natureza de acordo *bilateral* materializado em um contrato em que as partes ajustam direitos e deveres, além dos demais termos da transação. Dentre estes, sinteticamente, destacam-se o preço acordado a ser pago pela empresa como contraprestação do trabalho, o denominado salário e os demais benefícios; e, por outro lado, as obrigações laborais do empregado com o ente. Neste caso, por ser um arranjo bilateral, os termos são, em tese, estabelecidos a partir de uma negociação.

O principal aspecto deste formato de relação, portanto, é que as alterações contratuais exigem anuência de ambas as partes. A discussão envolvendo a justiça dos termos, ainda que resultante da assinatura de um acordo contratual, constitui outra órbita de discussão (Sandel, 2020).

O servidor público, de outra parte, envolve-se em uma relação de trabalho cuja espécie de vínculo tem outra natureza – é *unilateral*. Isso implica dizer que o servidor adere a um regime estabelecido por um estatuto, que se materializa em uma lei editada pelo correspondente ente federado, além das Constituições ou da Lei Orgânica, conforme o caso. Merece registro, ainda, que a mudança dos termos deste estatuto está a cargo da administração – sem a necessária anuência do servidor –, respeitados os direitos adquiridos e o rito legislativo correspondente. Isso não afasta, evidentemente, disputas de interesse e negociações envolvendo os termos das mudanças pretendidas.

Esse aspecto tem implicações substantivas no significado de ser servidor público. A primeira é o fato de, em sendo uma relação unilateral, a remuneração não se trata de um preço regulado por um mercado, embora este possa ser um parâmetro. Também como

elemento distintivo, e mais importante, tem-se que os direitos e deveres nos vínculos desta natureza se inclinam em favor da sociedade. Ao afastar a necessidade de concordância do servidor quanto à mudança dos termos da relação, prioriza-se a subordinação do interesse privado do servidor ao interesse da administração, portanto, da sociedade.⁵⁹

g. Estabilidade do vínculo laboral

Sobre a estabilidade, no sentido de perenidade ou continuidade do vínculo de trabalho, destaca-se a nem sempre bem-compreendida relação (de fato inexistente) e as diferenças entre os institutos constitucionais da *estabilidade* como garantia protetiva e do *concurso público* como meio de promoção da isonomia no acesso a cargos e empregos públicos.

Em busca dos fundamentos deste conceito, impõe-se as seguintes perguntas: O que é a estabilidade? Qual é sua finalidade? A *estabilidade* é, inicialmente, atributo garantidor da continuidade e de integridade do serviço público. Este instituto constitucional é, antes, uma garantia dada ao cidadão de que o serviço público não sofrerá solução de continuidade, tanto quanto que o patrimônio público não terá destinação diversa da esperada. Não se trata, portanto, única e exclusivamente, de um direito do servidor, senão de uma garantia contra os efeitos do ânimo que o valor subjacente ao próprio discurso contrário ao instituto e que sustenta sua supressão revela, o da *coerção*.

O concurso público, por sua vez, constitui um procedimento complexo que tem como finalidade permitir o mais amplo acesso a *cargos e empregos públicos* por parte de todos quantos preencherem os requisitos legais para a investidura. Assim, não há relação alguma entre os institutos da estabilidade e do concurso público, pois a garantia de estabilidade nos termos constitucionais e legais não decorre

⁵⁹ Ainda no que toca à natureza do vínculo, outro aspecto importante e, por vezes, aventado sem maior cuidado conceitual, é o alcance do edital de abertura do concurso público. Já se ouviu alguém falar: “*Não faço essa atividade porque não constava no edital do concurso que fiz!*” Ora, o edital faz lei entre as partes naquilo que lhe compete, ou seja, regular o processo de concurso público. Não disciplina, portanto, a vida funcional do servidor após a admissão. Se a lei alterar posteriormente aspectos do cargo público ou da carreira, esta nova lei se aplica ao servidor. E, nos limites constitucionais e legais, a atualização de cargos e carreiras está ao alcance da administração unilateralmente. Não fosse assim, não seria possível alterar estruturas remuneratórias pela concessão de reajustes reais, de reestruturar carreiras, alterar denominações, etc. Não há, pois, que se evocar o edital do concurso para justificar apego às condições anteriores.

do certame, senão da natureza estatutária do cargo. Note-se que a estabilidade é, nos termos do art. 41 da Constituição da República Federativa do Brasil, garantia constitucional atribuída a servidor investido em *cargo público* de provimento efetivo, em decorrência de concurso público. A referência a concurso público neste dispositivo, a propósito, é redundante em relação ao que dispõe o art. 37, inciso II, do mesmo texto constitucional, que fixa a obrigatoriedade de prévio concurso público para investidura em *cargos e empregos públicos*. Corrobora a dissociação entre os dois institutos, ainda, o fato de que o provimento dos *empregos públicos* – também precedido de concurso – por não serem nem *cargos*, nem de natureza *efetiva*, não é alcançado pela estabilidade.⁶⁰

Uma interpretação enviesada dos institutos do concurso público e da estabilidade podem também repercutir em outros conceitos, gerando compreensões estreitas e alimentando discursos superficiais, que pouco ou nada contribuem para o aperfeiçoamento do serviço público. É assim com os conceitos de *meritocracia* e de *gestão de desempenho*, em geral reduzidos à “avaliação de desempenho” – os quais se relacionam, mas não se confundem – com enfoque essencialmente coercitivo e sancionador, e pouco alinhado com a efetiva finalidade de gerenciar desempenho no contexto do ciclo de gestão. Esse ponto é largamente abordado em Bergue (2020a), envolvendo as perspectivas de gestão de desempenho: desenvolvimento, mensuração e remuneração; fundamentos culturais, conceituais, constitucionais e legais; formação histórica e meritocracia no Brasil; contexto contemporâneo e valores gerenciais emergentes; rupturas, continuidades e inflexões; indicadores e as relações com o conceito de panóptico e com a transparência.

Em síntese, acerca da estabilidade impõe-se questionar o que, efetivamente, se pretende com sua precarização. Impedimento para a avaliação e eventual demissão de servidores por insuficiência de desempenho o instituto não é. Essa possibilidade já existe na Constituição da República desde 1998, com a edição da Emenda Constitucional nº 19. Imagina-se ao advogar a supressão desta garantia que a ameaça de exoneração possa constituir mecanismo

⁶⁰ A relação entre os *empregados públicos* e as *entidades da administração pública* a que estão vinculados tem natureza *celetista* e, como tal, tem o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) como instrumento de segurança frente à possibilidade de dispensa.

de coerção para o aumento da produtividade? Esse seria um fundamento para a boa gestão – a ameaça? Ademais, é preciso considerar os diferentes contextos em que o instituto opera, a fim de bem examinar sua necessidade. Ou seja, pensar a administração pública a partir da administração federal revela um cenário; outro completamente diferente decorreria se tomadas as diferentes realidades e, conseqüentemente, a pluralidade de valores que moldam a maioria dos mais de 5.500 municípios em todos os estados da Federação. O que aconteceria em uma administração municipal, especialmente por ocasião das alternâncias de governo, se os servidores não fossem estáveis?

Entende-se que as mudanças necessárias para a transformação do serviço público se processem no mesmo sentido em que o tempo avança – para frente. Inspirados na história, o movimento de qualificação deve mover-se de modo a não retornar a práticas tradicionais superadas e assentadas em uma postura autoritária e coercitiva de gestão. Um novo arranjo de governança, tal como sugere Dror (1999), exige um senso ético em ação, organizado sobre bases de cooperação, confiança, consenso, capacidade de pensar de forma plural, complexa e em profundidade. E não se exige isso apenas dos agentes políticos, senão também dos servidores públicos e em todas as esferas federativas, com destaque para a local.

Assim, diferentemente do que parece preconizar o pensamento convencional, os desafios da gestão de pessoas no setor público não estão no imperativo de reformas administrativas assentadas na redução do alcance da *estabilidade no serviço público* ou nas propostas de *implantação* da meritocracia pela via da *“avaliação” de desempenho dos servidores*. Estes são discursos que – se proferidos sob a inspiração de um pensamento mecanicista convencional – estão ultrapassados e não tocam, tampouco transformarão o atual cenário da gestão de pessoas no serviço público, menos ainda na esfera local de governo.

O instituto do concurso público, em particular, que embora admita e requeira uma profunda reflexão acerca de seus pressupostos de concepção e realização (Coelho, 2015; Omuro, Pereira & Pinto, 2015; Coelho & Menon, 2018), é um conceito em si fundamental à efetivação de princípios constitucionais basilares, especialmente os da *moralidade*, da *impessoalidade* e da *eficiência*, além de estruturante do senso de meritocracia tão em voga e em franca gestação na socie-

dade e no serviço público brasileiro. Mas, antes de tudo também se impõe como uma exigência ética.

Em suma, as necessidades de transformação na gestão de pessoas, notadamente no nível municipal de governo, estão mais associadas à necessidade de mudanças de mentalidade e de comportamento dos gestores e de servidores, combinadas a ajustes finos na estrutura normativa, no mais das vezes circunscritos à competência que os próprios entes federados possuem para legislar e agir conforme suas realidades. É imperativo que administradores e servidores públicos reflitam criticamente sobre os fundamentos de cada um dos institutos constitucionais e legais, sejam os já dados ou os pretendidos, com vistas a compreendê-los em profundidade e, principalmente, em seus contextos.

Nossa administração pública vem trilhando com esforço o caminho que a desloque do *patrimonialismo* em direção a uma *burocracia profissional* ainda em formação (Abrucio, Pedroti & Pó, 2010; Pacheco, 2010), e isso é uma conquista que merece ser preservada e aperfeiçoada. É reconhecida a necessidade de significativas transformações neste campo, mas devem estas ancorar-se em conceitos, análises, diagnósticos e conclusões consistentes. A atenção que ora se advoga assume ainda maior relevo, quando reconhecidas as múltiplas repercussões das decisões nos diferentes contextos, em especial no peculiar espaço da administração pública municipal.

h. Remuneração

Disso também decorre a diferença da contraprestação percebida pelo trabalho. Um empregado negocia sua força de trabalho, mobilizando suas competências, segundo os termos de um contrato de trabalho, em que as condições de produtividade e remuneração são estipuladas, dentre outros aspectos. Essa contraprestação é o preço pago pelo trabalho; é o *salário*, a remuneração do trabalho em um contexto de geração de resultados, mais específica e tecnicamente, de lucro – este definido como a remuneração do capital investido. Na relação laboral de natureza estatutária, tem-se o *vencimento*, cuja definição em substância não encerra aqueles componentes próprios das relações econômicas.⁶¹

⁶¹ Se o leitor entender por bem empreender, inclusive, uma leitura de inspiração marxista do fenômeno do trabalho, observará que, na relação entre o *servidor público* e o *Estado*, não há apropriação de *mais-valia*.

Ainda firme no intento de aportar ingredientes que possam subsidiar um pensamento sobre o tema, envolvendo a remuneração no contexto do serviço público, propõe-se um esforço reflexivo que alcance as repercussões de comparar o significado da remuneração nos contextos público e privado. E faz-se isso com o intuito de estimular um exercício de pensamento que coloque em evidência o componente ético da posição e da atuação do servidor público – além do material, portanto.

Uma das consequências de tomar os atributos do vínculo laboral de natureza privada, como referência para pensar a atuação do servidor público, é o risco de ver, no caso deste, uma relação de *venda* da sua capacidade de trabalho para o Estado. E não é este o caso; não há uma transação comercial em se tratando de trabalho no serviço público. O senso de valorização do trabalho neste contexto apresenta elementos substantivamente distintos, que se estendem para além dos sistemas de compensação material.

Há uma dimensão ética essencial também envolvida e que se pretende ora acentuar. Para ilustrar, imagine-se como reagiriam, em relação à continuidade da prestação dos serviços, em caso de atraso de pagamento das suas correspondentes remunerações, os profissionais que atuam no serviço público e aqueles que laboram em uma empresa privada. Haveria posicionamentos diferentes em relação ao comprometimento com o trabalho? Quais seriam as reações em cada caso e quais seus fundamentos? Seriam mais evidentes situações que ilustrassem o trabalho de profissionais nas áreas da saúde, da educação, da assistência social, etc.?

Assim, traz-se à reflexão a proposição de que a remuneração decorre da atividade realizada, e não o inverso. Pois do contrário, seria possível pensar em um ajustamento do esforço realizado em face de um juízo de não correspondência entre a remuneração e as entregas de serviço público.

i. Subordinação

Quanto à subordinação, em sentido mais estrito, uma diferença também substantiva entre o servidor público e o empregado de uma empresa refere-se a quem cada uma dessas espécies de atores se subordina. O empregado de uma empresa, por todos os demais aspectos já referenciados que conformam sua posição, em um

mercado de transações envolvendo capacidades laborais e os correspondentes valores de compensação, está claramente subordinado, não somente aos interesses próprios – o que também ocorre com o caso do servidor público –, mas, em especial, ao do empregador. A prioridade é atender às demandas da empresa, implica dizer de seus proprietários ou acionistas.

Outra dimensão igualmente relevante em termos de diferenciação envolvendo a subordinação é a que se define na órbita das lideranças mais imediatas. Pela sua natureza, a relação de trabalho privada tem uma subordinação de orientação preponderantemente interna, visando a atender os interesses do contratante. Ou seja, a sujeição do empregado está mais claramente relacionada à escala hierárquica conformada no âmbito da empresa.

No caso de um servidor público, a orientação desta subordinação é substantivamente diferente. Em uma perspectiva ampla, o servidor público obedece aos elementos balizadores do *interesse coletivo*. E esse aspecto direciona não somente os esforços de trabalho, mas antes os aspectos e ingredientes considerados nos juízos éticos, que se estabelecem no transcurso dos processos de trabalho.

Também e, eventualmente, de forma mais perceptível, a natureza diferenciada da subordinação pensada no plano mais operacional, ou seja, na esfera das relações internas à organização, a condição de servidor público encerra um conteúdo substantivo que se estende à esfera da ética. Ter presente que a submissão maior do servidor público se dá ao interesse coletivo, à sociedade, especialmente porque não é um servidor do órgão, muito menos da pessoa do dirigente ou liderança no momento, o coloca em uma posição peculiar de observância à lei em termos de direitos e deveres, mas, tendo em vista sempre e, preponderantemente, o interesse público. Este aspecto remete talvez à mais importante característica da dimensão substantiva de ser servidor – a *perspectiva de sujeito*.

j. Perspectiva de sujeito

Outro elemento substantivamente diferenciador do servidor público, em relação ao empregado de uma empresa corresponde à perspectiva de sujeito, diretamente relacionada à forma como se posiciona em relação ao trabalho e à organização. A análise deste tópico pode ser realizada a partir dos conceitos de *homem parentético*

e de *homem operacional e reativo* proposto por Ramos (1984), que define perfis de inserção social e os correspondentes sujeitos peculiares a cada um deles.

A um *perfil tradicional* Ramos (1984) associa o homem *operacional* e o homem *reativo*; e a um *perfil emergente*, o que denomina *homem parentético*. O perfil tradicional de homem caracteriza uma sociedade centrada exclusivamente no mercado, acrítico, que busca, essencialmente, sua manutenção e preservação, moldando-se a uma condição de recurso a ser maximizado; e, por conseguinte, comportando-se. Essa forma de posicionamento frente ao mundo, em alcançando situações extremas, pode chegar a ponto de externar patologias como a *síndrome comportamentalista* (Ramos, 1989, p. 50).

Mais especificamente, o *homem operacional* se caracteriza pelos seguintes elementos:

- 1) um método autoritário de alocação de recursos, no qual o trabalhador é visto como ser passivo que deve ser programado por especialistas para atuar dentro da organização;
- 2) um conceito de treinamento como uma técnica para “ajustar” o indivíduo aos imperativos da maximização da produção;
- 3) uma visão de que o homem é calculista, motivado por recompensas materiais e econômicas e, como trabalhador, é psicologicamente diferente de outros indivíduos;
- 4) uma visão de que a administração e teoria administrativa são isentas ou neutras;
- 5) uma indiferença sistemática às premissas éticas e de valores do ambiente externo;
- 6) o ponto de vista de que aspectos da liberdade pessoal são estranhos ao modelo organizacional;
- 7) um conceito de que o trabalho é essencialmente um adiamento da satisfação (Ramos, 1984, p. 5).

A este delineamento de personalidade, Ramos (1984) opõe como reflexo das circunstâncias sociais emergentes o que denomina de “homem parentético”, concepção que, inspirada na fenomenologia de Husserl, apoia-se no senso de suspensão ou capacidade de pôr entre parênteses determinado fenômeno, a fim de compreendê-lo melhor, capturando sua essência. A atitude parentética pressupõe uma consciência crítica em relação às premissas de valor presentes no cotidiano, “*permitindo ao indivíduo alcançar um nível de pensamento conceitual e, portanto, de liberdade*” (Ramos, 1984, p. 8).⁶²

⁶² Sob a perspectiva ética, a atitude parentética está relacionada à razão substantiva e à racionalidade eferente a valores da qual trata Weber (2001).

Assim, o homem parentético – aquele *capaz de pensar filosoficamente* – estaria apto a identificar e suspender um fenômeno, romper suas raízes, afastando-se do que lhe é familiar; estando, pois, “*apto a graduar o fluxo da vida diária para examiná-lo e avaliá-lo como um expectador*” (Ramos, 1984, p. 8). Como se percebe, essa condição é idealizada e ainda incomum na sociedade contemporânea. A propósito, a capacidade de admirar-se, de estranhar, de ver-se perplexo, reconhecendo desconhecer, o que pode ser destacado como uma das características definidoras da racionalidade humana, que anima a capacidade crítico-reflexiva converge para o conceito de *atitude parentética*.

Em suma, destaque-se que esses elementos de análise não são estanques entre si, senão podem ser tomados de forma integrada em uma malha de relações, com forte imbricação conceitual. O detalhamento, portanto, tem unicamente uma finalidade de explicitação didática, a fim de facilitar a proposição de pontos de reflexão não abordados convencionalmente. A partir disso, pode-se esperar o despertar da atenção em relação a aspectos peculiares, que conduzam a entendimentos mais precisos e consistentes, tanto quanto se produzam alternativas de ação capazes de transformar não somente os entendimentos, mas as práticas de administração pública, no que diz respeito à dinâmica dos agentes em relação à sociedade.

Reconhecer esse conteúdo substantivo e intrínseco acerca do que seja o *servidor público* é condição fundamental para a gestão e para as mudanças necessárias, tanto na forma de pensar, quanto nas ações decorrentes. Sem isso, as práticas supostamente transformadoras tendem a se reduzir a reproduções acríticas de proposições anteriores, alardeadas ingenuamente (ou não) como reformas inovadoras.

7.2 Dimensões éticas de ser servidor público

Pensar o que significa ser servidor público na contemporaneidade exige, ainda, que se reconheçam pressupostos valorativos dominantes na sociedade. Se são dominantes, implica dizer que são compartilhados, ainda que não por todos. E, se assim o são, podem não ser necessariamente evidentes. Eis a função da filosofia enquanto atitude crítico-reflexiva orientada para o alcance dos limites extremos do pensamento: explicitá-los e examiná-los.

Valores como o individualismo, a competição, a instrumentalidade, a objetividade, o materialismo e o consumo, entre outros, são valores dominantes? Poderiam explicar a crise da sociedade contemporânea enquanto tal? Ou não se percebe que a sociedade está em crise? E em estando a administração pública nela inserida, também não repercute essas tensões? Em que direção se caminha? Esse caminhar representa propriamente avanço?

Ainda, os citados supostos valorativos conferem coerência às tecnologias de gestão que se busca implementar na administração pública na atualidade? Estamos reduzindo *administração pública* a *gestão pública*? É nesse contexto que a reflexão sobre o significado de ser servidor público alcança ainda maior relevo. Então, o que significa ser servidor público em sua expressão substantiva e ética?

A resposta a esta pergunta admite diferentes percursos argumentativos e perspectivas de abordagem. Faz-se aqui um recorte que enfatiza a dimensão ética do *ser* e do *agir* como servidor público; o que requer, antes, um desvelar sobre o pensar enquanto tal.

Desnudar o significado ético de ser servidor público requer que inicialmente se adentre a substância do que seja o servidor público, passando então pelas definições dos seus contornos formais, distintivos de qualquer outra natureza de ocupação e alcançando a essência valorativa que dá significado à expressão, o que se fez na seção anterior. Mas alcançar a compreensão acerca da substância contida na ação daquele investido em cargo público também experimenta múltiplos níveis de desafios e adquire relevância, quando pensado em diferentes planos federativos e áreas de atuação.

A esfera local de governo, para ilustrar, sabidamente constitui-se em um espaço no qual se acentua o conflito político-partidário em um cenário de restrições fiscais, de carências em termos de competências profissionais (técnicas e comportamentais) e de acesso limitado a políticas de desenvolvimento continuado de servidores e de agentes políticos, dentre outros fatores (Bergue, 2021a). Esses aspectos afetam o entendimento que tanto a sociedade quanto os próprios servidores têm sobre sua condição.

Diante disso, impõe-se pensar filosoficamente com vistas à desconstrução de arraigados preceitos tradicionais de administração pública e a elevação de novos entendimentos acerca da integração

entre técnica e política, da relação entre o agente político e a burocracia, do significado substantivo de servidor público e, sobretudo, da relação entre o servidor público e a sociedade. Esta, entende-se, é uma condição fundamental e estruturante de tudo o mais que se pretenda erigir em termos de administração pública. Ademais, exige a integração com aspectos mais profundos e essenciais que moldam a dinâmica da atitude dos agentes, na produção de valor público.

A ética, enquanto ramo da filosofia, alcança no contexto do serviço público, uma ampla rede de conceitos que permitem examinar fenômenos em maior profundidade, revelando seus elementos constituintes mais essenciais. Assim, a prática do pensamento filosófico tem o potencial de reexaminar as atitudes, a fim de reinterpretá-las a partir de seus conceitos “fundantes”. É o caso dos conceitos de *racionalidade instrumental* e de *racionalidade substantiva*, e seus reflexos nos fenômenos do *comportamento* e da *ação*.

As dimensões da racionalidade instrumental e da racionalidade substantiva são abordadas por Ramos (1989), e podem ser relacionadas, respectivamente, com os conceitos de *racionalidade referente a fins* e de *racionalidade referente a valores* propostos por Weber (2000). A partir destes é possível interpretar os fenômenos correspondentes de *comportamento* e de *ação* (Ramos, 1989).

Pode-se, ainda, estabelecer uma relação destes conceitos com os de ética e de *moral* e os correspondentes *juízos*. Se a ética é a prática de um esforço crítico e reflexivo contextualizado e consciente, incidente sobre o fenômeno examinado, e no exame deste contrastam os postulados morais, ou seja, o sistema compartilhado de crenças vigentes, então o *comportamento* está mais associado à *conformidade com a moral* e a *ética* mais inclinada à *ação*. Em síntese:

| | | | |
|-------|-----------------------------------|---------------|-------------|
| Ética | Racionalidade referente a valores | Ação | Juízo ético |
| Moral | Racionalidade referente a fins | Comportamento | Juízo moral |

Assume-se, também, que as arquiteturas morais se estabelecem, se transformam ou se reforçam, em diferentes contextos, entre os quais ambientes particulares como a administração pública. Nesses termos, é possível admitir que, se de um lado a administração pú-

blica brasileira se constitui como reflexo de valores que conformam essa sociedade em particular, a despeito de diferentes influências e reconhecidas as heranças e o processo histórico de sua constituição, também de outro nela se desenvolvem elementos particulares que compõem uma moralidade com traços peculiares.

Estes padrões de comportamento moral, por sua vez, a definir o certo e o errado, o que deve e o que não deve ser feito por parte de seus membros, segundo um senso compartilhado, podem, inclusive, contrastar com o que percebem e valorizam atores externos, se tomado um cenário mais amplo. Veja-se, neste caso, para ilustrar, os juízos que a sociedade em geral faz do serviço público.⁶³ É possível suscitar aqui, também, uma relação com o conceito de *cultura organizacional*.

Nesse sentido, o *arranjo moral* vigente endereça e requer um *comportamento* correspondente, a fim de que se verifique a conformidade, a aceitação e a permanência do sujeito naquela coletividade. E, como já se viu, é este o objeto da ética enquanto atitude crítico-reflexiva de orientação radical, com vistas ao exame dos pressupostos que sustentam a percepção dessa realidade socialmente construída com um propósito de problematizá-la segundo uma postura consciente e comprometida com o interesse público, além de transformá-la se for o caso.

Vale lembrar que a ética tem potencial transformador da moral, ainda que antes sempre transforme o sujeito que pensa, como faz a filosofia de modo geral. Destaca-se que é condição fundamental para o exercício da ética – uma vez que é uma ação, uma atitude orientada para o interesse de uma coletividade, especialmente quando pensada no contexto da administração pública – que exista a possibilidade de convivência e contraste respeitoso de perspectivas divergentes.

Também os conceitos de *comportamento* e de *ação* diferem em sua substância valorativa. Os valores que sustentam o comportamento contrastam em relação àqueles que sustentam a ação. O comportamento encerra como valor central um cálculo instrumental, uma perspectiva ética de inspiração utilitarista, portanto.

⁶³ Rigorosamente, não se pode afirmar que seja um juízo da “sociedade” em relação ao serviço público, não somente pelo fato de a sociedade ser complexa e plural em suas demandas e expectativas, mas, especialmente, pelo fato de que se trata de uma percepção difundida por diferentes segmentos de interesse.

O comportamento é uma forma de conduta que se baseia na racionalidade funcional ou na estimativa utilitária das consequências, (...). Sua categoria mais importante é a conveniência. Em consequência, o comportamento é desprovido de conteúdo ético de validade geral. É um tipo de conduta mecanomórfica, ditada por imperativos exteriores. [...] Em contraposição, a ação é própria de um agente que delibera sobre coisas porque está consciente de suas finalidades intrínsecas. Pelo reconhecimento dessas finalidades, a ação constitui uma forma ética de conduta (Ramos, 1989, pp. 50-51).

Note-se que o comportamento não considera, efetivamente, a perspectiva divergente em seus efeitos para o coletivo. Trata-se de um olhar utilitário essencialmente orientado aos interesses do próprio sujeito.

A *ação*, de outra parte, conforme assinala Ramos (1989), assenta-se em um senso de dever, que não prioriza as consequências para o sujeito tomador da decisão de agir; senão baseia-se no imperativo ético de praticar o ato. Nessa perspectiva, pode-se considerar que a ação está orientada por uma perspectiva ética de natureza deontológica.

Também é necessário considerar, no que diz respeito aos conceitos de razão instrumental e de razão substantiva e seus conseqüentes atitudinais – o *comportar-se* e o *agir* –, que produzem efeitos em órbitas distintas, a saber, o *comportamento* encerra repercussões pensadas essencialmente em relação à esfera pessoal ou interesse do próprio agente que decide, preponderantemente; ao passo que a *ação* envolve um posicionamento com efeitos predominantemente externos.

Mais intensamente relacionado com a administração pública, em particular no que se refere ao exame da atitude do agente, a ação tende a uma orientação que transcende a órbita do interesse individual, revelando-se mais diretamente voltada aos reflexos sobre uma coletividade. Esta coletividade não se resume, necessariamente, à sociedade, senão pode também ser entendida como a equipe, a organização, etc., ainda que o comportamento do agente enquanto atitude instrumental também possa assumir o interesse de uma coletividade mais restrita eventualmente, em detrimento da sociedade ou interesse público mais amplo. As órbitas de repercussão relativas, neste caso, importam para a análise de conteúdo ético.

O *comportamento* está, pois, também baseado no conceito de *racionalidade referente a fins* proposto por Weber (2000). A *ação*, em contrapartida, orienta-se pelo interesse público, exigindo uma postura ética, assentada no que Weber (2000) assinala como uma *racionalidade referente a valores*. Nesse sentido, pode-se reconhecer na atitude relacionada à ação uma convergência maior ao que se pode denominar como parâmetros de interesse público.

Referindo-se aos limites que a atitude mecânica e destituída de reflexão crítica própria do *comportamento* representa, Ramos (1989, p. 51) afirma que o indivíduo, na sociedade de organizações, tornou-se “*um ser que se comporta*”. O senso de *comportamento*, por sua vez, ancorado no conceito de *racionalidade referente a fins* proposta por Max Weber, está também associado ao de conformidade. Conformidade esta, que levada a níveis mais intensos, conduz à denominada *síndrome comportamentalista* denunciada por Ramos (1989).

Nesses termos, comportar-se é seguir acrítica e irrefletidamente os parâmetros estabelecidos e conformar-se aos elementos dados, limitando-se, por conseguinte, ao que na administração pública teria como uma de suas expressões a interpretação estreita do conceito de legalidade. Uma representação desviada do comportamento é, por exemplo, restringir-se rigidamente às atividades prescritas na descrição formal do cargo de investidura. Essa postura pode ser ilustrada, por vezes, por esta fala: “*Não faço essa atividade porque não está prevista na descrição de atribuições do meu cargo*”. Ou pior: “*Não estava prevista no ‘meu concurso’*”. Não se advoga, por óbvio, desvios de função, mas o resgate de um conceito mais consistente de *cargo público* e da *natureza estatutária da relação*, bem como da competência da administração pública, para promover também a *transformação de cargos* a que alude o art. 51, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil. Mas, antes se chama à consciência aqui o significado ético de ser servidor público evocando também um fundamento elementar de humanidade.

Nessa perspectiva, não somente ao sinalizar uma possibilidade de vantagem de natureza pessoal, mas um senso de segurança ou de manutenção de *status* ou poder, o *comportamento* enquanto *conformidade*, ao se aproximar do conceito de *legalidade* – aqui tomado em sua perspectiva estrita, irrefletida e refratária às tensões

transformadoras do contexto –, também oferece um espaço para a consolidação da figura do *especialista* referida por Motta e Bresser Pereira (2004). Para compreender este fenômeno, faz-se relevante o auxílio da noção de técnica tomada como fonte de poder e seus reflexos – a *tecnocracia* – e, no contexto desta, a figura do *especialista* que também antagoniza com o *conteúdo ético de ser servidor público*.

Os autores associam ao *especialista* o significado negativo de um profissional que mantém determinada posição de poder por dominar e interpretar, conforme seu interesse, o emaranhado de normas que envolvem não somente sua atividade, mas estendendo-se a outros segmentos da administração pública, com repercussões variadas.⁶⁴

O conhecimento dessas normas torna-se, então, algo muito importante, e, daí, para se transformar tais normas, de meios que são, em objetivos, há apenas um passo. [...]. Estas, que se constituíram em instrumentos para a consecução dos objetivos da organização, adquirem subitamente um caráter absoluto. A obediência a elas não é mais relacionada com as vantagens que daí advirão, mas é simplesmente afirmada como obrigatória porque as normas existem. O formalismo se transforma em ritualismo. O funcionário é o sacerdote que aplica a norma ritual sem discutir. Não importa que as condições circundantes tenham mudado. Não importa que uma série enorme de fatores indique que a norma não é mais válida, ou que se deve abrir uma exceção. O funcionário, com suas viseiras constituídas de regulamentos, permanece inflexível. Ele esquece que uma organização é, antes de mais nada, um organismo vivo, dinâmico, que participa de um ambiente físico e social em constante mutação. Ele esquece que a qualidade primeira de qualquer organismo vivo é sua capacidade de se adaptar, de se ajustar a um mundo em que nada permanece imutável. Esquecendo, ou não levando em consideração tal fato, o funcionário burocrático dota de rigidez, de inflexibilidade a organização, resultando daí ineficiência (Motta & Bresser Pereira, 2004, pp. 44-45).

As expressões desvirtuadas de *comportamento* aqui referenciadas conflitam visivelmente com o interesse público e concorrem para justificar a inação, contribuindo para ocultar inércias funcionais que desviam dos sentidos de transparência, de eficiência e de efetividade da ação do Estado mediada pela administração pública. A atitude ética, em contrapartida, dá ânimo e move o serviço público por meio da assunção de uma *atitude resolutiva, criativa e inovadora*,

⁶⁴ Neste particular, os autores referem o conceito de “*nível mínimo de desempenho aceitável*” (Motta & Bresser Pereira, 2004, p. 54).

com vistas a qualificar continuamente as entregas para a sociedade. Um conceito fundante aqui parece ser o de *atitude* – o impulso de vontade para agir. O que se espera do serviço público comprometido com o interesse público é, portanto, mais *ação* em relação ao *comportamento*.

Perceba-se aqui a essencialidade da ética como uma atitude do servidor público. É a ética enquanto postura crítica e transformadora que promove a *ação*. É, portanto, justamente o exercício da razão de natureza substantiva (Ramos, 1989) – ou referente a valores (Weber, 2000) –, fundada na ética, que pode superar tanto a *síndrome comportamentalista* quanto mitigar os efeitos negativos decorrentes da conformação da figura do *especialista* e resgatar o senso de orientação dos sujeitos, segundo o interesse público.

A virtuosidade deste debate envolve também o entrelaçamento com elementos e conceitos outros tais como a exacerbação do valor atribuído à técnica em relação à dimensão política da administração. Neste particular, vale assinalar que a contemporaneidade padece de um desequilíbrio que privilegia a predominância da técnica, em detrimento da capacidade de um pensamento conceitual – que marca a definição de filosofia – como forma de incidir sobre um mundo que se revela crescentemente complexo.

Nessa mesma linha, Drechsler (2020) afirma:

Em verdade, há muita teoria, sobretudo em um nível muito técnico – basicamente um nível politécnico, como se promulga em inumeráveis aulas de graduação, seminários e similares –, há uma indústria artesanal da ética da administração pública e há generalizações emprestadas da filosofia política, [...]. E a teoria politécnica, em geral completamente antifilosófica e moldada a partir de um positivismo ao estilo da década de 1870, também tem um lado decididamente prejudicial, pois engana a sua disciplina com a falsa segurança de imaginar que tenha sido capturado (ao menos em parte) a fórmula do mundo, e que alguém pode, pelo menos em seus próprios limites estreitos, ter certeza da realidade. (Tanto falar em “evidência”, o que em realidade quer dizer “evidência empírica”, indica tal posição, assim como a ideia de uma “abertura” de dados que de alguma forma garante a verdade por meio do método (Drechsler, 2020, p. 333).

Parece impor-se, então, uma profunda reflexão acerca do que seja a administração pública como prática, destacando a relevância de um pensar de natureza mais substantiva, capaz de avançar em

relação aos elementos de forma e alcançar a substância dos fenômenos, especialmente a partir da explicitação dos pressupostos que subjazem aos modos de pensar das pessoas. Isso remete também ao reconhecimento não somente dos sujeitos como detentores de competências passíveis de mobilização, mas como capazes de realizar análises sob perspectivas diferentes, com elevado potencial de contribuição para a superação dos limites inerentes às leituras individuais ou de um conjunto restrito de pessoas que compartilham visões de mundo e, por isso mais estreitas.

Ainda, há que se sinalizar a possibilidade de estabelecer interações conceituais entre a dimensão ética do *significado substantivo de ser servidor público* com o *significado do trabalho*. Perceba-se que o senso de conteúdo do trabalho está intrinsecamente relacionado com o fenômeno da motivação das pessoas no trabalho. Pessoas inclinam-se mais à realização de atividades com as quais se identificam e percebam haver um significado para si, em relação a outrem. Assim, a atitude ética pode ser explorada como uma vertente de investigação e ação também nesta perspectiva de análise do comportamento humano.

Por fim, nesse sentido de mobilização de competências funcionais para a produção de valor público dirigido à sociedade, também é incompatível o *descarte de capacidades técnicas e políticas* pelo alijamento de servidores que permanecem em um “inverno” funcional por anos, até eventual retorno de uma visão política mais alinhada. Implicação direta e mais evidente disso é a *ineficiência* pela deliberada ação de não mobilizar servidores e suas competências, em prol do interesse da coletividade, a incidência no que se denomina de assédio moral no trabalho e, em última instância, no adoecimento das pessoas.

8

Tomada de decisão e ética

O processo de tomada de decisão, especialmente na administração pública, está intensamente relacionado com os sentidos de racionalidade (Serva *et al.*, 2015). E, conforme já se referiu, no que concerne à dimensão de análise referente a estes conceitos, o exame da dimensão ética no contexto da administração pública pode descrever um percurso que tangencia também os conceitos de racionalidade instrumental e substantiva (Ramos, 1989) e de racionalidade referente a fins e a valores (Weber, 2000). E, mesmo, se tomada uma perspectiva disciplinar, uma abordagem que diferencia as órbitas da *legalidade* (moral) em relação à dimensão da *justiça* (ética) a incidirem no processo de deliberação.

Mas a estes se soma, especialmente, no tocante à tomada de decisão, o conceito de *racionalidade limitada* de Simon (1965), que admite um exame tanto à luz da *filosofia tomada como problematização*, quanto a partir de uma de suas expressões particulares de pensamento – a *ética*. No que diz respeito à ética porque, neste espaço de reflexão, visa-se o exame dos fenômenos em busca de fundamentos para um juízo esclarecido sobre como agir sob os parâmetros do certo, do bom e do justo. Não se olvide, contudo, que a epistemologia também tem importante contribuição a aportar, mormente no que concerne ao exame acerca de como se elabora o conhecimento e o que se pode conhecer. Conseqüência disso é a percepção de realidade e, por conseguinte, dos juízos sobre o que sejam premissas válidas sobre as quais se possa decidir.

Atente-se, no entanto, que a ética é um componente da decisão. Ou seja, a decisão não é puramente um processo de juízo ético. Há outras dimensões da tomada de decisão, que também são atravessadas pela ética, por fundamental, mas que alcançam uma expressão quase autônoma. Pode ilustrar essa afirmação o componente referente à assunção de *riscos*. Ou seja, uma coisa é o

exame do substrato valorativo da formação do juízo; outra é tomar uma decisão e assumir os riscos a ela inerentes a despeito do exame de conteúdo ético. Assim, a decisão pode, eventualmente, orientar-se a despeito do exame de pertinência que conforma o juízo ético. O que se propõe aqui, no entanto, é a atenção à dimensão ética da deliberação.

Do ponto de vista dos conceitos mais afetos ao campo da administração pública e às suas disciplinas, o tema da *tomada de decisão* e seu entrecruzamento com a ética também faz fronteira com os conceitos de *vinculação* e de *discricionariedade*, e, ainda, com o *ciclo de políticas públicas*. No que se refere à seara das políticas públicas, refere-se não somente ao componente ético da *decisão* em si, mas antes aos conteúdos atinentes à *formulação das alternativas* de ação; e, após, aos juízos afetos à *avaliação dos resultados*, apenas para assinalar os de contatos de relacionamento mais facilmente perceptíveis.

É importante assinalar que a aproximação da filosofia com o tema da tomada de decisão não tem aqui uma finalidade estritamente instrumental, assim entendida a expectativa de que a história da filosofia, por suas correntes e tradições, possa subsidiar a tomada de decisão. Pode mesmo haver casos em que sim, mas não é esta a tônica da abordagem pretendida. Na esteira da proposta deste texto, pensa-se na incidência da filosofia em relação à tomada de decisão na administração pública, a partir do *fazer filosófico*. Assim, a filosofia como forma de pensamento pode contribuir com o exame crítico, reflexivo e fundamental, em relação ao fenômeno colocado à apreciação.

O fenômeno é aqui entendido na acepção kantiana do termo – o que se define a partir da relação entre o sujeito e o objeto. O fenômeno resulta, portanto, das condições do evento e de seus elementos constituintes (objeto), reconhecido a partir da percepção do sujeito, em relação ao qual se produz um juízo que, por sua vez, precede à tomada decisão.

Note-se, ainda, que o *pensamento filosófico* não se ocupa de examinar *diretamente* as alternativas postas ao processo de deliberação – a sua expressão aparente –, senão de refletir e questionar em extensão radical acerca dos pressupostos valorativos que subjazem à formulação destas mesmas alternativas de ação propostas, tanto

quanto à percepção do problema tal como se apresenta ao sujeito que delibera. E, nesse esforço de exame de natureza filosófica, os tipos de racionalidade, em todas as expressões antes referenciadas, são ingredientes conceituais que funcionam também como lentes capazes de explicitar os pressupostos “fundantes” do pensamento estabelecido e aquele que passa a se desenvolver.

Quanto à contribuição da ética, retome-se que esta, enquanto juízo pessoal informado pelo contexto, opera na fronteira da conformidade, tensionando os limites do positivado. Nesse sentido, tem-se que o agir estritamente conforme a prescrição legal não é necessariamente um agir ético, mas moral. E a consciência acerca dos eventuais antolhos valorativos que os arranjos morais de conduta impõem aos juízos, nos processos de tomada de decisão, é algo que requer profundo esforço de explicitação em sua forma e conteúdo.

Na abordagem dos processos de tomada de decisão na administração pública assumem relevo também os conceitos de *dilema moral* e de *dilema ético*. Os dilemas podem ser definidos como situações que se colocam à deliberação dos sujeitos envolvendo a necessidade de escolha dentre duas ou mais alternativas que, dadas as condições percebidas do contexto, podem ser consideradas possibilidades viáveis. O que diferencia dilemas morais e dilemas éticos e como os correspondentes juízos incidem neste processo de tomada de decisão são aspectos que merecem a devida atenção.

O que se busca efetivamente “resolver” em um “*dilema*”? Que contribuições a filosofia pode trazer? Para ilustrar, traz-se no contexto da pandemia Covid-19⁶⁵ o contraste de interesses e perspectivas emergentes em torno das tomadas de decisão, e seus ingredientes técnicos e políticos, entre promover o distanciamento social para a preservação da saúde e da vida e o conseqüente fechamento de atividades para conter a propagação do vírus e seus reflexos sobre a atividade econômica, dentre tantos outros. As tensões e os interesses envolvidos são muitos.⁶⁶ Quais são *as razões* em cotejo e onde está *a razão*?

⁶⁵ *Coronavirus Disease 2019 – Covid-19, ou Doença do Coronavírus, 2019.*

⁶⁶ Neste particular do tratamento dos dilemas morais no processo de tomada de decisão ética, nos contextos de crise na administração pública, especificamente envolvendo o caso de desastres naturais, é interessante destacar as contribuições de Santos e Serafim (2022) e de Santos, Lebioda e Serafim (2021).

Este debate assenta-se em questões de fundo que antecedem os parâmetros técnicos e que pertencem à seara da filosofia, pois envolvem *valores em conflito, escolhas, implicações, responsabilidades*, e tudo o mais que se refira à decisão acerca do que seja a coisa certa a fazer. Estes aspectos da ação administrativa se explicitam mais direta e intensamente pela tomada de decisão, que depende não somente do exame dos fundamentos da ação em si, mas da capacidade de conhecer o contexto; são todos afetos ao campo da ética, mas também atravessados pela necessária compreensão acerca de *como conhecemos* as coisas, o que definimos como realidade ou cenário, enfim – objetos de exame da *epistemologia*.

O processo de tomada de decisão constitui tópico amplamente estudado, tanto em termos teóricos quanto sob a perspectiva de modelos aplicados de análise, aspectos que são desbordados aqui, em favor da proposição de atravessamento deste tema pela filosofia. Mas qual seria a função do pensamento filosófico como prática neste caso? A filosofia tomada como um fazer pode contribuir para esclarecer mais intensamente alguns dos momentos fundamentais desse percurso formativo da deliberação, a saber: *pensar sobre o pensamento que preside a definição do problema* e o *exame da formulação das alternativas que se colocam para decisão*. Ou seja, tornar mais claras, por meio da reflexão e do questionamento em profundidade, as *bases conceituais* e os *juízos* sobre os quais as compreensões externadas se assentam.

O *exame do pensamento em ação* no curso do processo de tomada de decisão constitui, em essência, o objeto da filosofia. Assume-se, assim, que o fazer filosófico atua diluindo leituras de mundo, que se apequenam devido aos cercamentos territoriais limitadores que conformam províncias de pensamento. Essa forma de proceder quer dissipar a servidão intelectual e oferecer uma capacidade de compreender de forma mais esclarecida o contexto de decisão e ação.

8.1 Pensamento: a depuração do problema e das alternativas de ação

O senso de *pensamento*, para os fins desta abordagem do fazer filosófico no processo de tomada de decisão, aglutina um conjunto de conceitos convencionalmente tratados na teoria e nas metodologias da tomada de decisão, tais como a *definição do problema*, a

análise de contexto, a produção de alternativas e suas análises, os limites da racionalidade, etc. Todas essas ações normalmente descritas como fases do processo de tomada de decisão são aqui examinadas a partir do que lhes é comum, o esforço de pensamento que subjaz desde a formulação do problema até a definição das suas alternativas de enfrentamento.

Assume-se, por conseguinte, que os temas e problemas em administração pública, antes da escolha e adoção de uma metodologia e das opções teóricas para seu tratamento, admitem um esforço de questionamento por parte dos sujeitos, orientados inicialmente para si próprios, que busque examinar, em crescentes níveis de profundidade, as bases que sustentam os conceitos sobre os quais o pensamento se desenvolve. A isto se denomina, nesta abordagem do processo de tomada de decisão à luz da filosofia, o momento do *pensamento*. Em essência, submeter o pensamento a exame – ou seja, praticar a filosofia. Assinala-se que a incidência do pensamento filosófico, em relação à tomada de decisão, a exemplo de qualquer outro objeto, pode se dar em qualquer momento, caso ou fenômeno envolvendo o processo, mas enfatiza-se os pontos da *definição do problema* e da *análise e definição das alternativas de ação*.

Dentre os aspectos passíveis de serem identificados, quando se submete a definição do problema ao mais fundamental dos esforços de depuração, estão as soluções que precedem e buscam problemas que possam aderir como resposta. Assim sugere a formulação do *garbage can model* – o modelo da lata de lixo – segundo o qual os problemas são colocados em função das soluções não somente previamente existentes, mas já selecionadas e preferidas (Cohen, March & Olsen, 1972). Segundo uma leitura possível a partir deste modelo teórico, não é incomum que um problema seja apressadamente definido, pois as soluções preexistem e buscam problemas para justificarem suas escolhas e aplicações. Aqui, destaca-se a influência das crenças dominantes dos sujeitos sobre a tomada de decisão.

Assinala-se, para os fins de identificação da contribuição do pensamento filosófico, que a atenção à definição do problema requer significativo cuidado, pois dela depende tudo o mais no curso da ação. Esse exame cuidadoso em relação ao problema implica questionar sobre os contornos deste fenômeno, tal como percebido pelos sujeitos, iniciando-se pela questão: É mesmo um problema? Quais

são as razões que moldam o problema como tal? Que fundamentos têm essas razões? Ainda, no particular do exame em profundidade sobre os fundamentos conceituais subjacentes à conformação do problema: Que conceitos são adotados para definir o problema? Quais são os pressupostos, as crenças ou os preconceitos que sustentam a perspectiva de visão sobre o tema?

Note-se que o aludido exame em profundidade não se restringe à esfera dos elementos técnicos envolvidos, mas a supera em muito. Para ilustrar, essa investigação incidente primeiramente sobre o pensar do próprio sujeito pode alcançar o nível das razões atinentes mesmo à vaidade, inclusive pela constatação de que o dito problema pouco mais é do que uma desculpa para implementar uma mudança baseada em um entendimento ou interesse pessoal já definido e até comunicado.

Destaca-se que a investigação a partir destas questões ilustrativas não constitui esforço simples. Os principais desafios que se impõem, em relação aos processos de mudança nas organizações, não estão na esfera da técnica, mas das pessoas em seus comportamentos e interesses. Mais precisamente trazer à consciência os fundamentos destes. Assim, o pensamento filosófico exige bem mais da capacidade de permitir examinar-se em substância e de agir segundo o explicitado, do que a formulação dos problemas em si. Refletir e questionar-se na profundidade requerida para o pensar de natureza filosófica constitui jornada que exige, portanto, esforço e coragem do sujeito. Isso porque é inerente a este processo o eventual despir-se de crenças assentadas e ocultas, o que pode implicar, também, em algum nível de exposição. Perceba-se que também aqui a ética reclama seu espaço.

Acrescente-se que esse movimento de questionamento, com vistas à melhor delimitação do problema, ou mesmo do suposto problema, além de uma dimensão *pessoal*, também admite – ou mesmo requer – um processo de *pensar coletivo*. Este, por sua vez, ainda que se mostre mais complexo, tortuoso e custoso (tempo, energia, conflitos, etc.), tende a revelar-se mais consistente ao final. Além disso, contribui tanto para a produção de conceitos compartilhados pela escuta e argumentação envolvendo percepções distintas que se alimentam e transformam mutuamente, quanto para a formação

de uma compreensão coletiva mais coerente, que pode facilitar as etapas subsequentes do processo.

E esse pensar sobre o *problema* não constitui momento independente da identificação de *alternativas possíveis* e sua análise. São aspectos relacionados que se influenciam recursivamente. Reitere-se que os esforços de pensar sobre um problema e potenciais alternativas de solução já são inerentes às metodologias de análise e tomada de decisão; o que se propõe de distinto aqui é o *pensar sobre os fundamentos do pensamento* que tanto movem essas metodologias, quanto *se movem* ou *fluem* nelas. Esta é, pois, a contribuição do pensamento filosófico mobilizado enquanto tal.

Mas, desbordando a configuração do processo em si, a finalidade aqui é assinalar a *importância de fazer incidir o pensamento filosófico* também sobre o esforço de *identificação e formulação das alternativas de ação* que emergem. E espaços, como as oficinas de pensamento filosófico – Capítulo 3 –, ou análogos, constituem esforços capazes de contribuir para isso. Não são raras as vezes em que a convicção do sujeito – agente político ou servidor público – limita sua percepção, não somente do problema, mas das alternativas de ação. A propósito, as certezas, de modo geral, tendem a ser mais compatíveis com o pensamento mítico-dogmático do que com o pensamento filosófico.

Em termos de elaboração de alternativas de ação, são comuns casos nos quais o sujeito já tem a solução, mesmo antes de compreender bem o problema. Nessas situações, a *rapidez* com que se dá a decisão – que de fato se reduz a uma escolha açodada –, mesmo a *convicção* com que age – que, de fato, constitui uma perspectiva obnubilada da *realidade* se confunde com o que acreditam ser a boa e ágil administração.

Note-se que o *processo de tomada de decisão* tem condições anteriores à *escolha* da alternativa de ação. Além da escolha, ou da opção de ação, a decisão tem outros componentes, em especial sua *justificação*. Tanto quanto se diz que o *ato administrativo* tem a *motivação* como um de seus elementos de validade, a *decisão*, mormente no caso da administração pública, *exige ser justificada*.

A justificação da ação está predominantemente no campo da ética. A ação administrativa legítima, em um sentido pleno, não pode se assentar apenas no cumprimento de uma previsão legal,

tampouco em crenças irrefletidas. Há uma dimensão ética nas ações de governo a subsidiar a tomada de decisão. A *decisão* diz respeito, portanto, essencialmente aos *juízos morais e éticos*, mas com destaque para estes últimos.

8.2 Juízo ético, autonomia e discricionariedade

As doutrinas éticas e seus desdobramentos são examinados desde as origens da filosofia, o que demonstra não somente sua fertilidade e virtuosidade, mas a sinalização de que o tema é sistematicamente refletido nos diferentes contextos sociais e a partir das perspectivas dos seus pensadores. Importa lembrar que em filosofia não é o direcionamento do percurso argumentativo o mais relevante, senão a consistência dos argumentos que sustentam a elaboração do pensamento. Logo, não se trata de rivalizar, tampouco de escolher entre as tradições da ética, senão de compreendê-las desde seus contextos e formulações essenciais, com vistas a perceber suas expressões nas estruturas de pensamento atualmente vigentes.

Assim, como se manifesta o utilitarismo hoje no pensamento e nas práticas das pessoas? Quais são os traços da ética deontológica nas arquiteturas de justificação do pensamento na atualidade? Qual é o potencial de transformação efetivamente inserto na ética das virtudes?

Busca-se aqui, com foco no processo de tomada de decisão, mais precisamente esclarecer que a ação humana, e antes dela o *pensamento* e a *decisão*, mormente as *escolhas* feitas neste percurso, são influenciados por valores, pressupostos e conceitos dominantes. E, nesta condição, uma significativa parcela deles não é explícita, sendo adotados de modo predominantemente irrefletido e acrítico. Esse aspecto destaca os limites da racionalidade envolvidos no processo de tomada de decisão nos diferentes níveis de poder. Ainda, pretende-se colocar em evidência que o processo está diretamente associado ao tema da ética e fundado em elementos que constituem objeto das suas distintas correntes.

Nessa linha, a tomada de decisão para a ação administrativa íntegra, no serviço público, acentua a centralidade dos juízos, que, ancorados na distinção e interdependência conceitual entre *moral* e *ética*, permitem explorar a diferenciação entre os correspondentes *juízos morais* e *juízos éticos*. Outro desdobramento importante

do exame envolvendo os juízos éticos é o que se relaciona com os sentidos de *autonomia da ação* por parte do sujeito e, por conseguinte, repercutindo no conceito de *discricionariedade* administrativa. Destaca-se que o alcance da autonomia, aqui – entendida como resultante do pensamento e da ação refletidos e realizados segundo critérios dados por si e não por outros –, não implica agir à margem da norma jurídica legitimamente instituída.

O juízo moral – que responde ao *que se deve fazer* –, é realizado à luz de um sistema de conteúdos valorativos socialmente construído e compartilhado, que implica a opção por uma ou outra linha de justificação da ação, mas circunscrita aos elementos morais vigentes. Trata-se, portanto, de um exame dos fenômenos à luz dos aspectos dados e legitimados em uma coletividade. O juízo ético, de outra parte – que responde ao *por que devo fazer* –, implica um esforço de reflexão incidente sobre os elementos valorativos que conduziram à formulação das opções morais colocadas e que sustentam (justificam) a ação decorrente.

Nesses termos, o juízo moral é realizado por qualquer membro da coletividade razoavelmente informado e de modo circunscrito ao que é dado como valor compartilhado neste âmbito. O juízo ético, por sua vez, exige maior rigor e disciplina crítico-reflexiva, estando ao alcance apenas “*daquelas pessoas que cultivam o gosto pelo pensar, desde que tenham feito o esforço de pensar os problemas ‘até o fim’*” (Cortina & Martínez, 2005, p. 10). Ressalte-se que a ética implica potencial ruptura em relação aos padrões morais vigentes, pois a ética como expressão da filosofia implica depuração contextualizada de conceitos.

Esse esforço de integração conceitual, envolvendo também as múltiplas perspectivas éticas, tem a finalidade primeira de evitar o caminho da escolha por uma única vertente e que se desconsidere as contribuições potenciais das demais para o exercício de pensar a ética aplicada no particular contexto do serviço público, incluindo-se todos os níveis organizacionais e as esferas de atuação dos servidores e administradores. Com isso, a formação de uma base conceitual mais ampla pode contribuir para o desenvolvimento de soluções mais efetivas, que transcendam a prescrição quase estéril de deveres, ou a simples enunciação ingênua de virtudes, tampouco se reduza o juízo da ação a um cálculo instrumental estreito envolvendo a

decisão sobre temas e problemas de complexidade e repercussão de dimensões, tais como as têm aqueles afetos à administração pública e à sociedade contemporânea. Eis, portanto, as esferas dos juízos morais e dos juízos éticos no contexto dos processos de tomada de decisão.

O dia a dia do servidor público está pleno de deliberações a serem realizadas, em distintos graus de repercussão; desde as mais simples até aquelas mais complexas e impactantes. Dilemas morais e dilemas éticos são, desse modo, algo comum em se tratando de administração pública. São eles, a propósito, que dão vida à administração, mormente os que demandam juízos éticos. Não fosse a necessidade de se decidir, ou mesmo de agir eticamente no espaço da discricionariedade, o senso de legalidade, caro à administração pública, se tomado em sua leitura estreita de observância limitada ao positivado, correria o risco de ser reduzido a uma espécie de programa de computador, o servidor à máquina que o executa, e tendo a moralidade como sistema operacional.

Note-se que estabelecer a opção entre duas ou mais alternativas possíveis e corretas – *uma vez que a opção entre alternativas correta e errada não constitui um dilema* – está no campo da tomada de decisão, ao passo que identificar a consistência e convergência de cada uma dessas alternativas ao interesse público passa para o campo da ética. Como se percebe, não há como se dissociar ética e tomada de decisão administrativa ou política. Nesse espaço de reflexão estão, ainda, aspectos outros relacionados ao interesse público, tais como o poder, o controle, a responsabilidade, a discricionariedade, a autonomia, o dever, e, principalmente, o já referenciado significado intrínseco de ser servidor público.

Há que se reconhecer também as diferentes órbitas da reflexão, deliberação e ação ética em matéria de administração pública que se estendem desde o nível mais operacional, no plano do sujeito e das equipes, ao mais estratégico e político-institucional. Assim, independentemente da esfera de repercussão, o exame ético é estruturante da tomada de *decisão* e da *ação* do sujeito.

Faz-se relevante resgatar aqui o conteúdo substantivo que distingue o *ator público* enquanto *sujeito ético*, daquele mais instrumental que preenche o conceito de *agente público*. O senso de implicação

substantiva do sujeito na ação é, assim, estruturante para pensar o *juízo ético*.

Mas observe-se que os juízos não se aplicam unicamente no caso de dilemas envolvendo escolhas entre percursos alternativos de ação, mas também e, especialmente, dizem respeito à compreensão dos *fundamentos justificadores da ação*. Assim, o exame ético requer uma investigação acerca das bases valorativas sobre as quais se assentam as ações. Retome-se, para ilustrar, as diferentes correntes do pensamento sobre a ética, e as diferentes formas de fundamentar a ação decorrente de cada uma delas. A justificação do ato tem sensível repercussão em termos de responsabilização, deve-se destacar.

O cenário emergente é o que põe em contraste de um lado a atitude limitada aos termos do prescrito em lei e nos códigos de conduta, definido como *comportamento moral*, e toda a segurança e conforto que este posicionamento envolve e, de outro, a *ação ética*, contextualizada e assentada em uma postura crítica e refletida de posicionamento do sujeito em relação ao objeto de investigação em seu contexto. Em ambos os casos, diferentes *consequências* e *responsabilidades* estão implicadas e sujeitas a exame.

O senso de responsabilidade, neste particular, diz respeito ao que se espera em termos de ação de um servidor público, e menos no que se limita à dimensão da responsabilização para fins de imputação de eventuais sanções legais. Nessa linha, Deleon (2010) aborda o efeito dos sistemas externos (*accountability*) e internos (responsabilidade: crenças e sentimentos pessoais) de controle sobre a ação administrativa. Essa noção implica reconhecer a existência de restrições internas que são autoimpostas, e a responsabilidade como “*impulso interno para considerar as necessidades das coisas e das pessoas além de si mesmo*” (Deleon, 2010, p. 574).⁶⁷

Neste sentido assume relevo o conceito de *autonomia*, que constitui característica fundante do significado substantivo e ético de ser *servidor público*. Não se advoga, evidentemente, a inobservância da lei, mas destaca-se a importância de orientar-se para a melhor interpretação da norma, tendo em vista as balizas valorativas do interesse

⁶⁷ A referida autora enumera como fontes do senso de responsabilidade do servidor público a natureza humana, os valores comunitários, a socialização profissional e o que denomina de “*filosofia pessoal*”, amalgamando elementos de *moralidade* e de “*posições éticas*” (Deleon, 2010, p. 587).

público – que não necessariamente significa a demanda de uma pessoa, assinala-se –, da boa vontade em bem atender e, sobretudo, de resolver os problemas que se apresentam. Trata-se, pois, de aperfeiçoar as normas e suas interpretações, de modo a aproximá-la do seu propósito essencial.

Esse aspecto remete também a um necessário repensar sobre as burocracias e seus fundamentos conceituais conformadores. E, no âmbito destes, notadamente os que operam no plano do substrato, não aparentes ainda que sensíveis, como é o caso das expressões de poder. Nas burocracias, formato estrutural de poder que caracteriza mais distintamente as organizações da administração pública, a subserviência à regra prescrita tende, inclusive, a ser recompensada sob o ponto de vista mais estrito do sujeito. Desse modo, o comportamento subordinado e limitado à norma representa menor risco; quem ordena não é o contexto, mas a norma. O servidor, comportando-se moralmente – mas não necessariamente de modo ético – se exime de assumir responsabilidade de agir. Dilemas morais e éticos grassam, como se vê, no cotidiano da administração.

O comportamento moral do servidor – conduta irrefletida conforme o prescrito –, neste caso, tende a ser estimulado pela sobrevalorização da burocracia como um fim em si. Contrariamente, a ação ética implicaria, eventualmente, assumir as responsabilidades decorrentes de desafiar o prescrito em favor do interesse público, quando a situação concreta se mostrasse como sendo o caso. Afinal, o que é ser servidor público? Ser um autômato cumpridor estrito de padrões legais, ou um servidor que responde a uma necessidade vinda da sociedade, ainda que isso exija que se inicie um movimento justificado de reinterpretção ou revisão da norma? Mas e quanto aos riscos e outras implicações? Eis o domínio de incidência da ética e dos conceitos produzidos em respostas às “problematizações” levadas a efeito.

A necessidade de tomada de decisão ocorre apenas em cenários de multiplicidade de opções de ação e incerteza. Houvesse certeza e unicidade de direção acerca de como agir, não haveria razão para decidir; a inteligência artificial poderia resolver, a propósito. A liberdade de agir constitui-se, portanto, também condição para decidir. Nessa perspectiva, Clegg, Kornberger e Pitsis (2011) afirmam:

Para que uma decisão seja assim nomeada, deve envolver algum tipo de escolha. Se a decisão é tomada simplesmente com a aplicação de um sistema de regras em um conjunto de informações, então não ocorre, realmente, nenhuma decisão – apenas o cumprimento de um programa particular (ver Jones, 2004). Portanto, não levando em conta possíveis considerações racionais, o momento em que uma decisão é tomada “deve ser heterogêneo e propício para a acumulação de conhecimento... não somente a pessoa que decide não deve saber tudo... mas a decisão, se é que existe alguma, deve avançar em direção a um futuro que não é conhecido, que não pode ser antecipado” (Derrida, 1994: 37). A consequência dessa afirmação é a de que “ética e responsabilidade não envolvem conhecimento perfeito e claro e ausência de... dificuldades na tomada de decisões, mas emergem de si mesmos e definem-se inclusive pela experiência de lidar com percepções conflitantes quanto à direção a ser tomada... Para Derrida, responsabilidade e ética envolvem, necessariamente, trabalhar com a capacidade de indecisão” (Jones, 2004: 53) (Clegg, Kornberger & Pitsis, 2011, p. 301).

Neste ponto exsurge também o conceito de *racionalidade limitada*. Para Simon (1965), a decisão – afetada tanto por elementos *de fato* quanto *de valor* – não resulta de um processo que se desenvolve baseado em uma racionalidade plena, com amplo domínio das informações e do conhecimento das variáveis intervenientes. De fato, as pessoas decidem, segundo um reduzido conjunto de aspectos, e mais influenciadas por decisões próximas e pretéritas, resultando, em geral, em uma decisão satisfatória e não necessariamente ótima (Bergue, 2020a).

Assumindo, portanto, os efeitos não somente de acesso, mesmo tempestivo, aos elementos de decisão – dados, informações e conhecimento –, mas também das limitações cognitivas – capacidade de assimilação e compreensão –, que se impõem por ocasião da escolha, tem-se que o servidor público necessita, fundamentalmente, ser capaz de justificar as ações. E essa justificação tem um componente *legal*, mas, dadas as restrições prescritivas e a própria natureza formal e relativamente estática desses referenciais, ganham crescente relevo as *razões éticas*. Destaca-se que não se advoga a superioridade de uma em relação à outra, senão o reconhecimento que a dimensão ética atravessa o exame do fenômeno, pois é tanto anterior à conformação da norma quanto, também, posterior por ocasião da sua interpretação.

Ainda no que se refere ao senso de interpretação, assume destaque outro conceito importante para a administração pública contemporânea – o de discricionariedade da ação do servidor público. São, mais precisamente, outros dois conceitos a se relacionarem com o processo de tomada de decisão, a saber: os de *vinculação* e de *discricionariedade*, dando ensejo ao que, convencionalmente, se denominam no campo disciplinar das ciências jurídicas, como as categorias de atos vinculados e atos discricionários do administrador público. Mas não se restringem, de fato, aos atos no nível de gestão. Seria mais adequado, notadamente para fins de exame à luz do *pensamento filosófico*, assumir esses conceitos no contexto do processo de tomada de decisão, alcançando, portanto, qualquer servidor público no transcurso da sua ação enquanto tal.

Sinteticamente, o ato vinculado é definido como aquele cuja execução está prescrita, sendo o servidor obrigado a executá-lo. O espaço de discricionariedade, no entanto, refere-se àquela margem de ação que o servidor tem para decidir e agir sem contrariar outros preceitos não somente legais, mas jurídicos, de modo geral, observado o juízo de conveniência e oportunidade. Estes são, portanto, conceitos importantes para pensar a deliberação e a ação no campo da administração pública, em todas as suas expressões. Mas e quanto às balizas éticas?

Mesmo a discricionariedade pode ser pensada em sentido amplo e restrito. Em uma perspectiva restrita, a ação discricionária se desenvolve nos limites definidos da lei, ao passo que a discricionariedade em sentido mais amplo refere-se a uma órbita maior de liberdade para decidir e agir. Assim, para ilustrar, no âmbito de um processo administrativo disciplinar a autoridade tem a faculdade de, no concerto das razões trazidas aos autos, deliberar sobre a pena; tanto quanto o membro do ministério público exerce nos limites da sua competência um juízo acerca de uma denúncia; mesmo um auditor público delibera sobre o que integrará seu escopo de fiscalização, enfim. Tem-se, nestes casos, situações que ilustram espaços de ação discricionária em sentido estrito.

Já a criação de laboratórios de inovação, com foco na intenção de instituir em si, poderia ser um exemplo de ato de discricionariedade em sentido amplo. Perceba-se que não há obrigação ou vedação prévia a que se criem estas instâncias de exercício da criatividade,

no âmbito das organizações públicas. Evidentemente, uma vez instituídos, os atos de constituição passam a regular sua existência e atividades, mas a decisão de criar ou não é plenamente discricionária.

Sob outra perspectiva, tomando-se o conceito de vinculação dos atos da administração pública, de imediato se percebem os limites de se pensar as ações administrativa e política como esgotando-se nesta órbita de possibilidades. Ilustra o caso de um ato vinculado, a prévia realização de concurso público para a nomeação de servidor em cargo público de provimento efetivo; mas há espaço discricionário para organizar o certame conforme o juízo de conveniência e a oportunidade da administração. Assim, talvez seja mais adequado pensar na dimensão vinculada e discricionária de um mesmo ato administrativo, mormente ao se tratar de atos complexos. Em síntese, é possível perceber que a discricionariedade é intrínseca ao ser servidor público e à sua ação. A este se impõe preencher as lacunas de liberdade no agir quando se revelam e, ao fazê-lo, subordina-se antes aos juízos éticos.

Mas o significado, em extensão e substância, que se confere ao conceito de discricionariedade na administração pública contemporânea é algo que se deve submeter a exame a partir do pensamento filosófico. Qual é o significado dado à discricionariedade na atualidade? Que razões sustentam a interpretação deste significado? Quais são seus pressupostos? Continuam válidos?

Uma primeira esfera de reflexão sobre os limites da discricionariedade são as barreiras autoimpostas pelos servidores públicos, muitas vezes decorrentes de posturas irrefletidas e destituídas de um questionamento mais radical acerca da sua pertinência. É, portanto, preciso questionar e examinar reflexivamente em profundidade e substância em que medida as barreiras legais não seriam de fato autoimpostas, e perceber o papel da ética, ou do pensamento filosófico em sentido mais amplo, para dissolvê-las.

A discricionariedade é um espaço de decisão e ação. Não está à margem da legalidade, mas na fronteira de ação que a lei faculta. Outro dos fundamentos do “problema” da discricionariedade reside nos limites atribuídos ao senso de *lei*. Não somente da lei como texto em sentido estrito, mas especialmente decorrente da sua interpretação de natureza predominantemente positivista e seus

desdobramentos nos conceitos de direito e de justiça, os quais, por sua vez, têm em sua essência uma conformação dada pela ética.

Um percurso de análise pode se dar, portanto, a partir de uma reflexão em relação aos pressupostos do positivismo, em contraste com a abordagem principiológica do direito. É preciso examinar a lei como produto do pensamento e da ação humanas; resultante de um processo comprometido com o contexto. Afinal, o que são as leis? Como são produzidas?

O pensamento filosófico implica o esforço tendente também à desconstrução do caráter por vezes “mítico” associado à *lei* ou norma de modo geral. E, mais ainda, à administração pública reduzida a uma expressão jurídica, e, ainda de forma mais restrita, à observância da *lei*, mormente assentadas nas interpretações mais estreitas do princípio da legalidade, fazendo proliferarem rábulas legalistas que impõem restrições a qualquer intenção de agir que não expressamente prescrita em lei.⁶⁸ O resgate do pensamento filosófico na administração pública implica começar por tomar a *lei* como passível de crítica em sua interpretação. Sempre provisória, aderente ao contexto e respeitando o contexto jurídico mais amplo já estabelecido. Para além da *legalidade estrita*, a *juridicidade* de uma ação merece maior destaque. A quem compete interpretar a lei? Aos administradores e servidores públicos, inicialmente. Havendo divergências em relação à sua aplicação, caberá ao judiciário solvê-las.

Assim, a discricionariedade pode ser entendida como uma aposta na capacidade do agir ético dos sujeitos. Seu exercício dependerá de como se define este espaço de liberdade – aqui o pensamento filosófico como exercício de problematização –, se a partir de uma perspectiva positivista, que se inclinaria para o senso de agir ao ar-

⁶⁸ A repetição irrefletida e acrítica de dizeres que, por vezes, parecem assumir a condição de quase mantras, tais como: *na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza*, pode dar ensejo a interpretações estreitas do senso de legalidade, dentre as quais a ideia de que é preciso que a lei prescreva tudo o que o servidor e o administrador público podem ou precisam fazer. Note-se que, neste caso, o senso de subordinação à lei, mais precisamente à juridicidade do ato, é reduzido ao expressamente autorizado. Ora, a lei não pode alcançar esse objetivo pela complexidade da realidade fática. Nesse mesmo sentido, a administração pública não pode apoiar-se nisso para justificar eventual inércia. Logo, um reexame do conceito é exigido por um imperativo da realidade. Agir a partir de diretrizes legais mais gerais, ou mesmo de princípios, devidamente observados os parâmetros de interesse público, pode não ser considerado à margem da legalidade. Em síntese, a subordinação à lei não se limita a estar prescrito expressamente. Destaca-se, pois, o conteúdo ético de fundo para o tratamento deste tema.

repio da lei, ou segundo uma abordagem principiológica, a partir da qual a regra ou a ação é interpretada segundo a constituição e todo o ordenamento derivado.⁶⁹

A filosofia como esforço de pensamento crítico e reflexivo de extensão radical, notadamente a partir do ramo da ética, tem amplo potencial de debruçar-se sobre o conceito de discricionariedade. Note-se que o exame deste tema à luz do pensamento filosófico exige que se suspenda a crença no conceito de legalidade estrita. Ou seja, não será pelo aperfeiçoamento – tomado como detalhamento – das leis que se avançará no campo da discricionariedade. É imperativo pensá-la substantivamente.

Não há interpretação de norma ou princípio de modo descontextualizado da realidade social, política e econômica que o produz. O texto não define a realidade, senão o inverso. O contexto confere significado ao texto. Caso se pretenda pensar em sentido oposto, tem-se o *formalismo* na sua expressão proposta por Riggs (1964) como estratégia orientada para a busca da convivência de uma norma, com um contexto de aplicação que não lhe seja compatível.⁷⁰

Especialmente a partir da filosofia, a regra é produto do contexto, e assim interpretada à luz de princípios, só então pode ser aplicada de forma a transformar a realidade (Reale, 2002). O exame – análise e interpretação em profundidade – do texto legal, como produto de um contexto social, repercute na relação entre ética e discricionariedade: “A ação ética na gestão pública funciona discricionariamente. O julgamento discricionário envolve uma dimensão cognitiva de enquadrar uma situação e identificar seu significado”. (Dobel, 2005, p. 160).

É, portanto, na lacuna do que também se poderia relacionar à ação discricionária que a criatividade e a inovação encontrariam lugar para prosperar. É nesse contexto que se destaca o atributo da autonomia, cujo manejo encerra a correspondente responsabili-

⁶⁹ Esse debate é, evidentemente, bastante complexo e já levado a efeito notadamente no campo das ciências jurídicas e sociais por autores que examinam o fenômeno com grande profundidade. O intuito aqui restringe-se a posicionar a discricionariedade como problema de natureza filosófica.

⁷⁰ Neste particular, a propósito, vale trazer à luz os casos em que, havendo efetivo interesse em praticar um ato sem que exista, de fato, o explícito suporte legal, produz-se uma solução jurídica criativa para fins de embasamento da ação. Note-se que esta solução, nesses moldes, trata-se de uma expressão dos conceitos sociológicos de formalismo e de jeito, com roupagens de legalidade. A forma, nesta situação, parece sobrepor a substância.

de. Nesse sentido, a explicitação do significado ético de ser servidor público é também impulsionada pelos movimentos de superação do senso de subordinação à legalidade estrita e de valorização da capacidade de não somente perceber, mas de se movimentar com maior desenvoltura nos espaços de discricionariedade.

Assumir essa capacidade de autogestão implica reconhecer que, de regra, não seria necessário dizer ao servidor o que deve fazer, ou mesmo como. É preciso, para tanto, conferir-lhe autonomia e responsabilidade, não somente legal, mas sobretudo ética. Trata-se de um investimento; de valorizar menos os riscos e confiar mais nas pessoas.

Aos gestores públicos compete criar as condições para que os servidores atuem e que se deposite neles mais confiança. Não tratar o servidor dessa forma – reconhecendo suas capacidades e o comprometimento com o interesse público – implica contribuir para o embotamento do serviço público, o que contrasta sobremaneira com um cenário de servidores públicos qualificados e comprometidos. Assim, a ética enquanto exercício de reflexão *radical* – alcançando as *raízes* estruturantes do pensamento –, em relação aos fundamentos dos parâmetros morais vigentes na sociedade, e projetadas no serviço público, é uma das condições inarredáveis à transformação da sociedade por intermédio da ação do Estado.⁷¹

No plano das teorias de administração pública, a superação dos modelos *tradicional* – da velha administração pública – e da *nova gestão pública* faz emergir o *Novo Serviço Público* (Denhardt, 2012), no concerto do qual o tema da discricionariedade também ganha relevo. Nesse contexto teórico, a discricionariedade é necessária, mas é restrita e responsável (*accountable*), diferentemente da perspectiva tradicional em que é limitada. Perceba-se que o senso de discricionariedade está associado aos de *autonomia* e de *confiança*.⁷²

⁷¹ *Sociedade e serviço público*, apesar de serem conceitos distintos, expressam contextos particulares, mas essencialmente integrados e interdependentes. O serviço público é, assim, um produto da sociedade em seus valores e práticas.

⁷² Assinalando-se que um dos traços marcantes que operam como fundamento do pensamento administrativo no contexto brasileiro é, justamente, o *pressuposto da desconfiança*. Nesse contexto, a opção pela confiança e na sua capacidade de realizar juízos éticos é uma aposta que se revela. É preciso dar um salto de confiança nas pessoas. Responsabilizar se for o caso, mas antes acreditar e confiar. O percurso percorrido com base na desconfiança já revelou seus resultados. Isso impacta no conceito de responsabilidade subjetiva, por exemplo, e nas mudanças que a lei de introdução ao direito brasileiro tem introduzi-

Lotta e Santiago (2018) abordam o tema no contexto da gestão das políticas públicas, demonstrando a superação dos padrões hierárquicos e rígidos de concepção do planejamento e da execução das ações de governo. Destacam o papel crescente da burocracia na tomada de decisão, segundo arranjos mais flexíveis e adaptativos da política, em relação ao contexto real de sua implementação. Esse cenário exige uma reinterpretação local para fins de aderência e efetividade da ação.

A discricionariedade depende da existência de regras. A ancoragem normativa é um pressuposto, mas as leis, aqui tomadas em sentido amplo, não delimitam ou esgotam o espaço de autonomia para a deliberação e ação do administrador. Existem, pois, espaços interpretativos a explorar.⁷³ No campo das políticas públicas, em especial no que se refere à sua execução, o servidor público reveste-se de um significativo poder de reinterpretação e ação deliberativa (Lipsky, 2019). Há, ainda, que se assinalar a oportunidade de investigação desse conceito, tomando também a perspectiva de outros dois, importantes para a compreensão da dinâmica das pessoas na sociedade brasileira, que se projetam no espaço da administração pública – o *formalismo* e o *jeito*, especialmente a partir da perspectiva da ética (Motta & Alcadipani, 1999).

Veja-se, em suma, que o processo de *tomada de decisão*, em suas diferentes órbitas de complexidade, é permeado por juízos que exigirão deliberações e implicarão a assunção de responsabilidades. São o exame e o juízo ético que presidem, fundamentalmente, a discricionariedade. Delimitar as fronteiras do agir conforme as normas e interpretá-las, de modo mais elástico, para atender ao interesse público, é um tema que opera nos domínios do *pensamento filosófico* pertinente à *ética*.

Advoga-se, em suma, a superação da *mitologia gerencial* pelo *pensamento filosófico* na administração pública. Ainda que se reconheça a distância de um conceito de discricionariedade eticamente

do sobre responsabilização, com destaque para os casos em que não se pode imputar responsabilidade, e mesmo nos casos em que a responsabilidade é imputada por erro grosseiro, por exemplo.

⁷³ Lotta e Santiago (2017), referenciando Hupe (2013), indicam a existência de quatro campos a partir dos quais podem ser desenvolvidas distintas interpretações para a discricionariedade: o jurídico (interpretação legal), o econômico (agente-principal), sociológico (autonomia relativa do indivíduo), e o político (decisões tomadas pelo bem comum, valores públicos e *accountability*).

sustentado, é preferível acreditar em utopias que inspiram, a manter a crença mítica de uma administração pública formal e de enraizamentos mecanicistas capaz de alcançar um desempenho efetivo. O imperativo de uma retomada da racionalidade substantiva neste campo opera uma transposição de dimensão semelhante à inflexão que a filosofia promoveu há 25 séculos na trajetória do conhecimento, ao deslocar o eixo dinâmico da explicação do mundo da *mitologia* para a *razão*. Os desafios diante dos quais se coloca a sociedade contemporânea requerem a superação da mitologia gerencial – assentada fundamentalmente na racionalidade instrumental –, para ver a ascensão de uma racionalidade em que a dimensão substantiva ocupe maior espaço. É preciso separar – ter consciência – sobre o que é *crença* e o que é *produto da razão*, especialmente da razão substantiva.

9

Gestão de pessoas e filosofia

O *pensamento filosófico* tem especial contribuição a fazer no movediço terreno da gestão de pessoas no setor público, destacadamente em relação à *liderança*, à *gestão por competências*, à *gestão de desempenho*, à *cultura e mudança*, à *inovação e aprendizagem*, e mesmo no exame de temas que alcançam os *arranjos flexíveis de trabalho*. Mas como essas pontes entre os campos se estabelecem?

É sempre bom rememorar que não se trata aqui de transplantar enunciados do corpo conceitual desenvolvido a partir das diferentes tradições filosóficas – a história da filosofia – para o espaço da gestão de pessoas. Mas firme no propósito de colocar em evidência o pensamento filosófico em si, a prática do pensar rigoroso, o que se pretende é sinalizar alguns pontos da gestão de pessoas no setor público, que podem ser examinados a partir de uma sondagem penetrante que alcance os pressupostos estabelecidos nos estratos mais profundos do pensamento dominante neste campo. Trata-se, pois, de um recorte de temas que não somente se prestam, mas demonstram exigir o exercício do fazer filosófico tomado como problematização.

A gestão de pessoas no setor público tem como objeto essencial o servidor público em seus enlances com o contexto e reconhecidas suas múltiplas dimensões. Essa perspectiva enfatiza o aspecto orgânico e complexo da dinâmica das pessoas em um espaço de interações que se estendem também para além das fronteiras organizacionais.⁷⁴ Este território, por sua vez,

⁷⁴ Procura-se alertar aqui para a necessária consciência dos *limites* que o *pensamento mecanicista* de inspiração taylorista e fordista impõe à gestão de pessoas, notadamente no setor público. A linearidade causal, a fragmentação e especialização do trabalho, a racionalidade instrumental estrita, a expectativa ingênua de objetividade, a formalidade, a hierarquia coercitiva, a rigidez, a perspectiva descontextualizada de meritocracia, a postura obtusa à criatividade e à inovação, dentre outros atributos que conformam essa moldura conceitual tradicional

é uma construção intersubjetiva. Implica reconhecer, portanto, que se trata dos sujeitos e seus enlaces em um espaço dinâmico e multifacetado de valores e interpretações. Disso depreende-se inclusive um componente de relações de poder; logo, de interesses variados em diferentes níveis de legitimidade e de tensões permanentes a serem equacionados – uma expressão da *política*.

Cumprir destacar, ainda, outra dimensão oculta – não expressamente declarada – que atravessa a abordagem deste tema, e não somente na administração pública, que são seus traços de *simbolismo* e de *manipulação*, tanto em termos de linguagem quanto de ação. Nesse cenário, os critérios de eticidade constituem nós essenciais de análise do fenômeno.

As conexões entre a gestão de pessoas no setor público e elementos da filosofia não são novidade. A *função indutora do processo de reflexão* associado à gestão de pessoas neste peculiar espaço, em sua expressão *estratégica*, já é referenciada em Bergue (2020a). Também no plano da definição de *competências*, seja para as lideranças, seja para os servidores públicos de modo geral tangenciam, igualmente, conceitos da filosofia (ENAP, 2020a; 2020b).

Experimenta-se um momento histórico de transformações mais acentuadas em diferentes dimensões da vida, repercutindo em uma inflexão potencial que se evidencia no mundo do trabalho e das relações que, a partir dele se tecem. O cenário emergente está, no entanto, em construção, e, neste contexto, o serviço público também vivenciou antecipações forçadas de tendências no período recente, com desdobramentos no seu repensar, que dependerão das percepções, reflexões e dos encaminhamentos que se fazem desde já. Trata-se, pois, de um ambiente em sensível processo de reconfiguração e ressignificação de elementos importantes da dinâmica do trabalho, no qual se destacam a centralidade do ser humano em sua expressão integral, os arranjos e os resultados do trabalho, que conformam uma teia de relações cujos pontos nodais exigem condução equilibrada. Nada de novo em essência, mas são elementos que vêm à tona reclamando respostas contextualizadas e, conforme ora

(mecanicista) restringem a capacidade de compreender a realidade em sua dinâmica e complexidade. E essa percepção limitada se reflete nas decisões e ações político-administrativas, comprometendo os resultados.

se propõe, à luz de um referencial alternativo, a saber, o contributo da filosofia como pensamento conceitual.

Há, pois, também um desafio de conteúdo ético subjacente ao exame e aos encaminhamentos relativos a todos esses aspectos, que alcança o significado substantivo de ser servidor público. E esse é o ponto de acréscimo fundamental que se propõe como alavanca de reflexão e seguimento do debate. Trata-se, assim, em essência, da propositura de um ingrediente a mais e de um convite ao pensar a partir do referencial filosófico entendido como um fazer intelectual.

A gestão, e em particular a gestão de pessoas, tem investigado e buscado respostas envolvendo temas emergentes ou recorrentes no particular espaço do serviço público, em escala crescente. Ainda que se reconheça, se refira e se aceite que não existem *receitas* em se tratando de gestão de pessoas, não se pode desconsiderar as expectativas que envolvem esses debates encerrando perguntas – explícitas ou veladas de fundo mais instrumental – do tipo: “Como fazer para [...]?” A presença de indagações desta natureza se acentua em um cenário de novos desafios e incertezas que se impõe aos administradores e servidores públicos de modo geral.

A pesquisa e a prática no campo da administração têm trilhado alguns caminhos cujos resultados não vêm se mostrando plenamente satisfatórios ou, ainda, chegando a pontos de esgotamento, a partir dos quais as proposições e respostas passam a soar como convencionais e repetidas, exaurindo-se e, por vezes, deslegitimando-se, notadamente entre os praticantes da administração pública. Esse percurso de expansão do campo da gestão de pessoas, em termos de objetos e correspondentes marcos epistemológicos e teórico-metodológicos, a propósito, parece se processar ante a percepção de esgotamento de temas, mas sem que as transformações esperadas pela investigação sobre eles tenham de fato se efetivado, no âmbito das organizações e relações sociais em sentido mais amplo. Ou seja, produz-se saltos no campo, mas sem, de fato, deixar legados transformadores mais substantivos e, por conseguinte, perenes. As sucessões de temas que compõem as pautas de pesquisa sinalizam esse fenômeno.

Outro elemento a moldar este dinâmico cenário é a penetração que os temas de administração têm encontrado em relação a outros

campos do conhecimento, sugerindo o reconhecimento da necessidade de um olhar mais amplo sobre os fenômenos organizacionais e de examiná-los à luz da complexidade, superando os limites impostos pelas fronteiras disciplinares e cercamentos de corporação. Neste particular, sustenta-se que se ainda não se alcançou, tende-se ao limite das abordagens envolvendo aspectos sobre a dinâmica do comportamento das pessoas no serviço público, levadas a efeito segundo uma perspectiva convencional, disciplinar, de orientação mais instrumental e de caráter prescritivo.

Advoga-se, em face disto, a ativação de uma linha de pensamento alternativa de análise e correspondente percurso de intervenção que alcance o conteúdo substantivo e, mais precisamente, o significado ético de ser servidor público – Capítulo 7 –, para que a partir desse referencial se possa pensar a ação do servidor público no contexto do trabalho. Faz-se isso também colhendo a oportunidade que as peculiaridades do momento trazem – o necessário pensamento contextualizado.

Contribuindo, portanto, para o debate em torno da valorização do serviço e do servidor público na contemporaneidade, propõe-se uma trilha de reflexão que vise ao tratamento de uma das principais angústias dos gestores e servidores públicos, partindo desta seleção de temas contemporâneos abordados nas seções subsequentes, todos examinados a partir das lentes da filosofia.

9.1 Liderança

No que pode o pensamento filosófico contribuir para a liderança no contexto da administração pública? Ora, a começar pelo exercício desta particular forma de pensar que tome como objeto o *conceito de liderança*. O que se entende por liderança quando esse conceito é citado? Os elementos constituintes do significado atribuído à liderança correspondem ao que o contexto contemporâneo de administração pública e de sociedade requerem? É preciso fazer um mergulho em profundidade em busca do conteúdo substantivo que molda o pensamento sobre o que seja o líder em seus traços constitutivos, mas, sobretudo, em sua ação.

A liderança é um dos temas mais estudados e difundidos em administração, com influências de diferentes áreas do conhecimento, notadamente a psicologia e a sociologia. São abordagens que

qualificam este tópico, explicitando sua complexidade e seu caráter multifacetado (Bergue, 2019a, 2020a).

Mais fortemente assentada em uma perspectiva prescritiva e instrumental, a tradução conceitual da liderança para o espaço da aplicação ou da prática da administração tem observado um desgaste. Muito tem se estudado sobre esse tema essencial, mas o que de transformador efetivamente tem se verificado? E, em face disso, o que a filosofia tem a oferecer como alternativa?

A abordagem da liderança nos campos da administração e da psicologia remonta mais de um século (Fonseca, Porto & Andrade, 2015), inclusive na administração pública (Dias & Borges, 2015), em que também não constitui objeto recente (Oliveira, Sant'Anna & Vaz, 2010). As diferentes perspectivas já empreendidas de exame deste fenômeno comportamental, longe de indicarem esgotamento do tema, mais acentuam o imperativo de outros ingredientes capazes de reorientar ou oferecer elementos alternativos ao seu tratamento. É, pois, o que ora se busca fazer a partir da filosofia, em especial nas suas dimensões ética e epistemológica, particularmente no que concerne aos esforços de estremecimento dos pressupostos valorativos que sustentam as formas dominantes de pensar convencional e da depuração conceitual.

Inclinando-se para uma linha de exame da liderança que se concentra na relação entre o líder e os demais membros da equipe, tanto quanto na assunção de uma configuração de pessoas e natureza do trabalho, peculiares na administração pública brasileira contemporânea, uma das vertentes de investigação do fenômeno tem recaído sobre as competências necessárias a esta peculiar forma de exercício do poder (Carvalho *et al.*, 2020). O que se percebe, por conseguinte, é a emergência de um cenário exigente de mudanças substantivas na forma de *compreender*, de *ser* e de *agir* como liderança.

As já referenciadas e por demais conhecidas mudanças que vêm sendo experimentadas nas relações de trabalho, e que repercutem em outras dimensões da vida, ensejam aqui um recorte para abordar o significado de liderança inserto em um cenário de relações de trabalho marcadas pelo *hibridismo presencial* – que combina a *presença física* e a *presença virtual*. Isso em oposição à ideia de ambiente presencial e ambiente virtual, pois, em ambos os ambientes – físico

e virtual –, o sujeito estará presente. Não fosse assim, os estudantes de cursos na modalidade de educação a distância seriam todos reprovados por faltas. Ainda, dadas as especificidades da gestão de pessoas a distância – realizada em espaços de interação virtuais, mais amplos e dinâmicos – uma boa parte, senão tudo, do que se pensar e repensar sobre o exercício da liderança neste contexto de trabalho, pode também ser aplicada para o que se faz em um espaço físico de relações laborais. Fala-se, pois, especialmente de liderança em ambientes virtuais de trabalho, algo que, registre-se, não é novo (Contreras *et al.*, 2020).

Assim, o que se pode entender por *e-liderança* e que competências são requeridas para seu exercício na administração pública brasileira, em um contexto de trabalho híbrido no qual se alternam ou combinam a presença física e virtual? Ainda, como a filosofia pode contribuir para esse movimento de transformação e sua consolidação e constante aperfeiçoamento?⁷⁵

A administração pública tem respondido a estas tensões com reflexos em distintos aspectos, notadamente no que diz respeito à gestão de pessoas. Neste espaço, destaque têm merecido as reflexões e respostas em construção, relativas à atuação da liderança, seus contornos definidores e as competências que exurgem do cenário de trabalho, que se conforma na administração pública, orientado para traços mais flexíveis, híbridos e mediados por tecnologia. E, dentre os consectários disto, um novo perfil de liderança se revela e continua exigindo atenção.

Assumindo-se a conformação de um momento de inflexão em termos de arranjos laborais e suas repercussões, as estruturas e os processos de trabalho vêm sendo submetidos a profundo repensar, o que requer também intenso esforço de resignificação de pressupostos valorativos tradicionais, que têm sustentado a compreensão sobre *o ser* e *o fazer* da liderança neste singular espaço organizacional do serviço público. E este parece ser um dos momentos em que a administração pública, por suas ciências sociais tributárias, pode buscar respostas retornando ao seu campo de enraizamento originário – a *filosofia*.

⁷⁵ Assume-se que o mundo do trabalho vem experimentando mudanças aceleradas, seja pelas constantes inovações tecnológicas a impactarem diferentes dimensões da vida, seja mesmo pelas sensíveis implicações das experiências de distanciamento compulsório, decorrentes do quadro de pandemia, a partir de 2020.

Reflexões e sínteses concorrem para, com inspiração no *fazer filosófico*, sugerir uma *competência crítico-reflexiva*, que, apesar de não ser estranha à vida do sujeito racional, reclama ser desenvolvida como capacidade desejável, em especial ao exercício da liderança na administração pública, em que os contornos dos arranjos de trabalho também se redesenham. O desenvolvimento dessa capacidade, especialmente da liderança, para pensar crítica e reflexivamente sobre si e sua atuação, em relação ao contexto, requer que se conheça esse espaço de interação, especialmente em termos de investigações e produção conceitual.

O exercício da liderança em ambiente de interações virtuais, assim entendido aquele ambiente de trabalho, mediado mais intensamente pelas tecnologias da informação e comunicação, é examinado por Contreras *et al.* (2020), a partir de ampla revisão de estudos produzidos entre 2000 e 2020, fazendo referência à *e-liderança*. Esta é definida por Avolio *et al.* (2000, p. 617 *apud* Contreras *et al.*, 2020, p. 6) como “*um processo de influência social mediado pela tecnologia da informação para produzir uma mudança de atitudes, sentimentos e pensamentos, comportamentos e/ou desempenho com indivíduos, grupos e/ou organizações*”. Mesmo não se tratando de um fenômeno novo, requer exame contemporâneo e contextualizado no ambiente de relações que especifica a administração pública. Sempre que se trata de mudança de atitudes e, antes, de pensamento, tem-se o imperativo de um processo significativo que exige o pensar reflexivo em profundidade, para muito além de processos de desenvolvimento tradicionais.

Como já se disse, ainda que a resultante das experiências em curso orientem-se para um arranjo de trabalho presencial híbrido – comparecimento físico e virtual combinados –, assume-se que as transformações de comportamento das lideranças alcançadas nesta configuração laboral emergente se estendam ao seu exercício, em formatos de interação predominantemente física e mais convencional. Desse modo, os avanços alcançados na produção de conhecimento, tendentes a aperfeiçoar a liderança em ambientes de interação virtual, podem repercutir também nos demais formatos laborais, pois os traços de perfil que, em essência, ora se demanda das lideranças já precedem em muito, não somente a emergência das novas tecnologias de informação e comunicação incidentes sobre a gestão do

trabalho, mas, principalmente, em outras condições limitadoras da presença física – deslocamento para acompanhar cônjuge, mudança temporária, etc. – ou restritivas de proximidade e interação social de qualquer outra ordem.⁷⁶

Dentre as transformações nos contornos definidores da liderança, pode-se referenciar, ainda, a emergência de controles mais sutis, ainda que não possam ser considerados menos efetivos nem menos intensos, em contraste com o exercício de controles mais diretos, assentados na presença física da pessoa do líder. Enquanto o exercício da liderança tradicional conduziu ao desenvolvimento de instrumentos de planejamento e de controle do trabalho, apoiados em tecnologia, é importante assinalar que estes se estendem para os arranjos de trabalho em formato híbrido ou plenamente a distância. A propósito, esta transposição constitui, de um lado, elemento facilitador para a adoção do trabalho remoto, pois minimiza os efeitos da percepção dos limites indefinidos do trabalho, em relação ao não trabalho, que atormenta a liderança tradicional, satisfazendo a ânsia por controle de produtividade, especialmente.

Contreras *et al.* (2020), neste particular, referem que as tecnologias de informação e comunicação favorecem a perspectiva convencional de gestão, tornando mais eficientes as práticas de planejamento, de execução, do seu acompanhamento, e da avaliação concomitante e final do trabalho. A liderança, no entanto, enfrenta desafios nos arranjos de trabalho remoto, não somente em face da condição de distanciamento, mas do eventualmente excessivo e estrito apego subsequente aos sistemas de planejamento e controle informatizados tradicionais. Assim, ganham mais relevo neste cenário as preocupações com o controle de produtividade e um senso de prestação de contas sobre estar de fato trabalhando; além de uma preocupação das lideranças em garantir aos superiores que sua equipe está em atividade.

A centralidade dos sistemas, assentados em significados conservadores de controle e de produtividade, pode dificultar o exercício da liderança, se esta for percebida como a capacidade de estabelecer relacionamentos, de coproduzir metodologias de trabalho com aten-

⁷⁶ Para ilustrar, um acometimento de gripe que, embora não inabilite para o trabalho, admite, por cautela, um afastamento temporário do convívio com a equipe, no ambiente físico de trabalho.

ção às especificidades de cada membro da equipe, de conhecer as necessidades (ritmos de produção, contingências pessoais e profissionais, necessidades de capacitação, etc.), de influenciar as pessoas a atingirem os resultados, de identificar e mediar conflitos (reais e potenciais), entre outros aspectos diferenciadores das necessidades, em termos de liderança (Contreras *et al.*, 2020). Novos formatos de gestão do trabalho, no contexto dos quais uma nova liderança é exigida, constituiriam, assim, excelente oportunidade para repensar também os significados de produtividade e de desempenho, por exemplo, transcendendo sua expressão quantitativa e avançando também para alcançar sua dimensão qualitativa e amplitude, inclusive examinando o senso de valor público produzido.

Nesse mesmo sentido, o momento de inflexão oportuniza que se redirecione a orientação dos esforços de trabalho à geração de resultados para a sociedade, esta reconhecida em sua pluralidade e não como um conceito de significado monolítico reproduzido no plano dos discursos. Também um melhor posicionamento na agenda de temas como as relações interpessoais que valorizem a confiança e desloquem o pressuposto da desconfiança, conferindo equilíbrio entre as dimensões de suporte profissional (social, tecnológico e de capacitação) e humano (atinentes ao bem-estar pessoal, mental, emocional, etc.) e mitigando efeitos da hierarquia que pouco ou nada tem significado em parcela substantiva dos arranjos de trabalho contemporâneos, notadamente se considerado o perfil e a qualidade técnica dos servidores públicos de modo geral. Perceba-se o desvelar de diferentes conceitos que subjazem ao de liderança. É necessário, no entanto, investigá-los em seus supostos conformadores essenciais.

Se o trabalho em regime presencial híbrido apresenta vantagens tais como a flexibilidade de utilização do tempo, com impacto inclusive sobre o absenteísmo, a maior produtividade, a redução dos deslocamentos, a possibilidade de aproximação com a família e demais dimensões da vida, entre outras; também faz emergir desafios a serem enfrentados por todos e em todas as áreas da organização, sejam lideranças ou não, sejam diretamente relacionados à área de gestão de pessoas ou não. Não esquecendo que a gestão de pessoas não está restrita a esta unidade da estrutura organizacional, senão constitui compromisso e prática afetos a todos (Bergue, 2020a).

Entre os muitos desafios destacam-se os correspondentes a duas vertentes principais de reflexão sobre o exercício da liderança no contexto da administração pública contemporânea, a saber: a dimensão do *exercício do poder* e a dimensão *socioemocional*. Vale assinalar que tanto quanto outros, a transformação substantiva nestes aspectos não se opera no plano de superfície, na órbita do aparente ou dos discursos. Trata-se, sim, de um processo de ressignificação fundamental dos elementos conceituais fundantes da forma de pensar e de perceber o mundo por parte dos sujeitos; um processo que demanda intenso esforço de introspecção reflexiva e, portanto, próprio de cada pessoa, realizado de forma individual, ainda que não deva ser solitário.

O *poder* constitui elemento de fundo e transversal ao exercício da liderança, e categoria central no exame do fenômeno, em especial quando pensada no contexto da administração pública. Carvalho *et al.* (2020) destacam feições compartilhadas de poder no exercício da liderança como fator positivo e associado a um bom clima organizacional. Isso implica disposição para desconcentrar a autoridade para a tomada de decisão, estimular a cooperação sobre o que e como produzir, criar espaços de escuta e de fala, valorizar as contribuições das pessoas, além de concentrar atenção e potencializar os pontos de convergência de entendimentos, em detrimento das divergências em busca de consensos. Neste particular, o repensar do exercício da liderança exige a elaboração de novos significados a conceitos, tais como o controle e seus consectários diretos, a saber, dentre outros, a autonomia, a discricionariedade e a confiança.

A liderança em seus traços convencionais, tomada essencialmente como a capacidade de promover *transações* de resultado e recompensas com os membros da equipe, a despeito de evidências empíricas que possam indicar melhor performance deste modelo no setor público (Dias & Borges, 2015), parece exigir, no cenário emergente, um sensível repensar de seus fundamentos tradicionais, para deslocar-se na direção de uma liderança de feições *transformacionais*, notadamente em virtude dos limites às possibilidades, aos instrumentos e, sobretudo, aos meios de troca nas relações de transação envolvendo entregas e compensações. A ação transformacional da liderança assenta-se nos esforços de transformação das pessoas, assumindo relevo a condição de *liderança educadora*. Nesta perspec-

tiva, cabe à liderança construir no âmbito da equipe um ambiente formativo em que o pensamento crítico-reflexivo se instale e prospere.

Outro elemento não unicamente relacionado à realização de trabalho em condições não diretamente assistidas pela liderança e pelos demais membros da equipe, mas especialmente neste contexto, é a necessidade de maior delegação de poder a conferir maior *autonomia* na gestão do trabalho – no planejamento, na execução, no acompanhamento e na avaliação.⁷⁷ A concessão de autonomia está intensamente relacionada à formação de laços de confiança entre a liderança e a equipe, e envolve os demais membros entre si. O desafio, neste particular, reside no fato de que o pressuposto valorativo da *desconfiança* grassa no serviço público por razões históricas, sociológicas e políticas, sendo sua transformação um processo de profunda reflexão estendida aos seus pressupostos conformadores basilares. Aqui é essencial a dimensão ética fundante do significado substantivo de ser servidor público.

Além dos aspectos de poder, alinha-se a dimensão *socioemocional* relacionada ao trato com as pessoas a ensejar transformações nas competências para o exercício da liderança. Problemas decorrentes do isolamento (que não estão associados unicamente ao trabalho em regime remoto, mas que possuem sua expressão em ambientes presenciais físicos de efeitos tão ou mais intensos e danosos) exigem especialmente das lideranças a capacidade de acolher e de escutar, conformadora do senso de alteridade. Neste particular, uma reflexão é possível: a acessibilidade das pessoas às chefias é mesmo maior no contexto de trabalho presencial físico? Quantas vezes efetivamente, se conversa, pessoalmente, com as lideranças em condições normais de trabalho? O trabalho remoto produz aumento ou redução da distância social neste caso? Se o trabalho presencial físico representa maior sensação de interação com os colegas, também é preciso reconhecer que, apesar das proximidades do cotidiano, nem sempre há disponibilidade para interação. Nos cenários de interações virtuais

⁷⁷ Perceba-se que, especialmente quando se trata de avaliação do desempenho das pessoas, tende-se a concentrar essa ação sob a responsabilidade do avaliador. Alternativamente, pode-se admitir que os reflexos decorrentes da avaliação poderão se mostrar mais efetivos, se especialmente as etapas de *juízo* e de *ação transformadora* forem realizadas de forma compartilhada entre avaliador e avaliado. A *avaliação* é aqui tomada como um processo cujas etapas podem ser descritas, tais como: tomada dos *padrões de referência*; cotejo com os *resultados executados*; elaboração do *juízo* e proposição de *ação transformadora*.

de trabalho, entretanto, as lideranças podem estar, a despeito dos múltiplos efeitos e das implicações adversas potenciais que devem ser examinados e sopesados, ao alcance dos aplicativos de mensagens e dos demais canais de comunicação, estes mais ativos e de atenção e resposta obrigatória nesse arranjo de trabalho. Bem assim, pode-se admitir que abordagens alternativas de interações pontuais, desde que bem-conduzidas e equilibradas, podem concorrer para a integração entre as dimensões profissional e social, tais como cafés ou almoços de trabalho. As vantagens da proximidade física podem, assim, em alguns casos, ser relativizadas.

Impõe-se, em face disso, atenção em relação à influência de práticas de interação social e de adoção das tecnologias na mitigação dos efeitos do isolamento e das possibilidades de compartilhamento de conhecimentos, e mesmo de outras necessidades e formatos de capacitação e atualização. Há aspectos assinalados pelo estudo de revisão produzido por Contreras *et al.* (2020) referindo o conflito da distribuição de tempo e das fronteiras entre o trabalho e a família, além das ansiedades geradas que se estendem para além da órbita do sujeito. Também são indicados como presentes, em diferentes estudos analisados pelos autores, pontos relacionados à percepção de redução da visibilidade e do reconhecimento, a intensificação do trabalho em termos de tempo e de produtividade, sensação de controle e ansiedade que podem, inclusive, revelar uma faceta de autoimposição por parte do próprio servidor.

Perceba-se que todos estes temas estão subordinados não somente a um pensamento filosófico de modo amplo, mas, particularmente, a um exame ético a configurar novos padrões morais de conduta no serviço público, seja por parte das lideranças, seja por parte dos servidores públicos em geral. Alguns destes fatores também estão mais associados ao trabalho realizado predominantemente a distância, de modo que, eventualmente, possam ser mitigados com a adoção de um regime presencial híbrido trabalho – físico e virtual.

Entre os reflexos das novas configurações de trabalho possíveis, tanto quanto das competências de liderança que se redesenham, está o fato de que as fronteiras organizacionais têm seus contornos redefinidos. Neste mesmo sentido, estruturas de autoridade mais planas, que reduzem hierarquias desnecessárias e relativizam li-

mites hierárquicos e funcionais (níveis, áreas, instâncias), tendem a facilitar a integração e o compartilhamento entre as pessoas, condições necessárias para a coprodução de maior e melhor valor público. Assim também afirmam Contreras *et al.* (2020) que o formato remoto de trabalho tende a facilitar a horizontalização do poder e envolver mais os demais membros da equipe, no processo de tomada de decisão; isso sem desprezar que a autonomia e a responsabilidade coexistem.

Os autores assinalam, ainda, como demandas de atuação que se impõem às lideranças a promoção de interações saudáveis, constituindo canais de comunicação, notadamente de escuta, e de suporte de conhecimento tecnológico. O estabelecimento de mecanismos de participação que também concorrem para a consolidação de um senso de pertencimento a uma equipe de trabalho é igualmente destacado. Há por certo que se considerar que o referido estudo exige a devida contextualização e subordinação ao filtro de análise crítica, que considere as diferenças culturais e os reflexos, na significação do trabalho, tanto quanto nas necessidades de relacionamentos sociais, no exercício de poder, nas relações interpessoais, no senso de gestão de desempenho, entre outros elementos que moldam a realidade do serviço público brasileiro, mormente sob o ponto de vista da liderança.

Seguramente, os estudos e as formulações teóricas sobre a liderança, em ambiente virtual, tenderão a ser tão multidimensionais e diversas quanto o são as que se produziu sobre liderança até o momento. Trata-se, de fato, de uma expressão destas. Deste modo, um corpo mais sólido de conhecimento sobre o tema decorrerá de grande e contínuo esforço de pesquisa ao longo tempo, sem preocupações com esgotamento. O conhecimento sobre liderança é ilimitado, assinala-se, porque as contingências são indefiníveis.

Nesse cenário, a liderança pode ser compreendida como uma relação que envolve o líder e os demais membros da equipe de trabalho; constitui-se, portanto, como enlaces horizontais de interação entre as pessoas, no contexto dos quais a autoridade deflui de fontes de legitimidade, que diferem daqueles elementos de verticalidade, distanciamento e segregação associados aos estilos mais tradicionais de administração. Esses são aspectos diferenciadores de uma liderança não somente orientada para o desenvolvimento das capa-

idades e das competências dos servidores, mas que seja capaz de construir e manifestar uma atitude colaborativa e atenta também às demais dimensões da vida dos sujeitos.

9.2 Gestão por competências

O exame do tema da *gestão por competências* a partir do pensamento filosófico admite um recorte que se inicia pelo conceito de competência, com especial destaque para seu *componente atitudinal*, o que também se relaciona com a abordagem do *conteúdo ético de ser servidor público*. Passa, ainda, pelo tema das capacidades das burocracias públicas em termos de pessoas, com vistas à consecução dos seus objetivos, no contexto da sociedade contemporânea, para então alcançar as diferentes proposições emergentes de competências que tangenciam elementos da *filosofia*, notadamente a *ética* (Bergue, 2022a, 2021a, 2021c, 2019a). Refere-se, ainda, a fim de estabelecer uma interação com o plano concreto, os estudos desenvolvidos por diferentes autores e instituições, além de normativas visando a institucionalização dessas competências (ENAP, 2020a, 2020b; Gerson, 2020).

A gestão por competências, na administração pública federal brasileira, pode ter como marco inicial de referência formal o advento do Decreto n. 5.707/2006, posteriormente substituído pelo Decreto n. 9.991/2018. Observam-se, então, experiências com a implantação da gestão por competências (Gomes, Barbosa & Cassundé, 2021; Souza & Vasconcelos, 2021; Silva & Silva, 2021; Montezano & Petry, 2020; Silva, Mello & Torres, 2013), ainda que mais concentrados na esfera federal de governo.⁷⁸

Mas o que é uma *competência* essencialmente? O conceito de competência está em constante transformação (Salman, Ganie & Saleem, 2020; Chouhan & Srivastava, 2014), tal como mais comumente se apresenta na literatura especializada e em modelos convencionais de aplicação correspondentes, pode ser explorado a partir da integração de três dimensões: os *conhecimentos*, as *habilida-*

⁷⁸ Para ilustrar, mais recentemente, a gestão por competências ganhou abrigo também no texto da Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021, a nova lei de licitações e contratos administrativos. “Art. 7º. Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos: [...]” (Lei 14.133, 2021).

des e as *atitudes* (Bergue, 2020a). Sinteticamente, os *conhecimentos* podem ser definidos como os conteúdos e saberes que uma pessoa pode desenvolver, a partir das diferentes formas de aquisição e estoque, a saber, da participação em cursos, da leitura, da reflexão ou das outras experiências de todas as ordens que resultem na acumulação de um acervo cognitivo. Já as *habilidades* correspondem às capacidades relacionadas com a conversão dos conhecimentos em ação, dizendo respeito ao saber direcionado segundo um fluxo de geração de valor. Perceba-se que o conhecimento em si, tomado isoladamente, não implica produção de valor, senão quando *mobilizado*, o que depende de aspectos relativos às habilidades e, sobretudo, das *atitudes*.

E, por fim, o *componente atitudinal* da competência, que está associado ao *impulso para a ação*. A atitude tem relação com a inclinação, com a vontade de agir. E, nesse sentido, a *atitude* está intensamente ligada à substância de natureza ética de ser servidor público. Esta é, portanto, a dimensão da competência para a qual a filosofia pode entregar uma contribuição mais significativa (Bergue, 2022a).

Perceba-se que a atitude, contendo esse significado de disposição orientada para a ação, também envolve uma inclinação para o senso de *tendência racional* para agir. Desse modo, a *atitude*, em alguma medida, exigirá um *esforço racional* inclusive de refletir sobre a condição do sujeito em dada situação e impor-se – *categoricamente* – a ação como *dever*. Nesse mesmo sentido, Abbagnano (2012, p. 101) define a atitude como “*a orientação seletiva e ativa do homem em face de uma situação ou de um problema qualquer.*” A atitude, portanto, admite uma expressão racional em contraste com a noção de uma tendência natural, no direcionamento da ação do sujeito. Eis aqui a aproximação do conceito de *competência*, especialmente sua expressão atitudinal, ao de *ética*.

Destas definições percebe-se que é relativamente mais simples pensar estratégias de ensino e aprendizagem tendentes a desenvolver *conhecimentos* e mesmo *habilidades*. A história da educação, mormente as diferentes abordagens didático-pedagógicas e estratégias metodológicas de ensino e aprendizagem, tem se dedicado a esses temas e correlatos, com farta e densa produção. Mas, e quanto ao desenvolvimento de *atitudes*?

Toma-se aqui esse elemento atitudinal da competência, como o componente *ativador* fundamental do *saber fazer*, a habilidade. E esta, por sua vez, tem o conhecimento como um dos insumos essenciais.⁷⁹ Assim, para que uma competência se perfectibilize como tal e seja mobilizada na consecução do trabalho, são insuficientes os conhecimentos e as habilidades sem as atitudes. E em que se funda a *atitude*?

A *atitude* é, portanto, o elemento essencial àquilo que justifica o desenvolvimento de uma competência, ou seja, sua *efetiva mobilização* orientada para a transformação do modo como o trabalho é realizado. Os meios, segundo os quais uma competência pode ser aplicada, por certo admitem uma análise à luz das abordagens sobre a motivação das pessoas no trabalho, mas estas, em sua essência, também podem estender suas raízes à *ética*. Em cada uma delas – abordagens da *motivação* e da *ética* – é possível encontrar os fundamentos para a ação orientada pelo interesse público a que também alude a *mobilização das competências*.

O foco ora pretendido reside, então, no exame mais detido envolvendo o conceito de atitude relacionado ao conceito de ética. Pretende-se, então, explorar o conteúdo ético inserto no senso de *atitude*. Esse esforço investigativo é necessário para, então, pensar sobre o desenvolvimento deste *impulso para a ação* nos servidores. Desde já pode-se antecipar que este conceito está essencialmente relacionado com o *significado ético de ser servidor público*, notadamente sua relação com os conceitos de *comportamento* e *ação*.

A *atitude* é de modo geral definida, a partir de um núcleo central que conforma o senso de *impulso para agir*. Pode ser entendida como um disparador da ação. É possível dizer que, nesse sentido, a atitude encerra um conteúdo de interesse em mobilizar a capacidade de conhecer e de saber fazer. Diz respeito, portanto, a um juízo interno, que pode ser sensível a estímulos externos, inclusive, mas que direciona o sujeito a praticar determinada ação ou promover um esforço. Esse juízo tem como substância essencial a *ética*.

⁷⁹ Diz-se *um dos recursos necessários*, porque para o desenvolvimento de um trabalho qualificado em moldes distintos, fazem-se indispensáveis também, além do *conhecimento* em sentido estrito, outras condições afetas às dimensões de natureza social, emocional, e, evidentemente, de infraestrutura material.

Por estar associado à ética, refere-se a uma elaboração predominantemente interna ao sujeito. Em sendo assim, tende a alcançar maior consistência e perenidade, se pensado em contraste com a influência baseada em estímulos externos, seja de natureza moral, seja, mesmo, a partir de obrigação legal. Portanto, a despeito da roupagem conceitual formal, pensar as atitudes no concerto da gestão por competências implica tratar-se também de um *juízo essencialmente ético*, independentemente da vertente explicativa dominante da ação, que se tome como referência de valor, seja a das virtudes, a utilitarista, a deontológica ou outra.

É nesse sentido que o estudo da ética poderá contribuir para a melhor compreensão acerca de quais mecanismos de comportamento e ação podem ser ativados. Perceba-se que este constitui um dos percursos potenciais de desenvolvimento de estratégias de ensino e aprendizagem – especialmente nos planos da *argumentação* e da *justificação* das ações de educação –, que transcendam as abordagens convencionais, com foco em conhecimentos e habilidades. Eis um caminho que poderá contribuir para a consolidação dos programas de desenvolvimento de pessoas na administração pública baseados na gestão por competências.

O desafio do desenvolvimento integral das competências tem como finalidade essencial a sua *mobilização*, o que remete a pensar as capacidades das pessoas nas burocracias como elemento fundamental da produção de valor, percebido tanto por meio da entrega dos serviços ordinários e disponibilização de bens públicos, quanto pela consecução das políticas para o enfrentamento de problemas de interesse coletivo mais delimitados (Bergue, 2021a).

Neste cenário, para além das *competências técnicas e especializadas*, destacam-se as *competências de natureza política*, de conteúdo mais relacional e conceitual, assentadas em um olhar de extensão sistêmica e sensível ao senso de complexidade. Desse modo, enquanto as *ciências* e disciplinas específicas podem contribuir mais com as primeiras, a *filosofia* dará maior resposta ao exame em profundidade destas últimas.

Capacidades desta natureza nas burocracias assumem ainda maior destaque em contextos de geração de políticas públicas, marcados pelas intersecções federativas. Essa dimensão substantiva da

burocracia local a impactar as capacidades estatais é também referida por Segatto *et al.* (2021). Os autores bem assinalam a centralidade das capacidades técnico-administrativas e políticas, também destacadas por Gomide *et al.* (2017, 2018), convergindo para a competência referenciada por Bergue (2019a) como *político-gerencial*. Esta é tomada

no sentido de capacidade de compreender o contexto em sua complexidade, além de estabelecer interações significativas e virtuosas, e mediações éticas orientadas para o interesse público. Esta competência reconhece, portanto, a dimensão política dos arranjos institucionais. Trata-se de pensar um gestor que além do domínio a sua área de influência formal direta é capaz de compreender e interagir em uma esfera mais ampla. Isso em cada nível e área, em cada política, programa ou processo da organização. A dimensão político-gerencial aqui é tomada como capacidades que valorizam o reconhecimento e o tratamento dos aspectos relacionais, decorrentes da assunção das organizações como arenas de disputas entre visões de mundo e uma multiplicidade de interesses legítimos e por vezes conflitantes coexistentes (Bergue, 2019a, pp. 71-72).

Além desta competência *político-gerencial* – que tem seu componente atitudinal, portanto de fundo ético, em destaque –, são indicadas também competências para a *inovação*, de *comunicação ou conversação* e para *tomada de decisão qualificada* (Bergue, 2019a). Assinale-se que a referida *competência político-gerencial* está, ainda, intrinsecamente relacionada a uma *competência crítico-reflexiva*, não somente de substância ética, mas, de forma mais ampla, relacionada à capacidade de *pensar filosoficamente*. Ambas, por sua vez, se impõem, notadamente no tratamento dos processos de tomada de decisão.

Buscando examinar à luz da filosofia interseções com os diferentes enunciados de competências, destacam-se alguns outros estudos como os de Laar *et al.* (2020) que, a partir de ampla revisão de literatura acerca das habilidades necessárias para o mundo do trabalho organizado, em torno de interfaces virtuais de modo geral, refere: *competências técnicas*; de *informação*; de *comunicação*; de *colaboração*; de *pensamento crítico*, de *criatividade*, e de *resolução de problemas*. Neste elenco, e para os fins ora visados, assumem destaque as três últimas como capacidades que têm mais intensamente relação com a filosofia tomada enquanto pensamento filosófico em ação. Ao se tocar em cada um destes conceitos, que denominam as competências – *pensamento crítico*, *criatividade* e *resolução de problemas* –, está-se fa-

lando de filosofia, essencialmente. Evidentemente, a extensão deste enraizamento até a filosofia dependerá da substância que se tome para elaborar e desenvolver cada uma dessas capacidades. Mais uma vez, trata-se de filosofia enquanto prática, reconhecida como atitude crítico-reflexiva de alcance radical, orientada a examinar rigorosamente os fundamentos valorativos do pensamento. Assim, investir no estudo da *filosofia* implica resultados no desenvolvimento dessas competências; e ao se tratar de *ética*, incide-se mais especificamente no componente *atitudinal* das competências.

Ainda na esteira da indicação de competências merecem atenção os estudos realizados por Gerson (2020), no âmbito de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (ENAP, 2020a, 2020b), que abordam capacidades requeridas de servidores públicos de modo geral e de lideranças com vistas a um serviço público com mais alto desempenho.

O referido autor sinaliza quatro competências a serem desenvolvidas pelas lideranças do serviço público civil, com a finalidade de alcançarem desempenhos elevados, a saber: *values-based leadership* (liderança baseada em valores); *open inclusion* (inclusão aberta); *organisational stewardship* e *networked collaboration* (colaboração em rede).⁸⁰ Perceba-se, novamente, elementos de filosofia aqui presentes, em especial envolvendo os conceitos de *valores* e de *inclusão aberta*.

A *liderança baseada em valores* – *values-based leadership* – tomada como competência relaciona-se à noção de que os servidores públicos, no exercício de suas atribuições, veem-se diante de situações nas quais precisam *balancear valores* que se apresentam em contraste ou concorrentes por ocasião da tomada de decisão.⁸¹ Segundo o referido

⁸⁰ Traduções livres.

⁸¹ Os valores, enquanto objetos da filosofia, estão, segundo Reale (2002, p. 158), na categoria dos objetos autônomos, que “possuem realidade que é também a-espacial e a-temporal, ou seja, apresentam um modo de ser que não se subordina ao espaço e ao tempo”. Vale também referir Reale (2002, p. 162) quando refere que “toda sociedade obedece a uma tábua de valores, de maneira que a fisionomia de uma época depende da forma como seus valores se distribuem ou se ordenam. É aqui que encontramos outra característica do valor: sua possibilidade de ordenação ou graduação preferencial ou hierárquica, embora seja, como já foi exposto, incomensurável. [...] Os valores representam, por conseguinte, o mundo do dever ser, das normas ideais segundo as quais se realiza a existência humana, refletindo-se em atos e obras, em formas de comportamento e em realizações de civilização e de cultura, ou seja, em bens que representam o objeto das ciências culturais”.

autor, os *valores* constituiriam a base para a tomada de decisão dos servidores nestas situações. Mas o que são valores? Que tradição da ética se fundamenta no juízo assentado em valores? Que implicações existem para os processos de tomada de decisão segundo essa perspectiva? Que reflexos se pode observar nas ações de educação orientadas para o desenvolvimento dessa competência, tal como enunciada? (Bergue, 2022a). Como se pode perceber, a abordagem desta competência não se verifica apenas pela capacitação de pessoas para o domínio do conhecimento de uma determinada pauta de valores e do desenvolvimento de habilidades relacionadas a como aplicá-los em diferentes casos. A abordagem dos valores trata-se de apenas uma das correntes da ética, e o juízo ético – substância da competência – tem como elemento ativador essencial a atitude crítico-reflexiva própria da filosofia. Não basta, pois, saber sobre os valores, inclusive porque estes não dão conta da complexidade da realidade; é preciso conseguir pensar filosoficamente sobre ética em uma perspectiva mais ampla. Como se desenhariam as atitudes relacionadas a esta competência mais especificamente? Há, pois, interessantes desafios conceituais e metodológicos a serem enfrentados, portanto.

Mais, desenvolver essa competência nos servidores decorreria de mera edição de ato normativo que as enunciem e sua aposição em códigos de conduta, seguindo-se capacitações destinadas a apresentá-las e explicá-las em profundidade? O mais raso dos juízos críticos já alertaria para um potencial resultado formalístico e, portanto, de alcance limitado. Por quê? A começar pelo fato de que imaginar que as pessoas mudem seu comportamento substantivamente a partir da declaração de determinado valor é, na mais suave das vias de explicação, assumir uma perspectiva ingênua, seja em relação a como se desenvolvem os processos cognitivos humanos, seja antes no que se refere à dinâmica da administração pública brasileira. E é justamente nesse contexto de investigação que a filosofia pode emprestar sua melhor contribuição.

A competência denominada *inclusão aberta* em tradução livre – ou no original: *open inclusion* – tem também uma proximidade maior com a filosofia, em especial no que se refere à noção de que a liderança de melhor resultado é aquela que desafia as próprias percepções sobre o contexto. E o faz pela busca e efetiva consideração de

perspectivas destoantes da sua. Por isso dita *aberta*. É essencial com vistas a isso, a propósito, a garantia das condições para que esse influxo de distintos olhares efetivamente ocorra e seja considerado por ocasião dos exames e juízos realizados em relação aos fenômenos. Aqui o senso de *inclusão* se destaca.

Note-se que o *desafio das próprias percepções* a que alude a competência da *inclusão aberta*, é uma das expressões fundamentais do pensamento filosófico. Trata-se do voltar-se para si – refletir – permitindo-se questionar a forma de compreender determinado fenômeno pelo exame dos fundamentos do próprio pensar. E, ainda, especialmente na qualidade de liderança, posicionar-se como um ativador dessa forma crítico-reflexiva de pensar em relação aos demais membros da equipe. Constituir-se como uma *liderança educadora* em sua expressão mais ampla, portanto.

A *organisational stewardship* como competência está associada, conforme sugerido pelo autor do estudo, à noção de constituir e manter uma cultura baseada em valores e confiança, tanto quanto de dotar os servidores públicos das condições em termos de capacidades e demais elementos necessários à consecução do trabalho. Perceba-se aqui, novamente, a referência a *valores*. Em que contexto mais amplo esses conceitos emergem? O que pode explicar essa orientação do pensamento gerencial para a apropriação desses elementos da ética dos valores?

Por fim, conforme Gerson (2020), se tem a competência da *networked collaboration* ou de estabelecer as condições para a *colaboração em rede*. A denominação é esclarecedora em seus próprios termos, destacando a importância de a liderança desenvolver uma percepção que transcenda as fronteiras organizacionais e de promover a constituição de enlacs colaborativos, e mesmo de percepção da extensão do trabalho, não somente internos à organização, mas alcançando o plano interinstitucional, incluindo diferentes atores governamentais e da sociedade.

Dentre estas, como já se disse, as duas primeiras indicadas destacam-se como de relação mais direta com a filosofia, mormente a ética e a epistemologia. Mas a referida proposição de competências para as lideranças permite, ainda, uma análise em maior profundidade. Para Gerson (2020, p. 21), é no cotidiano da ação político-adminis-

trativa que os padrões de “accountability, *transparência, integridade, equidade e comportamento ético*” são tensionados, seja na interação entre diferentes organizações, seja no nível dos interesses eventualmente conflitantes entre valores dominantes das esferas política e burocrática.

E é nesse espaço de tensões, onde os postulados morais de conduta revelam seus limites, que a ética como juízo se impõe. É, pois, nos espaços de fronteira do juízo moral, onde as respostas e encaminhamentos não são sempre claros, que a ética atua no processo de tomada de decisão, examinando alternativas de ação em seus fundamentos e as repercussões de diferentes ordens. Nesse processo as vertentes éticas emergem – examinando valores, deveres e consequências –, e assumem relevância para esclarecer os caminhos do agente. Esse juízo, enquanto exercício de pensamento para subsidiar a ação, constitui-se como *problema filosófico*, essencialmente, pois se trata de revisitar conceitos e revolver crenças decantadas subjacentes a estes. Merece acento, também, o fato de que não se trata de refletir sobre as alternativas postas – âmbito do *problema científico* –, senão sobre os pressupostos constitutivos de cada uma destas linhas de ação – a *problematização de natureza filosófica* (Bergue, 2022a, p. 82).

Ainda na esteira da tradição dos valores, se tem as formulações e consolidações de competências produzidas pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2020a, 2020b). Estas foram posteriormente instituídas por meio da IN n. 21/2021, em edição conjunta entre o Ministério da Economia e a Enap, segundo as categorias de competências *transversais* aos servidores públicos civis e de competências para as *lideranças*, no âmbito do Poder Executivo federal. São elas: como competências transversais a *resolução de problemas com base em dados, o foco nos resultados para os cidadãos, a mentalidade digital, a comunicação, o trabalho em equipe, a orientação por valores éticos, e a visão sistêmica*; e como competências de liderança: *o autoconhecimento e desenvolvimento pessoal, o engajamento de pessoas e equipes, a coordenação e colaboração em rede, a geração de valor para o usuário, a gestão para resultados, a gestão de crises, a visão de futuro, a inovação e mudança, e a comunicação estratégica*.⁸² Estes elencos de competências informam a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas instituída pelo Decreto n. 9.991/2018, especialmente

⁸² Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME n. 21, de 1º de fevereiro de 2021.

no que se refere às ações de capacitação de servidores públicos, no Poder Executivo federal.

Um exame sobre as denominações e definições ali contidas permite um recorte de competências que dispensa esforço maior para associá-las à filosofia. Dentre estas, destacam-se para a abordagem que ora se pretende, especialmente as seguintes: a *orientação por valores éticos*, tomada como transversal a *todos os servidores*, inclusive os detentores de funções de liderança, portanto; e as de *autoconhecimento e desenvolvimento pessoal* e a de *inovação e mudança* previstas, especificamente, entre as de *liderança*, ainda que, evidentemente, não se limitem aos agentes nesta condição funcional. Particularmente no que se refere à competência de *inovação e mudança*, também merecem ser assinalados os sentidos de *insurgência* e de *curiosidade* que também guardam relação com a filosofia como exercício do pensamento (ENAP, 2020a, 2020b).

Assim, de todos esses elementos conceituais constitutivos das pautas de competências antes referidas – a *resolução de problemas com base em dados*, a *orientação por valores éticos*, o *autoconhecimento e desenvolvimento pessoal*, a *inovação e mudança* (IN 21/2021, 2021b), o *pensamento crítico*, a *criatividade* (Laar et al., 2020), tem-se como aptidão basilar o *pensamento crítico-reflexivo* em seu significado mais substantivo. Esta, por sua vez, assume como impulso inicial a capacidade de problematizar e, sobretudo, de *problematizar-se*. Neste particular, a filosofia como problematização pode entregar importante e singular contribuição para a abordagem da gestão por competências no cenário do repensar a liderança no contexto da administração pública, mesmo incidir reflexivamente sobre as próprias competências, como método de constituição, conferindo-lhes consistência conceitual e significado substantivo.

Especial contribuição é capaz de emprestar neste campo também porque nele se processam interações entre múltiplos atores com interesses por vezes divergentes, e mesmo antagônicos, sem deixarem de ser legítimos. O equacionamento destas tensões, em busca de uma solução orientada pelo interesse público, constitui o esteio fundamental da decisão política, esta estruturante da administração pública, e cujo exame tem também na filosofia seus fundamentos.

Em síntese, esse movimento de apropriação de elementos da filosofia na administração pública é muito salutar, mas exige uma condução cuidadosa, a fim de evitar impropriedades e que, como reflexos de lacunas ou imprecisões conceituais, resultem eventuais prejuízos ao serviço público. Em face das transformações de contexto e condições peculiares da administração pública brasileira, em especial no que se refere às lideranças, os movimentos de mudança parecem se orientar para a exigência de perfis que, de modo crescente, valorizem o desenvolvimento de posturas mais autônomas, críticas e comprometidas com a sociedade pensada em sua complexidade.

E nesse contexto também ganha relevo a extensão do conceito de ética a ser explorado enquanto *competência*. Para além da prescrição de valores de conduta esperada, o que está no campo da moral e tende a operar predominantemente na dimensão da ação *vinculada*, revela-se necessária, em face da consciência da complexidade dos problemas de administração pública, a *capacidade de realizar juízos éticos*. Estes, assinala-se, inclinam-se mais para os desafios que a ação *discricionária* impõe. A ação dos servidores e administradores públicos no espaço da discricionariedade – que não está fora da legalidade, assinala-se – constitui um dos emergentes pontos de tensão da administração contemporânea quando orientada para a resolução dos problemas complexos que a sociedade apresenta, com sensíveis repercussões, inclusive, na órbita da responsabilidade, conforme assinalado em capítulo anterior.

9.3 Gestão de desempenho

O tema da gestão de desempenho é recorrente na administração pública. Remonta a décadas de esforços cujos resultados têm revelado pouco avanço substantivo. Práticas em geral formalísticas decorrem de múltiplos fatores, dentre os quais uma apropriação conceitual limitada e, por vezes, equivocada. É nesse particular que o pensamento filosófico pode contribuir.

Referindo o debate de Carl Friedrich e Herbert Finer, ainda na década de 40 do século XX, envolvendo *accoutability*, DeLeon (2010) retoma algumas questões fundamentais e atuais para a administração pública:

é suficiente que os funcionários públicos tenham profundo senso de responsabilidade em relação ao bem-estar público (Friedrich) ou também é necessário (e talvez ainda mais importante) que estejam sujeitos a controles externos formais (Finer)? [...] De fato, como veremos, à medida que queremos funcionários do setor público empoderados, criativos, flexíveis, empreendedores – qualidades muitas vezes elogiadas na retórica da reinvenção e da reforma –, também se exige que demos a eles liberdade para agir de modo independente. Por sua vez, isso significa que precisamos confiar que tomarão decisões de acordo com o interesse público, restritas (até certo ponto) pela perspectiva do dia da *accountability*, mas também (a curto prazo) por seu próprio senso interno de responsabilidade (Deleon, 2010, p. 574).

Note-se que o debate tensionando a *liberdade de agir do sujeito*, regulada pelo seu juízo ético e o senso de *controle exterior*, não se trata de algo novo. É preciso superar o olhar dicotômico, ou seja, não se trata de enfatizar um ou outro, senão de encontrar um *lugar de equilíbrio* entre ambas as posições. Nesta situação, as tensões negativas opostas tendem a se anular, e os aspectos positivos decorrentes do *controle* e da *autonomia* podem ser mutuamente potencializados.

O problema proposto pontua o *senso interno de responsabilidade* do sujeito – uma expressão da *ética* – ao agir no espaço da ação discricionária e faz também refletir não somente sobre a efetividade da escalada burocrática em termos de controle, mas em relação a uma das suas expressões formais – a subordinação das pessoas ao senso de legalidade estrita. Sugere ainda uma reflexão mais profunda sobre os pressupostos que sustentam os modelos de gestão vigentes, notadamente assentados no controle. E esse aspecto ganha relevo como objeto de reflexão em especial no contexto das transformações que se operam nos arranjos de trabalho baseados em tecnologias da informação e conformações flexíveis, em particular quando pensadas suas bases normativas e pressupostos fundantes dos parâmetros de regulamentação ali contidos.

Ainda, quando se aborda o conceito de *controle* buscando relacioná-lo a uma de suas expressões particulares, a *gestão de desempenho* – no concerto da qual está a avaliação de desempenho – é relevante examinar e compreender em maior profundidade o fenômeno para alcançar o componente ético subjacente ao pensamento e à ação dos servidores públicos. Nesta mesma linha, merecem atenção os instrumentos e mecanismos de delimitação e ordenamento prescritivo

da conduta moral das pessoas, no peculiar espaço da administração pública.

Assinala-se que o *juízo ético* constitui a primeira órbita de controle, inclusive afeta à gestão de desempenho, a merecer atenção. Trata-se de uma instância de controle intrínseca ao sujeito, inclusive sem a qual tudo o mais que se possa pensar para a gestão de desempenho estará erigida sobre bases comprometidas. Outros elementos também mais intensamente relacionados à filosofia podem ser acrescentados para fins de análise, a começar pelos sistemas de gerenciamento da integridade nas organizações e suas relações *intra* e *interinstitucionais*, com destaque para os códigos de conduta, para a efetiva atuação das comissões de ética e para a consistência das ações de educação concebidas para este fim.

Nesse contexto, entre os dilemas a que se expõem os gestores de pessoas na contemporaneidade está a escolha entre atitudes e práticas gerenciais que equilibrem de um lado exigências de autonomia, de criatividade e flexibilidade, por exemplo, e de outro, sistemas de acompanhamento de produtividade baseados em metas e prazos em trajetória crescente de intensificação, com repercussões nos planos da remuneração e das sanções profissionais e pessoais.

Quanto às respostas possíveis para esses problemas que se colocam, tem-se que os extremos não funcionam bem. Tanto a *coerção* quanto a *liberdade plena* constituem posições insustentáveis para a composição de arranjos de trabalho consistentes. A virtude está na mediania, no equilíbrio, na razoabilidade.

Entende-se que entre os esteios do processo de mudança em curso está um profundo repensar conceitual, com o qual o pensamento filosófico pode auxiliar e, como ponto essencial de incidência, o exame a partir da ética a refletir acerca dos pressupostos, sobre os quais tem se erigido o pensamento dominante em relação ao exercício da liderança e o significado substantivo de ser servidor público. Isso em especial no que se refere às diferentes expressões do *controle* na gestão de pessoas no contexto do setor público.

Dentre os aspectos a serem urgentemente pensados e submetidos a um questionamento radical por parte da sociedade como um todo, é o significado que se atribui à *gestão de desempenho*. É imperativo não somente investigar a trajetória histórica deste instituto

na administração pública brasileira, mas reconhecer seus conceitos fundantes, a fim de examinar sua efetiva pertinência em termos de forma e substância.

Se a gestão de desempenho está presente na administração pública brasileira desde a segunda metade do século passado, por que ainda não se institucionalizou efetivamente? A resposta transcende em muito o habitual argumento cultural. É preciso investigar em profundidade sobre quais pressupostos o conceito tem se assentado. Além disso, impõe-se melhor compreender o contexto atual conformador da sociedade e da administração pública.

Há contrastes que exigem um esforço reflexivo mais cuidadoso, a fim de identificar e depurar seus elementos fundantes. Assim, para ilustrar, se de um lado tem-se uma sinalização de esgotamento do modelo quantitativo-produtivista e controlador no setor público, de outro impera ainda a baixa adesão à crença de que as pessoas são passíveis de maior atribuição de confiança. Eis aqui um ponto relevante: a *confiança*.

O elemento que pode temperar o tratamento deste debate é considerar a natureza peculiar do serviço público e nele o servidor público. É razoável reconhecer que o senso de competição que poderia ser um dos fatores de abalo da confiança, refletindo-se de modo mais intenso e impactante em relações competitivas de mercado, na administração pública, apesar das disputas por poder e espaço serem também uma realidade, talvez possa ou mesmo deva receber tratamento diverso. Nessa perspectiva, é possível afirmar que não haveria ambiente organizacional em que a experiência de investir na confiança tenha melhores condições de prosperar do que no setor público. Quais seriam as razões do relativo insucesso desse instituto, então?

O tema do desempenho na gestão de pessoas tem sido abordado a partir de diferentes perspectivas que o particularizam no especial ambiente do serviço público (Bergue, 2020a, 2020c). Aspectos como o deslocamento de finalidade – da punição para o desenvolvimento de pessoas – e da imprecisão conceitual envolvendo gestão, avaliação e meritocracia entre outros, já largamente enfrentados, são aqui desbordados, na forma antes levada a efeito, para dar ênfase ao ora pretendido pensar de natureza filosófica sobre o tema, em busca do

que a filosofia tem como melhor contribuição a fazer: a depuração e a ressignificação de conceitos.

Avança-se aqui para a identificação e a reflexão crítica em relação aos pressupostos sobre os quais os conceitos em voga estão colocados. Isso com a finalidade de questioná-los em busca de sua pertinência em face do atual contexto, com vistas a validá-los ou desconstruí-los e, assim, produzir novos significados que habilitem e autorizem práticas outras transformadoras do que se tem como vigente, no caso da gestão de desempenho, sabidamente insuficiente, frente às demandas tanto da administração quanto da sociedade contemporânea.

Com a potente finalidade transformadora que o pensamento filosófico encerra, parte-se da identificação dos conceitos e pressupostos dominantes que alicerçam os entendimentos vigentes sobre gestão de desempenho de pessoas na administração pública. O método de investigação aqui é o resgate de relatos colhidos no curso da prática administrativa e a reflexão em busca do enraizamento dos entendimentos, tal como se apresentam nos discursos recorrentes. Com certa facilidade podem ser identificados os seguintes aspectos essenciais passíveis de exame, a saber, a *objetividade* e a *neutralidade*.

Estes emergem do seguinte relato hipotético de um gestor:

Seria importante que o processo de avaliação de desempenho fosse realizado a partir de um instrumento objetivo, com quesitos bem definidos, parâmetros claros e mais precisos de avaliação. Os critérios que temos agora são muito subjetivos, o que de fato, vai acabar sendo influenciado pela compreensão de cada um sobre o avaliado.

A partir disso se pergunta não somente o que se entende por *objetividade*, mas, especialmente, sobre em que se assenta a expectativa de que a avaliação possa ser considerada *objetiva*. Uma linha de pensamento pode ser encaminhada no sentido de esperar que o desempenho seja algo unicamente dependente da pessoa avaliada e de que a interpretação do gestor em relação ao trabalho produzido e o resultado alcançado possa ser a mesma que teria qualquer outra pessoa, inclusive o próprio avaliado. Presente, assim, um pressuposto de intenção de *neutralidade* do avaliador e do desempenho, como algo exterior ao avaliador, colocado inteiramente na pessoa avaliada. Ora, essas crenças não resistem ao mais comezinho exame de seus

fundamentos. São expectativas que não se sustentam e sequer fazem sentido.

Desde já se percebe que o *juízo*, embora possam se basear em elementos quantitativos – expressos em números, escalas, por exemplo – o que não significa sinônimo de objetividade, *é sempre uma apreciação resultante de uma percepção do sujeito*, portanto *subjetiva*. Retome-se aqui a abordagem sobre o que se entende por *realidade* e as possibilidades de conhecê-la. Ainda que se debruce sobre uma tabela constituída de séries numéricas, o juízo dali extraído será em larga medida produto da razão do sujeito; sempre, uma percepção. Os pressupostos, as crenças preexistentes, escolhas, preferências, dentre outros aspectos, guiarão o entendimento formado sobre aqueles números ou conceitos de escala.

A expectativa de um instrumento objetivo – por vezes reduzido à esperança de um conjunto de critérios externos e disponibilizando escalas de gradação expressas em números –, de fato, pode revelar tanto uma crença de superfície decorrente de fragilidades conceituais que induzem à ingênua esperança de não se ver implicado no processo de avaliação quanto a necessidade de perscrutar em maior profundidade os alicerces do pensamento. E, em decorrência disso, identificar elementos outros que efetivamente expliquem melhor a aludida expectativa de objetividade por parte do avaliador. Dentre estes pode estar a intenção de colocar-se em uma posição de distanciamento tal, que minimize o desconforto de avaliar mal quando isso se fizer necessário. É desejada uma posição de mais neutralidade que permita evocar certa imparcialidade no julgamento e, assim, poder eximir-se do ônus de desagradar um colega e dos conflitos porventura decorrentes. Esse desejo pode pretender encerrar em parte uma intenção de poder ser justo na avaliação, sem precisar se comprometer com as repercussões potencialmente advindas de um possível conflito de juízos e consequências negativas outras.

Assinale-se, entretanto, que o conflito é inerente ao exercício da gestão. A implicação das partes e o mútuo comprometimento com as correspondentes ações na relação de gestão de desempenho são inarredáveis. Trata-se de uma interação social antes de tudo. Envolve pessoas e suas percepções, logo, é subjetiva em sua essência. Ademais, o conflito não é algo unicamente negativo, senão sinali-

zador de aspectos de fricção que precisam ser enfrentados. Não os explicitar, reconhecer e tratar sim constituiria desvio de gestão.

Cumprir referir, ainda, que avaliar é um dever ético de quem tem competência para fazê-lo; e que não se esgota na relação entre o avaliador e o avaliado. O avaliador tem a obrigação de realizar um justo juízo não somente para atender um dever em relação ao colega avaliado – que deve colher a avaliação como sinalização de oportunidade para crescer –, mas, antes, com a sociedade. É intrínseca à condição de ser servidor público a orientação finalística das suas ações essencialmente à sociedade. Não ser justo na avaliação de um colega implica ser injusto com a sociedade que não somente financia, mas que, principalmente, confia na ação ética do servidor que tem o dever de avaliar. Perceba-se que uma diretriz de pensamento fundamental para o exame do significado da gestão de desempenho é a *finalidade*, que não deve ser a de punir, mas a de oportunizar o desenvolvimento das pessoas.

Podem ilustrar essa situação relatos contendo reclamações de um gestor do tipo:

Eu avaliei correta e rigorosamente os membros da minha equipe conforme se espera. Mas fui criticado por eles, que referiram o caso de um outro colega gestor que foi condescendente com desempenhos insatisfatórios na sua equipe e avaliou todos com nota máxima. Como fico eu junto à minha equipe diante de uma situação dessas?

Uma resposta possível seria convidar a uma reflexão acerca de quem agiu certo ou de forma justa. E, ainda, quem deveria ser cobrado pela avaliação que fez? O que agiu certo? Ou o que agiu errado?

Também não se pode esquecer que a gestão de desempenho, e no particular a avaliação – um de seus elementos constitutivos –, é um processo não somente relacional, por envolver a interação entre os participantes, mas de responsabilidade compartilhada por todos na organização. É, portanto, inerente a estar na condição de liderança, em qualquer área ou nível institucional; longe, portanto, de ser reserva de atenção e responsabilidade dos profissionais da área de gestão de pessoas.

A realização da gestão de desempenho também deve ser entendida como um esforço de exame crítico e reflexivo dos sujeitos, em relação a si próprios e ao seu contexto laboral. Em sendo assim,

tem o potencial de mudar não somente as pessoas, mas, do ponto de vista gerencial, também contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho, inclusive os de tomada de decisão.

Perceba-se que esta constitui a atitude inicial do esforço de reflexão filosófica – a que busca revolver os conceitos arraigados e os correspondentes pressupostos estruturantes do pensamento. Retomando, ainda, o entendimento antes estabelecido sobre a problematização de natureza filosófica, este esforço não tem o propósito de encerrar uma discussão. Não visa a construir uma compreensão definitiva, senão se manter em movimento crítico-reflexivo, a fim de depurar sempre mais o entendimento sobre o fenômeno.

Esse movimento crítico-reflexivo encaminha, evidentemente, na esteira também do conceito de rizoma a que se referem Deleuze e Guattari (2011), a emergência de outros aspectos a serem submetidos a exame, como os fundamentos da valorização da quantificação; o espaço e as contribuições dos instrumentos de pesquisa qualitativa para fins de avaliação de desempenho. Nesse sentido, pode-se perguntar: Por que se precisa de um número para avaliar? Um número é o substrato que pode tornar um juízo objetivo? O que é um dado? É um número? Ou pode ser um excerto de entrevista, tal como se tem nas pesquisas qualitativas?

Há outros pontos mais já abordados em Bergue (2020a) que também precisam ser pensados em conjunto, como: O que se entende por avaliar? Qual é o efetivo propósito de avaliar? Que condições são necessárias? Ainda, a importância de identificar e refletir sobre os fundamentos do valor atribuído à quantificação, à mensuração, à comparação, à punição, entre outros aspectos. Mas, de todos, o que maior acento merece é o equívoco de relacionar, de início, a avaliação de desempenho a contrapartida de natureza material direta, tal como remuneração, gratificação, mesmo promoção (Bergue, 2020a).

Em síntese, a objetividade tem seu lugar e é importante, mas não é tudo; por vezes, notadamente nas ciências sociais, é o que menos importa e a mais frágil das abordagens em termos de contribuição. Acima de tudo, não pode ser pensada de forma dogmática, na esteira do paradigma dominante conformador da ciência normal; por esta razão, também a aproximação e valorização do pensamento filosófico como percurso crítico-reflexivo transformador.

Estes são elementos que exurgem desse movimento de ativação do pensar radical – em busca das raízes mais profundas da ação racional. Note-se que a transformação efetiva nas práticas não somente neste ponto, mas em qualquer disciplina, está subordinada ao necessário repensar e ressignificação essencial dos pressupostos em que os conceitos – e, por conseguinte, as leituras de mundo e ações subsequentes – estão ancorados.

9.4 Cultura nas organizações públicas

Aborda-se aqui uma pequena coleção de pontos que não somente permite ilustrar a relação da filosofia com o tema da cultura organizacional, mas especialmente sinaliza outras possibilidades de entrelaçamento em busca de novas formulações de problemas e subsequentes produções conceituais na administração pública. De início define-se cultura e se pontua alguns conceitos presentes no campo, cujo tratamento pode encontrar na filosofia um reforço para seu esclarecimento para fins de ação. Segue-se para a relação entre a cultura e o pensamento filosófico apoiado no processo de problematização.

A cultura como produto da razão humana no contexto das relações sociais influencia as múltiplas dimensões da sua existência desde os primórdios. Uma das suas expressões, que não pode ser examinada de forma isolada das demais, é aquela que tem alcançado crescente espaço na contemporaneidade por influenciar a dinâmica das relações de trabalho – a cultura organizacional. E esse tema alcança especial importância quando se trata da administração pública, mormente pelos seus reflexos que se estendem potencialmente por toda a sociedade.

Mas como o tema da cultura organizacional pode ser examinado a partir da filosofia? De fato, sob todos os aspectos e na mais profunda radicalidade. Como se disse, o amplo e multifacetado conceito de cultura refere-se a aspectos da vida produzidos pelo pensamento e pela ação dos sujeitos, constituindo fenômenos que atravessam as relações sociais, seja no âmbito das organizações, seja em qualquer outra órbita de articulação coletiva; e este é o território da filosofia.

Cultura é um conceito antropológico, transposto para o campo da administração e, por conseguinte, para a administração pública (Bergue, 2020a). Enquanto fenômeno social, a cultura pode ser

entendida como resultante de saberes e valores de diferentes ordens produzidos pelas pessoas e que se refletem em seus pensamentos, ações, procedimentos, ritos e símbolos manifestos em determinado arranjo social. É uma criação humana produzida coletivamente, portanto. Não é, então, *natural*; dimensão esta entendida como a expressão do mundo cuja existência independe da ação das pessoas, ainda que esta esfera natural influencie a produção cultural. Se é criação da razão, não somente pode ser transformada como exige ser reconhecida em um todo orgânico, logo, em constante processo de mudança.

A propósito da sua etimologia, tem-se que cultura deriva de *cultivar*, algo que se pode pensar tanto no âmbito individual quanto no coletivo e em diferentes aspectos. Uma pessoa pode cultivar hábitos saudáveis de alimentação ou de leitura, por exemplo; tanto quanto na agricultura de determinada região cultiva-se uma ou mais espécies de grãos. Nessa perspectiva, o tema da cultura pode também ser mais diretamente relacionado com a aprendizagem, com a mudança e a inovação, e, mais precisamente, no plano da filosofia, com os ramos da *ética* e da *epistemologia*.

Perceba-se, nessa linha de pensamento, que o senso de *cultura* de uma coletividade, e, por extensão, alcançando o plano do indivíduo, se aproxima do conceito de *moral*. A moralidade pode, então, ser entendida como uma das dimensões da cultura de uma sociedade. E, assim, é possível avançar para a proposição de que, tanto quanto a *ética* como esforço de pensamento filosófico pode *transformar a moral*, também pode fazê-lo em relação à *cultura*. Aliás, sustenta-se reiteradamente que a via do pensamento filosófico constitui o percurso de transformação mais consistente, para promover mudanças significativas na forma de pensar e de agir das pessoas.

A cultura pode, assim, ser pensada como uma malha orgânica de conceitos que vigora em uma sociedade, refletindo-se nas suas organizações e instituições de modo geral em diferentes formas de entendimento e práticas. É um referencial segundo o qual as pessoas se posicionam no mundo. E o particular fenômeno do atravessamento de uma organização pelos traços culturais de uma coletividade merece especial atenção da filosofia na forma pretendida para este texto.

Assume-se que as organizações do setor público se conformam segundo um arranjo sensivelmente mais complexo, se contrastado, por exemplo, com uma empresa, por maior que esta seja. A heterogeneidade – de enlaces institucionais, de aspectos valorativos, etc. –, que caracteriza as organizações públicas, decorre de diferentes fatores, a destacar o fato de se estruturarem em arranjos múltiplos e integrados em termos de funções e áreas de atuação, envolverem diferentes profissões e públicos, e constituírem espaços de conflito legítimos de interesses variados, que coexistem em uma sociedade plural.

Outro elemento que atribui complexidade à dinâmica da administração pública, com reflexos na produção de traços culturais específicos, é o fato de exigir que parcela significativa das deliberações se processe de forma coletiva – a começar, para ilustrar, pelo processo legislativo –, além de envolver distintas demandas em variados níveis de intensidade e complexidade, que não se esgotam no seio da administração pública em si, senão se capilarizam até diferentes segmentos da sociedade. É esse, portanto, o lugar em que se produzem e se transformam esses elementos culturais, e no contexto do qual precisam ser compreendidos em seus aspectos de substrato.

Esses componentes podem ser considerados conceitos, que, como tais, constituem respostas a desafios ou problemas que se colocaram em determinado contexto. Conformadores da cultura que são, podem ser tomados como respostas que atenderam exigências específicas em dado tempo e lugar, e que por isso acabaram sendo incorporadas como crenças fundadas em modos de pensar e agir suficientes e legitimados em um grupo social como a forma certa, boa ou justa de proceder. Neste particular, retoma-se o enlace do conceito de *cultura* com o de *moral*; e, em face deste, o de *ética*, particularmente no que tange aos esforços de repensar radicais que, por vezes, se impõem aos sujeitos.

Ainda, apenas para encaminhar outra sugestão de abordagem, são conceitos comumente associados à cultura nacional e que repercutem na administração pública o patrimonialismo, o personalismo, o clientelismo, o jeitinho, o formalismo, dentre outros tantos (Motta & Alcadipani, 1999; Ramos, 1966; Riggs, 1964). São todos conceitos-resposta que se associam a problemas que constituíram objeto

de investigação. Tome-se, para ilustrar, os casos do formalismo e do jeitinho, conceitos que são objeto de constante discussão e que, a despeito de revestirem-se de um significado pejorativo no plano do discurso, podem ser considerados valores e práticas socialmente aceitas e reproduzidas, em distintos níveis de intensidade e de explicitação.

9.5 Inovação e pensamento filosófico

A inovação tem ocupado posição de relativo destaque na agenda governamental, seja como discurso, seja como prática efetiva de transformação das organizações – em diferentes níveis de radicalidade e intensidade, desde as mais disruptivas e incomuns, às incrementais –, a fim de responder a demandas não somente externas, mas internas em busca de legitimidade institucional. E, nesse cenário, tem se observado, ainda, o surgimento dos laboratórios de inovação. Haveria, pois, rigidamente, que se submeter as próprias razões motivadoras da criação destas estruturas de inovação a um crivo crítico-reflexivo de pertinência, de solidez conceitual, e mesmo de inspiração simbólica, mas não é este o intento aqui, senão o de examinar os entrelaçamentos dos *processos de inovação* com o *fazer filosófico*.

O tema pode ser considerado emergente no discurso gerencial (Karsten, 2006), em ascensão inclusive no serviço público (Isidro Filho, 2017) e em uma de suas expressões mais evidentes tem sido operacionalizado sob a forma de *laboratórios de inovação* (Bergue, 2019b; Sano, 2020). Mas a inovação também tem se revelado a partir da definição de *competências* requeridas dos servidores públicos, mormente daqueles investidos em posições de liderança (Montezano, 2022; ENAP, 2020a, 2020b; Bergue, 2019a).

Avançando a partir das referenciadas abordagens, destaca-se aqui a filosofia, mais especificamente o *pensamento filosófico* levado a efeito a partir da *problematização de natureza filosófica*, como ingrediente essencial do que se entende por *inovação*. Assim, quando se pensa em inovação está subjacente – e é o que ora se busca trazer à superfície – mais o esforço de um pensar *filosófico* e menos o de natureza *científica*. O que se pretende demonstrar é que, tomada em seu alcance essencial, a inovação tem seu enraizamento na filosofia como prática.

De início merece atenção o fato de que o conceito de inovação – a exemplo dos conceitos de modo geral, tal como sugere a própria filosofia – constitui-se em um espaço de elaboração cognitiva em constante transformação. Lembrando que só a filosofia produz conceitos, tem-se que o conceito é vivo; orgânico em relação ao contexto, pois é produzido em resposta a perguntas formuladas com inspiração filosófica.

Ainda que a delimitação dos seus contornos precisos não seja o intento, parte-se da noção geral de inovação como a resultante de um processo criativo complexo e contextualizado de busca de soluções alternativas viáveis, a partir da problematização e do repensar das práticas vigentes em seus conceitos e correspondentes pressupostos substantivos. Inovar implica um esforço que tem como fundamento alcançar e questionar as estruturas mais básicas que organizam o pensar estabelecido. Bem assim, também coerente com a perspectiva do fazer filosófico, especialmente quando pensado no contexto da administração pública, assume-se a *inovação* como resultante de um processo de elaboração predominantemente *incremental*.⁸³

A inovação é um fenômeno centrado nas pessoas que pensam com radicalidade, refletem sobre si mesmas e questionam os fundamentos do seu próprio pensamento, de modo a desenvolver formas alternativas de pensar, de agir e de realizar o trabalho necessário à produção de valor. Sendo os pensamentos e as ações ordinárias baseadas em conceitos – ou em suas expressões mais complexas e articuladas, as teorias –, a tomada de consciência disso é ponto de partida para o processo criativo de produção de inovações.

Então, se as teorias e seus conceitos moldam o pensamento e a ação, e se estes podem ser transformados a partir do fazer filosófico baseado na problematização, ainda, se inovar implica desenvolver uma forma alternativa de proceder resultante de um processo criativo, pode-se relacionar *criatividade* e *inovação* ao *pensamento filosófico*. E esse enlace se processa, fundamentalmente, pela transformação das malhas de conceitos que subjazem ao *pensar* e ao *agir* das pessoas.

⁸³ A proposição de uma perspectiva *incremental* se alinha ao princípio da continuidade dos serviços públicos, pretendendo alertar para os riscos de promover rupturas nas estruturas e processos com potenciais prejuízos à disponibilização de bens e serviços públicos.

Submeter esses conceitos conformadores das teorias que informam o entendimento e o modo de agir das pessoas constitui o elemento ativador básico do processo de inovação. Mas por que a inovação é rara, então? Porque esse esforço de racionalização, que exige o exame radical do pensamento, não ocorre de forma espontânea, principalmente nas burocracias mais complexas e cristalizadas, nas quais o passo lateral em relação ao percurso convencional não é estimulado. Gallo (2012, p. 71), referindo Deleuze, alerta, no entanto, que “o pensamento não é ‘natural’, mas forçado. Só pensamos porque somos forçados a pensar. E o que nos força a pensar? O problema”. Segue o autor, afirmando que “pensar é experimentar o incômodo do desconhecido, do ainda-não pensado e construir algo que nos possibilite enfrentar o problema que nos fez pensar” (Gallo, 2012, p. 72). Eis uma das razões pelas quais a inovação tem sido fomentada em espaços e processos constituídos para facilitá-la – os laboratórios de inovação.

Aqui vale retomar, a propósito, os já referenciados conceitos de *homem operacional* e de *homem reativo* propostos por Ramos (1984). Para a inovação está pressuposto um esforço de ativação e orientação da razão para a desconstrução do pensamento dominante e a superação do comportamento irrefletido e acrítico.

Inovar partirá, assim, do repensar de conceitos em seus fundamentos, segundo um exame rigoroso da percepção do tema em seu contexto por parte dos sujeitos, alcançando desde a definição do suposto problema em seus alicerces conceituais e correspondentes pressupostos até a sinalização de linhas de encaminhamento das alternativas para solução. Note-se que a essência da inovação não reside na busca direta de soluções para o problema, senão antes requer a investigação dos pressupostos sobre os quais se assentam os conceitos que, por sua vez, informam a própria definição de uma situação como problema e seus contornos. E isso é o pensamento filosófico em substância. A formulação de respostas potenciais – a face aparente da inovação – é estágio subsequente e instrumental à administração, mas que tem aquele repensar essencial como condição substantiva. O *pensamento filosófico* constitui, assim, um dos elementos que, juntamente com a *imaginação* e a *criatividade*, animam o processo de inovação.

Não havendo a revisitação fundamental dos conceitos que habilitam o pensar em sua constituição estruturante básica, serão colhidas,

no máximo, novas ideias em resposta aos problemas formulados em suas expressões de superfície, mas sem inovação. Pode-se solucionar problemas? Sim. E pode ser suficiente? Eventualmente sim. E isso seria mesmo inovação? Ou seria uma abordagem de identificação e solução de problemas?⁸⁴ Eis aqui a retomada da provocação inicialmente formulada em relação ao necessário crivo crítico-reflexivo a incidir sobre a própria concepção subjacente à proposição dos laboratórios de inovação. Seriam mesmo laboratórios de *inovação* em sua expressão substantiva, ou mais predominantemente de conteúdo instrumental?

Destaca-se, também, que pensar o fenômeno da inovação exige que se compreenda a natureza dos processos cognitivos humanos em seus mecanismos mais profundos. Assinala-se, neste particular, o fato de a cognição humana se constituir como processos que encerram uma dimensão social importante, ou seja, que também envolvem compartilhamento de percepções e experiências.

Uma explicação é sempre uma proposição que reformula ou recria as observações de um fenômeno, num sistema de conceitos aceitáveis para um grupo de pessoas que compartilham um critério de validação (Maturana & Varela, 2001, p. 34).

O desafio de inovar, portanto, reside antes na consciência de que os primeiros e mais complexos obstáculos estão nos conceitos preexistentes. Os juízos morais, os padrões culturais de interpretação do mundo e de conduta, o sentimento de segurança que o conhecimento já aprendido proporciona no contexto da administração pública, exigem exame cuidadoso.

Note-se que o primeiro e mais relevante resultado dos processos de inovação pode não ser a inovação em si, senão a transformação de pensamento que produzem nas pessoas que se propuseram a mobilizar seu intelecto, em busca de antes conhecer e examinar mais rigorosamente o modo como pensam. Assim, ainda que um projeto criativo específico não frutifique de forma mais objetiva em algo passível de ser implementado e rotulado como uma inovação restará sempre o aprendizado significativo, mormente quando colaborativo, decorrente dos esforços de reflexão crítica envolvendo os elementos

⁸⁴ Uma abordagem também interessante, neste particular, seria retomar os conceitos de *circuitos simples e duplos* de aprendizagem propostos por Chris Argyris, dentre outras perspectivas da aprendizagem.

todos examinados no curso do processo. Ou seja, ao final, mesmo que sem um produto inovador, tem-se um *resultado* pela transformação das pessoas em sua forma de perceber a organização e seus enlances institucionais, dentre outros aspectos.

Também, no que diz respeito ao *lugar do pensar*, merece destaque a instituição dos *laboratórios de inovação* como espaços específicos dotados de materiais e metodologias para apoiar pessoas nesse pensar criativo, voltado à cocriação de ideias e prototipagem baseada, fundamentalmente, na adoção de metodologias ativas de interação. Estes laboratórios são definidos por Sano (2020, p. 18) como “*ambientes colaborativos que buscam fomentar a criatividade, a experimentação e a inovação, por meio da adoção de metodologias ativas e da cocriação, na resolução de problemas*”. Tomando a inovação como um processo que se aperfeiçoa, tem-se valorosos movimentos iniciais e mesmo mais consolidados de introdução destas estruturas e de metodologias, mas que por sua própria natureza, estão em constante percurso de desenvolvimento.

Essa prática revela um significativo avanço na institucionalização da inovação em organizações públicas. No entanto, é importante assinalar que, a despeito destes ambientes e recursos não estarem formalmente constituídos em uma organização, ou mesmo bem estruturados para tal finalidade, a inovação também pode fazer-se como uma realidade, inclusive, e mesmo preferencialmente, disseminada entre as pessoas nos diferentes espaços institucionais. Por certo, nem todos estão o tempo todo dispostos ou aptos a envolverem-se nos processos criativos orientados para a inovação, especialmente quando tomado o conceito de inovação em sua substância filosófica, mas é importante que sejam constantemente convidados e estimulados a isso.

No limite, a organização pode cultivar e buscar conter em si, de forma capilarizada, o espírito da inovação. Isso significa pensar na inovação – tanto quanto se faz com a filosofia em relação aos conceitos – não como reserva de poucos, ou por vezes insulada em espaços criativos, mas como prática inerente ao próprio fazer das pessoas nos seus correspondentes espaços de atuação cotidianos, segundo configurações interativas peculiares e para o exame e a elaboração de novos significados e formas de produzir valor público.

É nesse particular que a capacidade de *inovação* encontra seu significado mais substantivo em interface com a filosofia, entendida como um fazer prático e cotidiano ao alcance de todos os que se propõem a um esforço de pensamento maior. E as *oficinas de pensamento filosófico* constituem uma possibilidade metodológica para o estímulo à inovação inserida mesmo no contexto dos laboratórios de inovação.

Como se disse, a inovação tem sido também operacionalizada na administração pública como *competência*, no contexto dos correspondentes programas de gestão (Bergue, 2019a; ENAP, 2020a, 2020b). Importa assinalar, ainda, que os temas da *inovação* e das *competências* não estão isolados, de modo que sua análise poderá implicar sobreposições entre si e mesmo em relação a outros conceitos.

Um estudo produzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (OCDE, 2017) identificou as seis habilidades essenciais para a promoção da inovação no setor público, de modo a corresponder aos desafios da contemporaneidade. São elas:

Iteração: capacidade de desenvolver políticas, serviços e produtos de forma incremental e experimental.

Alfabetização em dados: capacidade de garantir decisões orientadas e apoiadas em dados e evidências.

Foco nos cidadãos: capacidade de compreender e direcionar os serviços que realiza na condição de agente público para a solução das necessidades dos cidadãos.

Curiosidade: capacidade de buscar e experimentar novas ideias e formas de trabalhar.

Contação de histórias engajadoras (storytelling): capacidade de estabelecer a comunicação em contextos de constante mudança, contar a história das transformações com referências ao passado, ao presente e às possibilidades de futuro e, ao mesmo tempo, estimular o apoio e o envolvimento das pessoas.

Insurgência: capacidade de desafiar o *status quo*, alterar padrões e estabelecer parcerias incomuns (OCDE, 2017, p. 8).

Todos os aspectos assinalados merecem atenção, mas dentre estes se destacam: a *Curiosidade* e a *Insurgência* como mais diretamente relacionadas com o *pensamento filosófico*. São, ambas, atributos necessários para um proceder crítico-reflexivo.

Além disso, a inovação também vem sendo abordada como competência em si. Nessa linha, a *competência para a inovação* é

proposta por Bergue (2019a) como relevante para o exercício da liderança nos seguintes termos:

Nesse cenário, assumem relevo aspectos como a capacidade crítica envolvendo resultados do trabalho das pessoas e os processos que os geram, a capacidade de mobilização da equipe, reconhecidas as especificidades de seus membros em termos de competências, o reconhecimento do potencial transformador que as práticas de valorização e engajamento das pessoas nos processos de tomada de decisão, de concepção, de execução e de avaliação da implantação de novas formas de trabalho (processos) e de resultados (produtos públicos de valor para a sociedade). A liderança assume, assim, uma função educadora na expressão mais ampla e contemporânea possível, assentada no reconhecimento dos saberes que existem em cada pessoa e na coprodução de soluções inovadoras. Esse posicionamento da liderança como um educador no âmbito das equipes, da organização e das relações interpessoais e entre organizações merece especial destaque em seu mais radical significado. Educar significa transformar a forma de pensar e, portanto, de compreender o mundo, condição esta essencial para a ação, impulsionada por novas atitudes e posicionamentos – fundamento da mudança inovadora. Na esteira da educação formal, com mais intensidade no contexto do trabalho, as transformações organizacionais substantivas decorrem da capacidade de assimilar novos conceitos, de criar protótipos de processos e de experimentá-los (Bergue, 2019a, p. 73).

Ainda, dentre as competências para a liderança de elevado desempenho propostas pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (ENAP, 2020a), institucionalizadas no âmbito do Poder Executivo federal pela Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME n. 21, de 1º de fevereiro de 2021, está a denominada como *Inovação e Mudança*, e assim descrita:

Capacidade de questionar abordagens convencionais na solução de problemas, de adotar novos *insights* à sua ação, de criar um ambiente propício à experimentação e à melhoria contínua, de suscitar e encorajar ideias de vanguarda e novas formas de se trabalhar, adotando medidas incrementais ou disruptivas que conduzam a organização a responder de forma adequada ao contexto e se preparar face a cenários futuros (IN 21/2021, 2021b).

No excerto do texto normativo, pode-se perceber elementos de conteúdo que se entrelaçam com o senso geral de pensamento crítico-reflexivo de extensão radical, em especial “*questionar abordagens*

convencionais". Este elemento tem uma relação direta com o conceito de *insurgência* antes referido – a capacidade de desafiar padrões estabelecidos. Note-se, todavia, que este enfrentamento não alcançará maior efetividade por uma investida direta limitada ao nível da superfície, ou à sua expressão aparente, mas tanto mais quanto em maior profundidade alcançar as estruturas de pensamento. Ainda, a partir do estudo sobre competências individuais para a inovação desenvolvido por Montezano (2022) pode-se destacar, algumas delas que estão diretamente ancoradas na filosofia, ou seja, são capacidades cuja mobilização exige o exercício de uma forma de pensar mais aguda, a saber: a *análise crítica*; a *criatividade*; a *curiosidade* e a *insurgência*.

Também, mesmo que orientada para outro contexto, que não a inovação, vale assinalar, por correlato, o estudo de Laar *et al.* (2020) que, em ampla revisão de literatura mais especificamente acerca das capacidades necessárias para o mundo do trabalho digital de modo geral, referem dentre outras, as competências de *pensamento crítico*, de *criatividade* e de *resolução de problemas*. No que se refere mais especificamente à competência de *resolução de problemas*, é importante destacar que a marca deixada pela prática do *pensamento de natureza filosófica* no enfrentamento de temas e problemas públicos tende a ser mais profunda se comparada à aplicação de técnicas e metodologias convencionais de *análise e resolução de problemas*. Esta última abordagem, em geral, produz resultados alternativos e soluções, mas assentadas nos mesmos pressupostos.

Perceba-se que ante o referido exsurge um senso geral de necessidade de transformações na administração pública e que estas estão associadas à ação dos servidores públicos de modo geral. Também se percebe que são depositadas expectativas sobre o papel das lideranças neste processo, o que não pode assumir o significado de dispensa dos demais servidores, em relação à responsabilidade de envolverem-se ativamente nos esforços de inovação.

Mas, em busca de um senso agregador dessas ideias, sugere-se a existência de uma competência fundamental, subjacente mesmo a estas contribuições todas, e que se revela importante na transformação da administração pública contemporânea pensada em intensa relação com a sociedade, a saber, uma *competência crítico-reflexiva* a ser mobilizada, a partir do exercício do *pensamento filosófico* baseado

na problematização de natureza filosófica reconhecida em sua intencionalidade peculiar. Problematizar em termos filosóficos, como já se disse, significa buscar conscientemente atingir os fundamentos do pensar, questionando-os em si próprio com a finalidade de, ou substituí-los, ou mesmo validá-los.

O *problema* não se confunde com *pergunta*, reafirma-se. Um verdadeiro problema não se define pela aposição de um ponto de interrogação, senão pela intenção que encerra – a de mobilizar continuamente o pensamento, não permitindo à mente racional e criativa calar-se. Retome-se aqui a imagem de um olho d’água que forma a nascente submersa de um rio a revolver constantemente a areia do fundo. Assim se manifesta também o pensamento filosófico.

Gallo (2012, pp.75-76) justamente neste particular afirma que “*as pedagogias do problema que conhecemos fracassaram porque tomaram falsos problemas, porque tomaram o problema como interrogação, como pergunta*”. O referido autor destaca que a definição de um problema não está na *interrogação* em si, eis que esta pressupõe a busca de uma resposta. Este intento problematizador tende, de fato, a animar certa *comunidade de sentido* a buscar, no seio dos seus pressupostos e de marcos epistemológicos e teórico-metodológicos, uma resposta que satisfaça.

Daí se depreende que a problematização não implica, necessariamente, a formulação de uma pergunta, senão uma atitude do sujeito de questionar-se a partir de uma situação-problema, que pode ser um conceito dado, consolidado e, por conseguinte, não submetido à reflexão. Segue Gallo (2012, p. 76) afirmando que “*a interrogação constitui, assim, uma espécie de ‘traição’ ao problema, uma vez que ela o desmembra e o recoloca no âmbito da reconhecimento, do pensar o já pensado e não no estabelecimento ‘virgem’ do pensamento*”. É preciso, pois, muito cuidado com o ponto de interrogação em seu efeito de cobrar uma resposta rápida. Impõe-se atentar mais para os termos da pergunta em si, tomando-se a questão como um problema a ser pensado na substância dos conceitos particulares que a constitui.

Esta capacidade pode, portanto, ser operacionalizada – sob a perspectiva do *fazer* – como *competência crítico-reflexiva*, significando uma postura sistemática como inerente não somente ao *fazer*, mas ao *ser servidor público*; tanto nos sistemas de educação, particu-

larmente no plano profissional, quanto nos sistemas de gestão de modo articulado, com especial destaque aqui em relação à *inovação e criatividade*.

Em suma, a filosofia busca esclarecer. Em sendo assim, almeja um conhecimento racionalmente justificado a partir de um fazer crítico e reflexivo que visite os estratos mais escondidos do pensamento. Desse modo, entre as contribuições do pensamento filosófico está, por conseguinte, a explicitação, a desconstrução e a superação da opinião que é uma forma confortável de explicar o mundo e posicionar-se irrefletidamente nele. Para Gallo (2012, p. 61), a filosofia é o “*transitar da doxa para a episteme*”. E pensada a partir da perspectiva de ambientes de inovação, a reprodução acrítica e confortável de conceitos já assentados pode ser tomada como “*uma forma de não pensamento, pois a falsa sensação de segurança nos impede de arriscar e, fora do risco, não há criatividade ou pensamento possível*” (Gallo, 2012, pp. 64-65). Constituindo-se como processos também assentados em uma postura ativa e autônoma do sujeito, de fundo ético, portanto, as atividades criativas afetas à inovação podem ser relacionadas em sua essência ao *fazer filosófico*.

9.6 Arranjos flexíveis de trabalho

Já se disse que o objeto da gestão de pessoas é o sujeito em seu contexto, implicando assumir a dinâmica e o espaço organizacional como uma construção intersubjetiva e, também por isso, um fenômeno complexo, fluido e multifacetado em seus valores e nas interpretações, a ser percebido ainda em sua dimensão política. Cumpre assinalar, neste particular, os limites que o pensamento por vezes conduzido segundo lentes de contornos mecanicistas, de inspiração taylorista e fordista, impõe à gestão de pessoas, notadamente no setor público.

A oportunidade de novo olhar está dada, com especial ênfase em relação às feições de como se pensa o trabalho no serviço público. Isso desde seu planejamento, que pouca atenção recebeu por ocasião dos sucessivos movimentos tendentes à adoção da gestão de desempenho, até a construção de um significado de desempenho compatível com uma realidade de arranjos laborais flexíveis, passando-se, evidentemente, por temas transversais como: as capacidades e os valores emergentes a delinear as competências comporta-

mentais, gerenciais e políticas requeridas das lideranças dos demais servidores; os espaços para a criatividade e a inovação no trabalho; o redesenho de processos e estruturas de trabalho decorrentes de formatos mais flexíveis e adaptativos; a valorização do aprendizado continuado, dentre outros aspectos.

Esses elementos assentam-se, no entanto, em um substrato que se revela tão desafiador quanto relevante e de imperativa atenção, a saber, a autonomia e sua conseqüência mais evidente – a responsabilidade. Mas este constitui ponto de encerramento desta seção, que, por sua vez, propõe-se a sinalizar o pensamento filosófico como subsídio para inspirar uma inflexão na trajetória de tratamento do tema. Antes, contudo, se aborda os elementos mais recorrentes no discurso gerencial, ainda assim relevantes e dignos de atenção para o constante repensar do trabalho no contexto da gestão de pessoas no serviço público.

Em um cenário de trabalho flexível – que contém o conceito de trabalho remoto e suas variantes terminológicas⁸⁵ –, há competências para as lideranças e demais membros das equipes de trabalho que se reconfiguram em importância, além de capacidades ou condições outras que concorrem para um ambiente laboral qualificado. O senso de trabalho flexível é tomado aqui como um arranjo de relações que relativiza principalmente o local e a forma de realizar as atividades, redesenhando, por conseguinte, as interações e, particularmente, os instrumentos de gestão do trabalho – planejamento, execução e controle das atividades –, com impacto na qualificação das entregas em termos de valor público atribuído.

É necessário, entretanto, que o formato do trabalho – continuado, intermitente ou por projetos – seja resultado de um conteúdo substantivo definido por conceitos dotados de significado e valores fundantes, que se traduzam efetivamente nas práticas dos servidores públicos. Este cenário emergente sinaliza a atenção para uma pauta de temas, todos inter-relacionados, que alcança, dentre outros: a liderança, a centralidade dos sujeitos-servidores, a tecnologia, a ino-

⁸⁵ O *trabalho remoto* é tomado aqui como uma das expressões – ou componentes – de um *arranjo laboral flexível*, reconhecendo-se que a execução de trabalho em regime remoto não constitui modalidade aplicável a todas as pessoas, tampouco a todas as atividades nem o tempo todo. Assenta-se, também, que não se trata de uma panaceia, tampouco de um modismo, uma vez que as experiências havidas tenderão a imprimir sensíveis transformações no mundo do trabalho no setor público.

vação e a criatividade, a educação permanente, o valor das entregas em termos de serviço público.

O primeiro e central aspecto a abordar são os componentes que conformam o perfil, o papel e a postura da liderança, impondo-se, de início, o repensar sobre os significados de *liderar*, de *trabalho* e de *produção de valor*, que se sustentem em um modelo de trabalho flexível. Superado mesmo em arquiteturas presenciais de trabalho, elementos, tais como: a desconfiança, a rigidez, a hierarquia, a distância de segurança, a postura coercitiva, o medo de perder espaço e poder, o controle sob a forma de tutela direta e o excessivo apego a expressões simbólicas de poder, perdem plenamente o significado em arranjos laborais flexíveis, notadamente naqueles em que o trabalho remoto esteja inserido. Passa-se, em contrapartida, a valorizar mais qualidades relacionadas à humanização das relações e à capacidade de estabelecer enlaces saudáveis de integração e de colaboração entre pessoas, equipes e organizações.

Assumem relevo, também, as capacidades de planejamento do trabalho e negociação de condições de consecução das atividades e do alcance de resultados, de estabelecimento de conversações, e de articulação e integração das competências técnicas e políticas, borrando as fronteiras entre a burocracia e a política, reduzindo a ênfase no discurso tecnicista estreito – que mais concorre, de fato, para distanciar e isolar as pessoas. No particular do *planejamento e negociação de resultados*, ganha relevo a atenção ao *valor das entregas*, com especial cuidado para o tratamento da *produtividade do trabalho*, a fim de que se evite a incidência em um *novo-taylorismo*, no qual a ênfase recai em parâmetros quantitativos de medição de entregas cujos equívocos de dimensionamento podem, por sua vez, repercutir em diferentes manifestações degenerativas, incluindo desde expressões de formalismo até adoecimento das pessoas. Ainda como qualidades emergentes das lideranças, mas que, a exemplo das já referenciadas, se estendem aos demais membros das equipes, tem-se a *comunicação* e a *confiança*, estas sensivelmente impactantes sobre o senso de *autonomia* que constitui um dos esteios dos arranjos flexíveis de trabalho.

O espaço e o estímulo para a constituição de um ambiente fértil à inovação e à criatividade constituem também aspectos transversais aos formatos flexíveis de trabalho e que envolvem diretamente a li-

derança ao exigir tolerância, aceitação e suporte. Isso representado pela ressignificação e pelo reposicionamento em relação ao tratamento atribuído ao erro, ao fomento à formulação e exposição de ideias, tanto quanto criar condições para que sejam submetidas à aplicação, ainda que inacabadas, consoante o senso de *iteração*, no contexto dos processos de criação e inovação.

No curso deste processo criativo cabe à liderança confiar e valorizar os acertos. Nos processos de conversação, ser capaz de escutar as vozes dissonantes, de enfatizar as convergências e os pontos de contato entre ideias, proposições e pessoas, reconhecendo e fazendo reconhecer que os debates de ideais são salutares, exercitando a capacidade de posicionar os fenômenos em perspectiva e valorizar contribuições, tendo em mente que as pessoas se inclinam a resistir mais às ideias e, em especial, à forma como são elaboradas e comunicadas, e não necessariamente às mudanças em si (Hernandez & Caldas, 2001; Chu, 2005).

Entre os eixos tributários deste cenário está a educação profissional, notadamente aquela desenvolvida pelas escolas de governo. O senso de capacitação contida no conceito de trabalho – e não lateral a ele – é um ponto fundamental. Capacitar servidores sistematicamente é uma exigência do serviço público contemporâneo a intensificar-se doravante, segundo metodologias ativas, baseada em fundamentos de didática para adultos e profissionais, além de orientada por processos autônomos de aprendizagem. Isso repercute diretamente na sociedade, desde que as competências desenvolvidas efetivamente tenham sua mobilização estimulada.

As ações de educação – pensadas segundo uma perspectiva de qualificação do serviço público, orientada *pelo* interesse público (como valor e não objeto) e *para* a sociedade – exigem em trajetória ascendente abordagens de formato colaborativo centradas na problematização e na promoção de desacomodações, que inspirem e provoquem a reflexão sobre conteúdos pertinentes, contemplando a possibilidade de aplicação das ideias resultantes dos processos de aprendizagem.

Mas nada disso é essencialmente novo nos campos da pesquisa e, tampouco, do discurso gerencial. É imperativo que se superem as expressões formalísticas que revestem o fenômeno multifacetado

em ascensão, caracterizado por um arranjo de proposições sofisticadas e envolventes no plano discursivo, mas, de modo geral, pouco efetivas em promover transformações de ação mais substantivas e, por conseguinte, duradouras.

Nestes emergentes esforços de ressignificação do trabalho, o senso de *responsabilidade* assume relevo. Se as relações pretendem se configurar de modo mais flexível, um componente agregador precisa substituir o controle rígido, a saber a *responsabilidade*. E qual é o fundamento da responsabilidade? A ameaça? A punição? Este é o caminho até então percorrido. E qual a contribuição da filosofia neste particular, então? Sugere-se, justamente, a abordagem do *conteúdo ético de ser servidor público*.

É nesse cenário que a proposição das interseções entre a filosofia e a administração pública se coloca. Não é simples estabelecer conceitualmente essas relações e tampouco erigi-las no plano metodológico. O pensamento filosófico trata-se de mais uma oportunidade de fazer diferente; de produzir mudanças substantivas na forma de interpretar a administração pública. O desafio maior é que ele próprio como conceito não seja fagocitado pelo discurso gerencial de superfície.

10

Elementos para uma agenda de pesquisa em filosofia e administração pública

Este texto apresenta sensíveis limitações em decorrência tanto do seu objetivo focal quanto do recorte de abordagem, o que sinaliza muitas oportunidades de avanço em abrangência e profundidade. E este capítulo tem a finalidade de sinalizar algumas dessas linhas de ampliação de escopo e de aprofundamento de temas, problemas e conceitos. Tem, ainda, o objetivo de chamar o leitor a complementar com outras proposições.

Para pensar em desdobramentos e aprofundamentos dos temas, retoma-se a pergunta inicial orientadora desta obra – *Como a filosofia pode contribuir para o estudo da administração pública?* Em resposta viu-se que a partir do pensamento filosófico mobilizado desde a problematização de natureza filosófica, e que esta tem substância distinta da elaboração e do enfrentamento de problemas de outros tipos, inclusive os científicos. E sobre quais outras contribuições se poderia pensar?

Também na esteira do tratamento dispensado no curso do texto, um olhar prospectivo admite duas grandes linhas de encaminhamento: a de *conteúdo* e a *metodológica*. Além de tudo o que constou e que, evidentemente, é passível de revisão e aprofundamento, especificamente no que se refere aos *conteúdos* – dada a ausência de limites –, as órbitas mais imediatas sugerem avanços para uma abordagem do pensamento filosófico sobre a *educação e o desenvolvimento de pessoas na administração pública*, a *aprendizagem organizacional*, a *motivação*, a *mudança*, dentre outros. Estes são temas relacionados a tudo o mais ora abordado, mas que requerem aprofundamento.

Ainda, as interfaces da filosofia entendida como um fazer com os estudos organizacionais constituem

amplo e fértil espaço de desenvolvimento. Este é um campo que mais intensamente se relaciona com o pensamento filosófico, além de um tributário fundamental e relativamente pouco explorado frente ao seu potencial para pensar a administração pública.

A epistemologia também constitui uma área a receber mais atenção. Como se dá o conhecimento? O que se entende por realidade, por verdade e por certeza, por exemplo? Como esses conceitos afetam as demais dimensões do trabalho dos administradores e servidores públicos?

Também entre os ramos da filosofia mais diretamente relacionados com a administração pública, mormente no que se relaciona com o governo e o estado, reside a *filosofia política*, formulação, a partir da qual problematizações importantes, especialmente sobre o poder, podem ser engendradas. Ainda sob a perspectiva da filosofia, também as tradições da filosofia da linguagem reclamam maior espaço e aprofundamentos de suas contribuições para a problematização no campo da administração pública.

Sob a perspectiva *metodológica*, merece ser mais bem estudado um detalhamento de aplicação e a produção de experiências e avaliação da utilização das *oficinas de pensamento filosófico*. Faz-se necessário experimentar, estudar os resultados e aperfeiçoar as metodologias, além de produzir outras ideias de abordagem.

Assume relevo também o esforço que avance no repensar não somente dos conteúdos, mas dos *materiais didáticos* em seus múltiplos formatos e possibilidades de acesso – livros, vídeos, *podcasts*, emprego de redes sociais e arquiteturas específicas para ambientes virtuais de aprendizagem, etc. – e dos *métodos didáticos*, com um especial olhar sobre a andragogia e a heurística, notadamente ao tratar de educação profissional e de adultos. Revela-se também importante aprofundar as reflexões sobre um percurso formativo que inclua o conteúdo de filosofia, em especial a problematização filosófica nas ementas dos demais componentes curriculares ou módulos didáticos dos cursos e a introdução de um componente específico de filosofia para a administração pública. A mesma atenção exigem os componentes atinentes a seus ramos, como é o caso da *ética*, da *epistemologia* e da *filosofia política*, entre outros.

Ainda neste território das abordagens didáticas, impõe-se uma discussão mais profunda sobre o desenho de ementas das disciplinas ou cursos e seus objetivos. Bem definir que competências se pretende desenvolver com os componentes curriculares envolvendo os conteúdos de filosofia constitui importante recurso de mobilização dos esforços não somente do ensino, mas da aprendizagem significativa. Isso em alinhamento com o que sinalizam as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de administradores públicos.

O repensar dos métodos avaliativos também pode ser assinalado como outro ponto importante, merecendo atenção o desenvolvimento de estratégias de avaliação de aprendizagem incidentes sobre o exercício do pensamento filosófico. Também a formação dos docentes para a condução destes componentes curriculares merece atenção.

Do ponto de vista da pesquisa, o *ensino de filosofia na administração pública* revela-se campo fértil como tema ou linha de investigação a ser explorada em congressos, encontros e publicações científicas. Bem assim, atividades de extensão – tanto quanto de graduação e de pós-graduação – que integrem docentes e estudantes da Filosofia e da Administração podem resultar em contribuições importantes.

Por fim, dada a sua natureza, especialmente no contexto brasileiro, em nada encontraria óbice este conteúdo ser estudado com a devida transposição didática, também na educação básica – especialmente na formação técnica de nível médio – pensada em suas diferentes conexões interdisciplinares, com vistas a desenvolver competências previstas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Em suma, este último capítulo é mais precisamente um convite!



Referências

- Abbagnano, N. (2012). *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.
- Abrucio, F. L., Pedroti, P. & Pó, M. V. (2010). A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio & R. S. Pacheco (Orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 27-71). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- 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>
- Aranha, M. L. de A. & Martins, M. H. P. (2005). *Temas de filosofia*. São Paulo: Moderna.
- Aranha, M. L. de A. & Martins, M. H. P. (2016). *Filosofando: introdução à filosofia*. São Paulo: Moderna.
- Aristóteles. (2014). *Ética a Nicômaco*. 4ª Edição, São Paulo: EDIPRO.
- Armijos Palácios, G. (2013). O ensino de filosofia e a “situação problema”. In M. Carvalho & G. Cornelli (Orgs.). *Ensinar Filosofia*. v.1 (pp. 195-203). Cuiabá: Central de Texto.
- Arretche, M. & Marques, E. (2007). Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. In G. Hochman, M. Arretche & E. Marques (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. (pp. 89-102). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Audard, C. (2007). Utilitarismo. In M. Canto-Sperber (Org.). *Dicionário de ética e filosofia moral*. v. 2. (pp. 737-744). São Leopoldo: Editora Unisinos, 2007.
- Azevedo, A. & Grave, P. S. (2020). O administrador como agente virtuoso. In M. C. Serafim (Org.). *Virtudes e dilemas morais na administração pública* (pp. 89-102). Florianópolis: Admethics.
- Azevedo, A. & Grave, P. S. (2014). Prolegômenos a toda a administração possível: Administração – o que é isto? *Organizações & Sociedade*, 21(71), 695-712.
- Baggini, J. & Fosl; P. S. (2008). *As ferramentas dos filósofos: um compêndio sobre conceitos e métodos filosóficos*. São Paulo: Edições Loyola.
- Barreto, R. de O., Carrieri, A. de P. & Romagnoli, R. C. (2020). O rizoma deleuze-guattariano nas pesquisas em Estudos Organizacionais. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, 18(1), 47-60. <https://doi.org/10.1590/1679-395174655>.

Bentham, J. (n.d.). *Uma introdução aos princípios da moral e da legislação*. 1789 (cópia livro digitalizado sem ficha catalográfica).

Bergue, S. T. (2008). A redução gerencial no processo de transposição de tecnologias de gestão para organizações públicas. *Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 32.

Bergue, S. T. (2010). The managerial reduction in the management technologies transposition process to public organizations. *Brazilian Administration Review*, 7(2), 155-171.

Bergue, S. T. & Klering, L. R. (2010). A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais. *Organizações & Sociedade*, 17(52), 137-155. Doi.org/10.1590/S1984-92302010000100008.

Bergue, S. T. (2011). *Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional*. Caxias do Sul: EDUCS.

Bergue, S. T. (2019a). *Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público*. Brasília: ENAP.

Bergue, S. T. (2019b). Inovação e Escolas de Contas: experiência do laboratório de inovação para o controle externo no TCE RS. In D. M. Coutinho & A. L. de M. Gonçalves (Orgs.). *Contando saberes: algumas experiências das escolas de contas e gestão*. (pp. 146-169). Palmas: Instituto de Contas – ISCON.

Bergue, S. T. (2020a). *Gestão estratégica de pessoas no setor público*. Belo Horizonte: Fórum.

Bergue, S. T. (2020b). Arranjos flexíveis de trabalho e o significado ético de ser servidor público. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, 1(2), 92-103.

Bergue, S. T. (2020c). Avaliação dos processos de gestão no serviço público: uma abordagem crítica sobre a gestão de desempenho. In C. S. Hutz, D. R. Bandeira; C. M. Trentini & A. C. S. Vazquez (Orgs.). *Avaliação psicológica no contexto organizacional e do trabalho*. (pp. 153-165). Porto Alegre: Artmed

Bergue, S. T. (2021a). Gestão de pessoas em nível municipal. In E. J. Grin, D. J. Demarco, & F. L. Abrucio. *Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. (pp. 198-247). Porto Alegre: EDUFGRS.

Bergue, S. T. (2021b, outubro). Contribuições da Filosofia para o Estudo da Administração Pública: uma Abordagem à Luz do Fazer Filosófico. *Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Curitiba, PR, Brasil, 45.

Bergue, S. T. (2021c, outubro). Competências e e-Liderança na Administração Pública: Contribuições da Filosofia para uma Competência Crítico-Reflexiva. *Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Curitiba, PR, Brasil, 45.

Bergue, S. T. (2021d, outubro). Governança pública e códigos de ética: o que pode dizer a filosofia? *Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Curitiba, PR, Brasil, 45.

- Bergue, S. T. (2021e, novembro). Programas de integridade e códigos de “ética” na administração pública: contribuições da filosofia. *Anais do Encontro Brasileiro de Administração Pública*, Brasília, DF, Brasil, 8.
- Bergue, S. T. (2021f, novembro). Gestão de Pessoas no Setor Público e Filosofia: contribuições para o quadro teórico. *Anais do Encontro Brasileiro de Administração Pública*, Brasília, DF, Brasil, 8.
- Bergue, S. T. (2022a). Ética como competência: interseções entre a administração e a filosofia. *Revista Gestão e Planejamento*, 23, 73-87. DOI: 10.53706/gep.v.23.7297.
- Bergue, S. T. (2022b). Contribuições da problematização filosófica para o estudo da administração pública. *Revista Eletrônica de Administração*, 28(2), 1 – 32. DOI: dx.doi.org/10.1590/1413-2311.344.118517.
- Biason, R. de C. (2011). Desenho institucional e valores da ética pública no Brasil. *Cadernos Adenauer*. XII, 3, p. 23-34. Ética Pública e Controle da Corrupção. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- Bjur, W. E. & Caravantes, G. R. (2017). Filosofia de paradigmas: *pensamento crítico, ética, moral e inteligência espiritual no campo da administração*. Porto Alegre: AGE.
- Bilhim, J. (2014). As práticas dos gestores públicos em Portugal e os códigos de ética. *Seqüência*, 69, 61-82. Doi: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2014v35n69p61>
- Bonjour, L. & Baker, A. (2010). Filosofia: *textos fundamentais comentados*. Porto Alegre: Artmed.
- Bresser-Pereira, L. C. & Spink, P. (1999). *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (orgs.). Rio de Janeiro: Ed. da FGV.
- Bunnin, N. & James-Tsui, E.P. (orgs.). (2013). *Compêndio de Filosofia*. São Paulo: Edições Loyola.
- Burrell, G. (1999). Ciência normal, paradigmas, metáforas discursos e genealogia da análise. In S. Clegg, C. Hardy & W. Nord. *Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*, v. 1 (pp. 439-462). São Paulo: Atlas.
- Buta, B. O. & Teixeira, M. A. C. (2020). Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, 27(94), 370-395.
- 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. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200140>.
- Campos, A. M. (1997). Contribuição para o resgate da relevância do conhecimento em administração. *Physis: Rev. Saúde Coletiva*, 7(2), 105-127.
- Cardoso, A. L. & Marengo, A. (2020). Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. *Revista de Administração Pública*, 54(3), 360-380. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190020>.

- Carneiro, M. C. (2003). Resenha. *Trans/Form/Ação*, 26(2), 143-145.
- Cavalcanti, M. F. R. (2016). Estudos organizacionais e filosofia: a contribuição de Deleuze. *Revista de Administração de Empresas*, 56(2), 182-191.
- Carvalho, M. & Cornelli, G. (2013). *Ensinar Filosofia*. v.2. Cuiabá: Central de Texto.
- Carvalho, M. C. (2014). Da integridade enquanto conceito ético: uma perspectiva ambiental. In A. Barbosa & J. M. da Silva (Eds.). *Confluências Bioéticas* (pp.205-222). Lisboa: Universidade de Lisboa.
- 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
- Cavalcanti, B. S. (1981). Formação do administrador público: alternativas em debates. *Revista de Administração Pública*, 15(3), 31-53.
- Cerletti, A. (2009). *O ensino de Filosofia como problema filosófico*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Cid, R. & Segundo, L. H. M. (Org.). (2020). Problemas filosóficos: *uma introdução à filosofia*. Pelotas: Editora da UFPEL.
- Chanlat, J. F. (2022). Repensar as organizações e a sociedade a partir da ética. *Organizações e Sociedade*, 29(100), 125-153. DOI: <https://doi.org/10.1590/1984-92302022v29n0005pt>.
- 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.
- Chouhan, V. S. & Srivastava, S. (2014). Understanding Competencies and Competency Modeling – A Literature Survey. *Journal of Business and Management*, 16(10), 14-22, DOI: 10.9790/487X-16111422
- Chu, R. A. (2005). Resistir é preciso. In T. Wood Jr (Coord.). *Gestão empresarial: comportamento organizacional*. São Paulo: Atlas.
- Clegg, S., Kornberger, M. & Pitsis, T. (2011). *Administração e organizações: uma introdução à teoria e à prática*. Porto Alegre: Bookman.
- CNE (Conselho Nacional de Educação). Resolução CNE/CES nº 1/2014. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 de janeiro de 2014, pp.17-18.
- Coelho, F. de S. (2008). A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, 6 (especial), 1-21.
- Coelho, F. de S. & Nicolini, A. M. (2014). Revisitando as origens do ensino de graduação em administração pública no Brasil (1854-1952). *Revista de Administração Pública*, 48(2), 367-388. <https://doi.org/10.1590/0034-76121597>.
- Coelho, F. de S. (2015). Repensando os concursos públicos no Brasil: subsídios para discussão à luz da gestão de pessoas no setor público. In I. Bassotti; S. S.

Pinto & T. S. Santos (Orgs.). *Uma nova gestão é possível* (pp. 61-89). São Paulo: FUNDAP.

Coelho, F. de S. & Menon, I. de O. (2018). A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. *Revista do Serviço Público*, 69, edição especial, 151-180. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3497>.

Coelho, F. de S. (2019). *História do ensino de administração pública no Brasil (1854 – 2006): antecedentes, ciclos e a emergência do campo de públicas*. Brasília: ENAP – SBAP.

Coelho, F. de S., Almeida, L. de S. B., Midlej, S., Schommer, P. C. & Teixeira, M. A. C. (2020a). O campo de públicas após a instituição das diretrizes curriculares nacionais (DCNs) de administração pública: trajetória e desafios correntes (2015-2020). *Administração: Ensino e Pesquisa*, 21(3), 488–529. DOI 10.13058/raep.2020.v21n3.1897.

Coelho, F. de S., Carneiro, J. M. B., Brito, E. S. & Cheib A. (Org.). (2020b). *Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos*. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil.

Cohen, M; March, J. & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organization choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988/2017). Brasília: Senado Federal.

Contreras, F., Baykal, E. & Abid, G. (2020). E-Leadership and Teleworking in Times of COVID-19 and Beyond: What We Know and Where Do We Go. *Frontiers in Psychology*, 11, 590271. DOI: 10.3389/fpsyg.2020.590271.

Corrêa, V. & Passador, C. S. (2019). O campo do conhecimento em administração pública no Brasil: *uma análise a partir do olhar do Guerreiro Ramos*. Brasília: ENAP – SBAP.

Cortina, A. & Martínez, E. (2005). *Ética*. São Paulo: Edições Loyola.

Cunha, A. M. (1981). Educação em administração pública: retrospectiva e perspectivas da experiência norte-americana e reflexões sobre o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 15(3), 5-30.

Cunha, A. (2007). O futuro dos serviços públicos no Brasil: em busca de inspiração para repensar a educação em administração pública. In P. E. M. Martins & O. P. Pieranti (Orgs.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo* (pp. 329-339). Rio de Janeiro. Editora FGV.

Cunliffe, A. L. & Jun, J. S. (2005). The need of reflexivity in public administration. *Administration & Society*, 37(2), 255-242. DOI: 10.1177/0095399704273209.

Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994 (2021). *Aprova o Código de Conduta Profissional do Servidor Público*. <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 abril 2021.

Deleon, L. (2010). Sobre agir de forma responsável em um mundo desordenado: ética individual e responsabilidade administrativa. In G. B. Peters & J. Pierre (Orgs.). *Administração Pública: coletânea* (pp. 573-594). São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP.

Deleuze, G. & Guattari, F. (1992). *O que é Filosofia?* Rio de Janeiro: Editora 34.

Deleuze, G. & Guattari, F. (2011). *Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia* 2. v. I. São Paulo: Editora 34.

Denhardt, R. B. (2012). *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning.

Dias, M. A. M. J. & Borges, R. S. G. (2015). Estilos de liderança e desempenho de equipes no setor público. *Revista Eletrônica de Administração*, 80(1), 200-221. <https://doi.org/10.1590/1413-2311.0542014.53468>.

Dobel, P. J. (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.

Dobel, J. P. (1990). Integrity in the public service. *Public Administration Review*, 50, 354-366.

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.

Drechsler, W. (2020). Filosofía em y de la administración pública hoy. Posfácio. In E. Ongaro. *Filosofía y administración pública: una introducción*. (pp. 333-343). Ciudad de Mexico: Edward Elgar Publishing.

Dror, Y. (1999). A capacidade para governar: *informe ao Clube de Roma*. São Paulo: Fundap.

Duarte, A. L. F. & Zouain, D. de M. (novembro 2020). Produção acadêmica sobre administração pública no brasil e na américa latina: uma análise bibliométrica. XXIII. Seminários em Administração – SEMEAD. *Anais*, São Paulo.

Dutra, L. H. de A. (2010). *Introdução à epistemologia*. São Paulo: editora UNESP.

ENAP. (2020a). Escola Nacional de Administração Pública. Competências Essenciais para Liderança no Setor Público Brasileiro. Brasília, DF: ENAP. https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/5715/1/COMPET%C3%84NCIAS%20ESSENCIAIS%20DE%20LIDERAN%C3%87A%20PARA%20O%20SETOR%20P%C3%94BLICO%20BRASILEIRO_compressed.pdf. (Acesso em 03/06/2021).

ENAP. (2020b). *Competências transversais de um setor público de alto desempenho*. Brasília, DF: ENAP. <https://repositorio.ena.gov.br/handle/1/5663>. (Acesso em 04/06/2021).

Fadul, É. M. C. & Silva, M. de A. M-A da. (2009). Limites e Possibilidades Disciplinares da Administração Pública e dos Estudos Organizacionais. *Revista de Administração Contemporânea*. Curitiba, 13(3), 351-365.

Fadul, É., Coelho, F. de S., Lustosa da Costa, F. & Gomes, R. C. (2014). *Administração pública no Brasil: reflexões sobre o campo de saber a partir da*

Divisão Acadêmica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013). *Revista de Administração Pública*, 48(5), 1329-1354. <https://doi.org/10.1590/0034-76122012>.

Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. (1999). *A nova administração pública em ação*. Brasília: Editora UnB: ENAP.

Fischer, T. (1993). A formação do administrador público brasileiro na década de 90: crise, oportunidades e inovações nas propostas de ensino. *Revista de Administração Pública*, 27(4), 11-20. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8546>. Acesso em: 24 jun. 2022.

Fisman, R. & Golden, M. A. (2017). *Corruption: what everyone needs to know*. New York: Oxford Press.

Fonseca, A. M. de O., Porto, J. B. & Borges-Andrade, J. E. (2015). Liderança: um retrato da produção científica brasileira. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 19(3), 290-310.

Fountain, J. E. (2005). Construindo um estado virtual: *tecnologia da informação e mudança institucional*. Brasília: ENAP.

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

Gaetani, F. (2009). Governança corporativa no setor público. In J. Lins & P. Miron. *Gestão Pública: melhores práticas*. (pp. 260-275). São Paulo: Quartier Latin.

Gaetani, F. (1999). O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. *Revista do Serviço Público*, 50(4), 92-120. DOI: 10.21874/rsp.v50i4.358

Gallo, S. (2012). Metodologia do ensino de filosofia: uma didática para o ensino médio. Campinas, SP: Papiros.

Gallo, S. (2014). *Filosofia: experiência do pensamento*. São Paulo: Scipione.

Gallo, S. (2013). O ensino de filosofia e o pensamento conceitual. In M. Carvalho & G. Cornelli (Orgs.). *Ensinar Filosofia*. v.1 (pp. 205-215). Cuiabá: Central de Texto.

Gallo, S. (2000). Transversalidade e educação: pensando uma educação não disciplinar. In N. Alvres & R. L. Silva (Orgs.). *O sentido da escola*. Rio de Janeiro: DP&A.

Gallo, S. (2003). *Deleuze & a educação*. Belo Horizonte: Autêntica.

Gallo, S. (2006). A filosofia e seu ensino: conceito e transversalidade. *Ethica*, 13(1), 17-35.

Galvão, P. (2019). Introdução. In I. Kant. *A fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70.

Gault, D. A. (2020). Estudio introductorio. In E. Ongaro. *Filosofia y administración pública: una introducción*. (pp. 13-38). Ciudad de Mexico: Edward Elgar Publishing.

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*, 40. Disponível em: <https://www.oecd.org/innovation/leadership-for-a-high-performing-civil-service-ed8235c8-en.htm>. Acesso em 04/07/2021. <https://dx.doi.org/10.1787/ed8235c8-en>

Giles, T. R. (1984). *O que é filosofia?* São Paulo: EPU.

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

Gomes, A. K. P., Barbosa, M. A. C. & Cassundé, F. R. (2021). Gestão de pessoas por competências e escolha de gestores para cargos de confiança: um estudo no instituto federal do sertão pernambucano. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(83), 1-21. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.80106>.

Gomide Jr., S., Vieira, L. E. & Oliveira, A. F. (2016). Percepção de virtudes morais organizacionais: evidências de validade de um instrumento de medida para o contexto brasileiro. *Revista Psicologia: Organizações e Trabalho*, 16(3), 298-307. DOI: [10.17652/rpot/2016.3.10417](https://doi.org/10.17652/rpot/2016.3.10417).

Gomide, A., Pereira, A. K. & Machado, R. (2017). O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, 20(1), 3-12. DOI: <https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51311>.

Gomide, A., Pereira, A. K. & Machado, R. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In R. Pires, G. Lotta & V. E. de Oliveira. Burocracia e políticas públicas no Brasil: *interseções analíticas*. Brasília: Ipea: ENAP.

Gontijo, P. (2013). Didática para além da didática. In M. Carvalho & G. Cornelli (Orgs.). *Ensinar Filosofia*. v.2 (pp. 49-59). Cuiabá: Central de Texto.

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. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i2.3160>.

Gildenhuys, J. S. H. (2004). *The philosophy of public administration: a holistic approach*. Sun Press.

Grin, E. J. (2016). Atores burocráticos e sua atuação política no interior da gestão governamental. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 15(2), 475-504. DOI: <https://doi.org/10.18593/race.v15i2.7453>

Guido, H., Gallo, S. & Kohan, W. O. (2013). Princípios e possibilidades para uma metodologia filosófica para o ensino de filosofia: história, temas e problemas. In M. Carvalho & G. Cornelli (Org.). *Ensinar Filosofia*. v.2 (pp. 105-128). Cuiabá: Central de Texto.

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

Hadot, P. (2014). *O que é a filosofia antiga?* São Paulo: Edições Loyola.

Harrison, R. (2013). Bentham, Mill e Sidgwick. In N. Bunnin & E. P. Tsui-James (orgs.) *Compêndio de filosofia*. São Paulo: Edições Loyola.

- Hernandez, J. M. da C. & Caldas, M. (2001). Resistência à mudança: uma revisão crítica. *Revista de Administração de Empresas*, 41(2), 31-45.
- Hoof, S. V. (2013). Ética da virtude. Petrópolis: 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.
- Hupe, P. (2013). Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research. *der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, v. 6(2).
- Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21, de 1º de fevereiro de 2021. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp-enap/sedgg/me-n-21-de-1-de-fevereiro-de-2021-302021570>. Acesso em: 03/06/2021.
- Isidro-Filho, A. (2017). Inovação no setor público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. In P. Cavalcante; M. Camões; B. Cunha & W. Severo. *Inovação no setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil*. (pp. 165-178). Brasília: ENAP/IPEA. (<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8797>).
- Japiassú, H. (2006). *O sonho transdisciplinar e as razões da filosofia*. Rio de Janeiro: Imago.
- Jaspers, K. (2011). *Introdução ao pensamento filosófico*. São Paulo: Cultrix.
- Kant, I. (2003). *Metafísica dos costumes*. Bauru: EDIPRO.
- Kant, I. (2012). Immanuel Kant: *Textos seletos*. Petrópolis: Vozes.
- Kant, I. (2019). *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70.
- Karsten, L. (2006). Management concepts: their transfer and implementation. *Critical Perspectives on International Business*, 2(3), 195-207.
- Keinert, T. M. M. (2007). *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume: FAPESP.
- Keinert, T. M. M. (1994). Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). *Revista de Administração de Empresas*, 34(3), p.41-48.
- Keller, A. (2009). *Teoria geral do conhecimento*. São Paulo: Edições Loyola.
- Kempfer, M. & Batisti, B. M. (2017). Estudos sobre o *compliance* para a prevenção da corrupção nos negócios públicos: ética, ciência da administração e direito. *Revista do Direito Público*, 12(2), 273-307.
- Kissler, L. & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-99.
- Kohan, W. (2013). Como ensinar que é preciso aprender? Filosofia: uma oficina de pensamento. In M. Carvalho & G. Cornelli (Orgs.). *Ensinar Filosofia*. v. 2 (pp. 75-83). Cuiabá: Central de Texto.

Kolthoff, E.; Macaulay, M & Anechiarico, F. (2013). Introduction: Integrity systems for safeguarding ethics and integrity of governance. *International Review of Administrative Sciences*, 0(0), 1-4. DOI: 10.1177/0020852313505800.

Kopelke, A. L. & Boeira, S. L. (2016). Reflexividade e criticidade no ensino de graduação em administração. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, 10(1), 78-95. DOI: <http://dx.doi.org/10.12712/rpca.v10i1.683>.

Laar, E., Deursen, A. J. A. M., Dijk, J. A. G. M. & Haan, J. de. (2020). Determinants of 21st-Century Skills and 21st-Century Digital Skills for Workers: A Systematic Literature Review. *SAGE Open*, 1-14. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2158244019900176> (último acesso em 01/06/2021).

Learmonth, M. (2005). Doing things with words: the case of “management” and “administration”. *Public Administration*, 83(3), 617-637.

Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. (2013). *Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências*. <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 abril 2021.

Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. (2016). *Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 abril 2021.

Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. (2018). *Altera a lei de introdução às normas do direito brasileiro – LINDB*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 27 de julho de 2021.

Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. (2021). *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 abril 2021.

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

Lima, J. O. & Silva, A. B. (2014). O significado de “ser servidor público” à luz da aprendizagem transformadora. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 13(1), 97-122.

Lipsky, M. (2019). Burocracia de nível de rua: *dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília: ENAP.

Lynn Jr., L. E. (2012). The many faces of governance: adaptation? Transformation? Both? Neither? In D. Levi-Faur (Org.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press: New York.

Lopes, A. V. & Vieira, D. M. (2020). Nomeações para cargos comissionados e grupos de interesse: usos, motivações e desafios retratados em pesquisas recentes. *REAd – Revista Eletrônica de Administração*, 26(2), 439-462. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.290.97872>.

Lopez, F. & Guedes, E. (2020). Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017). Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea. https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36328&Itemid=448

- Lotta, G. & Santiago, A. (2017). Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de Burocracia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 83, 21-42.
- Loureiro, M. R., Olivieri, C. & Martes, A. C. B. (2010). Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio & R. S. Pacheco (Orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. (pp. 73-108). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Lynn Jr., L. E. (2012). The many faces of governance: adaptation? Transformation? Both? Neither? In D. Levi-Faur (Org.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press: New York.
- Liyotard, J.-F. (2013). *Por que filosofar?* São Paulo: parábola.
- Macedo, S. V. & Valadares, J. L. (2021). A produção acadêmica brasileira sobre corrupção: uma revisão sistemática. *Revista Eletrônica de Administração*, 27(2), 400-429. DOI <https://doi.org/10.1590/1413-2311.319.101302>
- Marengo, A. & Strohschoen, M. T. B. (2018). Abrindo a caixa preta da gestão municipal: variações no perfil de burocracias governamentais locais. In A. Marengo & M. I. Noll (Orgs.). *A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Tomo.
- Marques, M. da C. da C. (2007). Aplicação dos princípios de governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(2), 11-26.
- Marsden, R. & Townley, B. (2001). Introdução: a coruja de Minerva: reflexões sobre a teoria na prática. In S. R. Clegg; C. Hardy & W. R. Nord. (orgs). *Handbook de estudos organizacionais: reflexões e novas direções*. (pp. 31-56) v.2, São Paulo: Atlas.
- Martins, H. F. & Marini, C. (2014). Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do Tribunal de Contas da União*, 46(130), 42-53.
- Martins, H. F. (2014). Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, 48(1), 42-78.
- Martins, P. E. M. (2019). Alberto Guerreiro Ramos: um homem parentético. In B. S. Cavalcanti & F. Lustosa da Costa. *Guerreiro Ramos: entre o passado e o futuro*. (pp. 105-117). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Mattos, P. L. C. L de. (2021). *Sobre método, conversações acadêmicas*. Porto Alegre: Sulina.
- Maturana, H. R. & Varela, F. J. (2001). *A árvore do conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana*. São Paulo: Palas Athena.
- Melani, R. (2016). *Diálogo: primeiros estudos em Filosofia*. São Paulo: Moderna.
- 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), 2-7. 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*. Brasília: Universidade de Brasília, PPGP/UnB.

Mendoza, M. A. G. (2005). La transposición didáctica: historia de un concepto. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 1, 83-115.

Mendus, S. (2007). Tolerância e pluralismo moral. In M. Canto-Sperber (Org.). *Dicionário de ética e filosofia moral*. (pp. 699-704). São Leopoldo: Editora Unisinos, 2007.

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.

Mohr; G. & Ruhl, U. F. H. (2020). Obrigação moral: direito, deveres e virtudes. In W. Dudley & K. Engelhard (Eds.). *Immanuel Kant: conceitos fundamentais* (pp.162-181). Petrópolis: Vozes.

Montezano, L. (2022). O uso da triangulação de dados para definição do modelo de competências profissionais para inovação no setor público brasileiro. In I. Pinho, A. I. Rodrigues, D. Ribeiro & C. Brandão. *Investigação Qualitativa em Ciências Sociais: avanços e desafios*, 14 ee591. DOI: <https://doi.org/10.36367/ntqr.14.2022.e59>.

Montezano, L. & Petry, I. S. (2020). Multicasos da implantação da gestão por competências na administração pública federal. *Revista de Administração FACES Journal*, 19 (3), 47-66.

Moraes, V. V. de, Borges-Andrade, J. E. & Queiroga, F. (2011). Construção e validação de medida para diagnóstico de competências relativas às funções de prefeito(a) e secretário(a) municipal. *Revista de Administração Pública*, 45(5), 1445-1461.

Motta, F. C. P. & Alcadipani, R. (1999). Jeitinho brasileiro, controle social e competição. *Revista de Administração de Empresas*, 39(1), 6-12. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901999000100002>

Motta, F. C. P. & Bresser-Pereira, L. C. (2004). *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.

Neto, G. V. & Terra, V. (1998). A universidade e a formação de recursos humanos na gestão da saúde. *Revista de Administração Pública*, 32(2), 185-194.

Nodari, P. C. (2016). Sobre ética: *Aristóteles, Kant, Levinas e Jonas*. Caxias do Sul: EDUCS.

Noll, M. I. & Marenco, A. (2018). O que sabemos e o que ainda não sabemos sobre política municipal? In A. Marenco & M. I. Noll (Orgs.). *A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras*. (pp. 11-30). Porto Alegre: Tomo.

OCDE. (2010). Avaliação da gestão de recursos humanos no governo. *Relatório da OCDE, Brasil*. <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=45917> (Acesso em: 03/06/2021).

OCDE. (2017). *Core Skills for Public Sector Innovation*. Disponível em: https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSI-core_skills_for_public_sector_innovation-201704.pdf (acesso em 09/06/2021).

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>.

Oliveira, C. C. de, Santos, C. H. S. & Stradioto, J. P. (2020). A interdisciplinaridade na administração pública: proposta de um modelo de avaliação. *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*, 42, e51255. <https://doi.org/10.4025/actascihumansoc.v42i1.51255>.

Oliveira, F. B. de; Sant'Anna, A. de S. & Vaz, S. L. (2010). Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, 44(6), 1453-1475.

Oliveira, A. G. de & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263-1290. DOI <https://doi.org/10.1590/0034-7612136179>

Oliveira, D. J. S. (2021). Gestão social: epistemologia para além de paradigmas. *Revista Organizações & Sociedade*, 28(98), 577-601. DOI 10.1590/1984-92302021v28n9805PT.

Omuro, L., Pereira, M. A. & Pinto, S. S. (2015). Recrutamento e seleção: um novo processo é possível. In I. Bassotti, S. S. Pinto & T. S. Santos (Orgs.). *Uma nova gestão é possível*. São Paulo: FUNDAP.

Ongaro, E. (2020a). *Filosofia y administración pública: una introducción*. Ciudad de Mexico: Edward Elgar Publishing.

Ongaro, E. (2020b). La Enseñanza de la Filosofía en los Programas de Administración Pública. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 4(7), 85-95.

Pacheco, R. S. (2010). Profissionalização, mérito e proteção da burocracia pública no Brasil. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio & R. S. Pacheco (Orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Pantoja, M. J., Almeida, C. G., Gervasio, L. P., Nunez, L. F. P., Rey Filho, M., Oliveira, P. C., Ramos, R. de S. & Vencato, R. de C. de S. S. (2021). Mapeamento de competências gerenciais para o setor público: *da teoria à prática*. Brasília: MPTDF.

Parizeau, M-H. (2007). As relações entre a Filosofia moral e a ética aplicada. In M. Canto-Sperber (Org.). *Dicionário de ética e filosofia moral*. (pp. 595-600). São Leopoldo: Editora Unisinos.

Pellegrin, P. (2007). Prudência. In M. Canto-Sperber (Org.). *Dicionário de ética e filosofia moral*. (pp. 406-411). São Leopoldo: Editora Unisinos.

Pereira, C. F. de O. (1998). *Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor*. Brasília: Brasília Jurídica.

- Perine, M. (2007). *Ensaio de iniciação ao filosofar*. São Paulo: Edições Loyola.
- Perine, M. (2013). Aprendendo e ensinando a filosofar. In M. Carvalho & G. Cornelli. *Ensinar Filosofia*. v. 2 (pp. 149-155) Cuiabá: Central de Texto.
- Pesqueux, Y. (2008). *Filosofia e organizações*. São Paulo: Cengage Learning.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2010). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP.
- Peters, B. G. (2013). O que é governança? *Revista do Tribunal de Contas da União*, 45(127), 28-33.
- Platão. (1996). Apologia de Sócrates. *Os Pensadores*. Platão. 63-97.
- Plissock-Varas, C. & Lagos-Machuca, N. (2021) Efecto de las capacitaciones en la reflexión sobre ética y corrupción. *Revista de Administração Pública*, 55(4), 950-968. DOI <https://doi.org/10.1590/0034-761220200658>
- Porta, M. A. G. (2014). A filosofia a partir de seus problemas: *didática e metodologia do estudo filosófico*. São Paulo: Edições Loyola.
- Raadschelders, J. C. N. (2018). The State of Theory in the Study of Public Administration in the United States: Balancing Evidence-Based, Usable Knowledge, and Conceptual Understanding. *Administrative Theory & Praxis*. 0, 1-21.
- Rachels, J. (2013). *Os elementos da filosofia moral*. Porto Alegre: AMGH.
- Raffin, F. (2009). *Pequena introdução à Filosofia*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Ramos, A. G. (1966). *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV.
- Ramos, A. G. (1983). A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista de Administração Pública*, 17(1), 32-65.
- Ramos, A. G. (1984). Modelos de homem e teoria administrativa. *Revista de Administração Pública*, 18(2), 3-12.
- Ramos, A. G. (1989). A nova ciência das organizações: *uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV.
- Ramos, A. G. (1996). *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Rawls, J. (2016). *Uma teoria da justiça*. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes.
- Reale, M. (2002). *Introdução à filosofia*. São Paulo: Saraiva.
- 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.
- Rosa, E., F., Najberg, E., Nunes, L. de L. & Passador, J. L. (2021). Como a filosofia pode iluminar a gestão pública em tempos de polarização política. *Cadernos EBAPÉ.BR*, 19, Edição especial, 723-734. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200183>.

- Rouban, L. (2010). Politização da administração pública. In G. B. Peters & J. Pierre (Orgs.). *Administração pública: coletânea*. (pp. 335-353). São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP.
- Salgado, F. (2019). Reciprocidade, homem parentético e *ethos* barroco. In B. S. Cavalcanti & F. Lustosa da Costa. *Guerreiro Ramos: entre o passado e o futuro*. (pp. 125-156). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Salman, M, Ganie, S. A. & Saleem, I. (2020). The conceot of competence: a thematic review and discussion. *European Journal of Training and Development*, 44(6/7), 717-742 DOI 10.1108/EJTD-10-2019-0171.
- Sandel, M. J. (2020). *Justiça: o que é fazer a coisa certa?* Rio de janeiro: Civilização Brasileira.
- Sano, H. (2020). *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: Enap.
- 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., Lebioda, L. & Serafim, M. C. (2021). Como deliberar quando tudo é caos? Dilemas morais e decisões éticas na gestão pública de um desastre. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 15 e169229 DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rc0.2021.169229>.
- Santos, L. S., Serafim, M. C. & Lorenzi, L. (2020). Dilemas morais na gestão pública: o estado do conhecimento sobre o tema. In M. C. Serafim (Org.). *Virtudes e dilemas morais na administração pública*. (pp. 260-294). Florianópolis: Admethics.
- 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: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200219>.
- Santos, L. S., Serafim, M. C., Pinheiro, D. M. & Ames, M. C. F. D. C. (2019). Razão e Administração: revisitando alguns elementos fundamentais. *Cadernos EBAP.EBR*, 17(1), 37-48. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395169791>.
- Santos, L. S., Serafim, M. C. & Lorenzi, L. (2018). Dilemas morais na gestão pública: o estado do conhecimento sobre o tema. *Revista de Gestão e Secretariado*, 9(1), 182-207.
- Santos, L. S., Serafim, M. C., Zappellini, M. B., Zappellini, S. M. K. C. & Borges, M. K. (2018a). Ensino de Ética em Cursos do Campo de Públicas: Uma Análise a Partir de Projetos Pedagógicos de Curso e das Diretrizes Curriculares Nacionais. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(18).
- Santos, L. S., Leal, F. G., Serafim, M. C. & Moraes, M. C. B. (2018b). Values and public administration: a discussion on rationality and parenthetical attitude. *Revista de Administração Mackenzie*, 19(3). Doi:10.1590/1678-6971/eRAMG170136.
- Schopenhauer, A. (1965). *A necessidade metafísica*. Belo Horizonte: Itatiaia.

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), p. 347-369.

Segatto, C. I.; Euclides, F. M. & Abrucio, F. (2021). Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84), p. 1-19.

Serafim, M. C. (2020). *Virtudes e dilemas morais na administração pública*. Florianópolis: Admethics.

Serva, M. (2017). Epistemologia da administração no Brasil: o estado da arte. *Cadernos EBAPE.BR*, 5(4), 740-750. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395173209>

Serva, M., Caitano, D., Santos, L. & Siqueira, G. (2015). A análise da racionalidade nas organizações – um balanço do desenvolvimento de um campo de estudos no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, 13(3), 414-437. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395116344>

Shue, H. (2006). Ethical dimensions of public policy. In M. Mora & R. E. Rein (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford Press.

Silva, R. T. dos P. da. (2020). Ética profissional do docente: alguns apontamentos teórico-reflexivos. *Revista Panorâmica*, 30, 43-54.

Silva, N. G. Da, Quintana, R. C. & Bergue, S. T. (2017). Projeto “Perfil de Gestores”: proposta de uma metodologia de mapeamento de competências gerenciais para um órgão do judiciário. Encontro Nacional de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho – EnGPR. *Anais*: Curitiba.

Silva, F. M. da & Mello, S. P. T. de. (2011). A noção de competências na gestão de pessoas: reflexões acerca do setor público. *Revista do Serviço Público*, 62(2), 167-183.

Silva, F. M. da & Mello, S. P. T. de. (2013). A implantação da gestão por competências: práticas e resistências no setor público. *Revista Eletrônica de Administração e Turismo*, 2(1), 110-127.

Silva, F. M. da, Mello, S. P. T. de & Torres, I. A. C. (2013). O que se discute sobre gestão por competências no setor público: um estudo preliminar das construções. *Revista de Administração da UFSM*, 6(4), 685-693.

Silva, M. R. da & Silva, M. de A. M-A. (2021). Competências organizacionais desenvolvidas pela escola nacional de administração pública como escola de governo (1986-2016). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(83), 1-19. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.80861>.

Silvestre, H. C. (2019). *A [nova] governança pública*. Brasília: ENAP – SBAP.

Simon, H. (1965). *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. USAID FGV: Rio de Janeiro.

Singer, P. (2018). *Ética prática*. São Paulo: Martins Fontes.

Skorupski, J. (2013). Ética. In N. Bunnin & E.P. Tsui-James (Orgs.) *Compêndio de filosofia*. São Paulo: Edições Loyola.

- Soares, V. B., Ohayon, P. & Rosenberg, G. (2011). O perfil e a formação do administrador público: uma análise curricular de cursos de graduação e pós-graduação do Brasil. *Administração: Ensino e Pesquisa*, 12(1), 65-92. DOI <https://doi.org/10.13058/raep.2011.v12n1.173>.
- Souza, C. (1998). Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate. *Revista de Administração Pública*, 32(4), 43-61.
- Souza, F. J. B. de, Silva, S. de A. M. & Gomes, A. de O. (2019). Corrupção no Setor Público: Agenda de Pesquisa e Principais Debates a Partir da Literatura Internacional. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(3), 1-18. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v11i3.5640>
- Souza, E. S., Serafim, M. C. & Santos, L. S. (2019). A contribuição do ensino de ética no desenvolvimento da competência moral de discentes em administração pública. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(104).
- Souza, A. R. da S. & Vasconcelos, I. F. F. G. de. (2021). Meritocracia e gestão de pessoas por competências: tema utópico ou realidade organizacional? *Cadernos EBAPE.BR*, 19(1), 190-202. <https://doi.org/10.1590/1679-395120190100>.
- Stein, E. Inovação na filosofia. (2021). *Inovação na filosofia*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- 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](https://doi.org/10.1111/puar.12230).
- Thiry-Cherques, H. R. (2008). Ética para executivos. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. (2005). *Resolução nº 723, de 05 de outubro de 2005*. Porto Alegre.
- Vieira, J. B. & Barreto, R. T. de S. (2019). *Governança, gestão de riscos e integridade*. Brasília: ENAP.
- Vieira, J. B. & Barreto, R. T. de S. (2021). Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(3), 442-463. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200069>
- Villanueva, L. F. A. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2000). Economia e sociedade: *fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 1. Brasília: Ed. da UnB.
- West, J. P. (2021). Ethics education in public administration: an introduction to the symposium. *Journal of Public Affairs Education*, 27(4), 392-397. <https://doi.org/10.1080/15236803.2021.1992329>.
- Westphal, K. R. (2020). Razão prática: imperativo categórico, máximas e leis. In W. Dudley & K. Engelhard (Eds.). *Immanuel Kant: conceitos fundamentais* (pp. 140-161). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Whetsell, T. (2018). Philosophy for public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 28(3), 451-453. DOI <https://doi.org/10.1093/jopart/muy005>.

Whitton, H. (2007). Developing the “ethical competence” of public officials: a capacity building approach. *Viešoji Politika ir Administravimas*, 21, 49-60. <https://ojs.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/2277>.

Zappellini, M. B. (2020). Ética e administração pública: uma abordagem a partir de três modelos normativos. In M. C. Serafim (Org.). *Virtudes e dilemas morais na administração pública* (pp. 314-345). Florianópolis: Admethics.

Zenkner, M. (2019). Integridade governamental e empresarial: *um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal*. Belo Horizonte: Fórum.



A Universidade de Caxias do Sul é uma Instituição Comunitária de Educação Superior (ICES), com atuação direta na região nordeste do estado do Rio Grande do Sul. Tem como mantenedora a Fundação Universidade de Caxias do Sul, entidade jurídica de Direito Privado. É afiliada ao Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas - COMUNG; à Associação Brasileira das Universidades Comunitárias - ABRUC; ao Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB; e ao Fórum das Instituições de Ensino Superior Gaúchas.

Criada em 1967, a UCS é a mais antiga Instituição de Ensino Superior da região e foi construída pelo esforço coletivo da comunidade.

Uma história de tradição

Em meio século de atividades, a UCS marcou a vida de mais de 100 mil pessoas, que contribuem com o seu conhecimento para o progresso da região e do país.

A universidade de hoje

A atuação da Universidade na atualidade também pode ser traduzida em números que ratificam uma trajetória comprometida com o desenvolvimento social.

Localizada na região nordeste do Rio Grande do Sul, a Universidade de Caxias do Sul faz parte da vida de uma região com mais de 1,2 milhão de pessoas.

Com ênfase no ensino de graduação e pós-graduação, a UCS responde pela formação de milhares de profissionais, que têm a possibilidade de aperfeiçoar sua formação nos programas de Pós-Graduação, Especializações, MBAs, Mestrados e Doutorados. Comprometida com excelência acadêmica, a UCS é uma instituição sintonizada com o seu tempo e projetada para além dele.

Como agente de promoção do desenvolvimento a UCS procura fomentar a cultura da inovação científica e tecnológica e do empreendedorismo, articulando as ações entre a academia e a sociedade.

A Editora da Universidade de Caxias do Sul

O papel da EDUCS, por tratar-se de uma editora acadêmica, é o compromisso com a produção e a difusão do conhecimento oriundo da pesquisa, do ensino e da extensão. Nos mais de 1000 títulos publicados é possível verificar a qualidade do conhecimento produzido e sua relevância para o desenvolvimento regional.



Conheça as possibilidades de formação e aperfeiçoamento vinculadas às áreas de conhecimento desta publicação acessando o QR Code:





© 2014 by the author. All rights reserved.



ISBN 978-65-5807-189-1

