

Ética e inércia decisória do agente público nos espaços de discricionariedade

Sandro Trescastro Bergue

RESUMO

Este ensaio aborda a dimensão ética do fenômeno da inércia decisória na administração pública, caracterizada pela opção do agente de abdicar do poder de deliberar nos espaços de discricionariedade por receio de eventual responsabilização, ainda que estejam presentes os meios e a necessidade de agir consistentes com o interesse público. A análise se processa em um cenário de intensificação da atuação das instâncias de controle, gerando como reação nos agentes a busca de segurança pessoal. Explora-se o processo de deliberação sobre agir ou não, segundo um exercício de pensamento assentado na ética como exame crítico-reflexivo, radical e situado incidente sobre os fundamentos da ação. Conclui-se que, apesar de possível do ponto de vista estritamente legal, deixar de agir no terreno da discricionariedade, nas mesmas circunstâncias e examinadas as razões da inércia decisória em seus enraizamentos, esta escolha pode não se sustentar e justificar sob a perspectiva ética.

Palavras-Chave: ética; discricionariedade; tomada de decisão; agente público; inércia decisória.

Ethics and the decision-making inertia of the public agent in discretionary spaces

ABSTRACT

This essay addresses the ethical dimension of the phenomenon of decision-making inertia in public administration, characterized by the agent's option to give up the power to deliberate in the spaces of discretion for fear of possible liability, even if the means and the need to act consistent with the public interest are present. The analysis takes place in a scenario of intensification of the actions of control bodies, generating a reaction in agents to seek personal safety. The process of deliberation about whether to act or not is explored, according to an exercise in critical-reflective thinking, radical and based on the foundations of action. It is concluded that, even if it is possible from a legal point of view to stop acting in the field of discretion, having examined the reasons for decision-making inertia in its foundations, this may not be sustained and justified from an ethical perspective.

Keywords: *ethics; discretion; decision making; public agent; decisorial inertia.*

Recebido em: 02/07/2024

Revisado em: 14/08/2024

Aprovado em: 17/11/2024



Sandro Trescastro Bergue 

Escola Superior de Gestão de Controle, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.
Doutor em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

sandro.bergue@gmail.com

Introdução

Na administração pública brasileira assiste-se a um fenômeno segundo o qual agentes públicos inclinam-se a, por vezes, abdicar de seu espaço de poder discricionário por receio de eventual responsabilização – um dos traços conformadores do que se tem denominado *apagão das canetas* (Santos, Prado & Rodrigues, 2021; Bergue, 2023; Santos, Rodrigues & Prado, 2024) ou *paralisia decisória* (Viegas *et al.*, 2024) –, especialmente em reação atribuída à incidência mais rigorosa e ampliada dos órgãos de controle e mesmo de instâncias hierárquicas internas (Nunes Júnior, 2023; Pires, 2009). Este aumento da aversão ao risco tem impactado a dinâmica do trabalho nas organizações públicas pela inclinação do agente por manter-se em posição de atuação conservadora mais orientada segundo o estrito legalismo, com repercussões negativas tanto no avanço em atitudes inovadoras e criativas, quanto na dinâmica dos fluxos processuais ordinários.

Um percurso de contextualização do fenômeno pode ser constituído a partir de aludidos extravasamentos no campo do controle, seja em face das contradições (Rezende, 2002) e complexidades do sistema, em parte determinado pelo arranjo federativo brasileiro, seja pela ampliação da atuação dos diferentes órgãos de controle na esfera de ação discricionária do agente executivo na consecução das políticas públicas (Viegas *et al.*, 2024). E aqui exsurge também um senso de ingerência do controle na esfera de liberdade do agente neste território de, em tese, maior autonomia para deliberar. Neste particular, de fato, impõe-se não somente um repensar sobre o conceito e as funções do controle no ciclo da gestão, mas o agudo exame sobre o nível razoável e institucionalmente contributivo de sua ação no terreno que envolve a liberdade do agente para agir segundo critérios de conveniência e oportunidade (Cretella Júnior, 1995), tanto quanto, de parte do agente, a atenção à motivação e à justificação da ação. Certo é que todo o ato administrativo, em qualquer das esferas de sua realização – vinculada ou discricionária – está ao alcance dos órgãos de controle. Mas, destaca-se, não é desta perspectiva de discricionariedade que este texto pretende tratar.

Uma das externalidades da atuação dos órgãos de controle – independentemente da sua intensidade e amplitude (a serem devidamente examinadas para fins de aperfeiçoamento, reitere-se), mas em especial no que concerne à deliberação e à ação discricionária – é o temor dos agentes em relação à sua responsabilização em decorrência de eventual questionamento de ato praticado neste espaço. Dá-se, então, a busca da preservação pessoal pela atitude de abdicar da possibilidade de agir, resultando no que se pode identificar como inércia decisória (Santos, Rodrigues & Prado, 2024; Viegas *et al.* 2024).

Ainda, em caráter introdutório, assinala-se que a discricionariedade na atuação do agente constitui tema abordado no campo da administração pública, sob diferentes perspectivas, tais como as da ciência política e da sociologia (Boldrin & Ferreira, 2024; Ege, Gofen, Hadorn, Hakman, Malandrino, Ramseiers & Sager, 2024; Boer & Raaphorst, 2023; Bersch & Fukuyama, 2023; Lipsky, 2019; Hupe, 2013), em especial no contexto da implementação de políticas públicas, nos distintos estratos organizacionais,

destacando-se o entrelaçamento do conceito, entre outros, com o de autonomia (Lotta & Santiago, 2017). Mas é na área disciplinar das ciências jurídicas, em especial no ramo do direito administrativo, que o tratamento do disputado conceito de ato discricionário, em contraste com o de ato vinculado, mais repercute no cotidiano da administração pública, particularmente no que se refere à dinâmica de responsabilização (Krell, 2004). E essa expressão jurídica da discricionariedade, ao manifestar-se no plano da prática administrativa, em especial à luz de uma interpretação de ancoragem positivista, quando fracamente elaborada em termos conceituais, tende à assunção de um significado desviado de ação do agente à margem da lei, reforçando a redução da observância ao princípio da legalidade àquela atuação mais estritamente conforme o que está explicitamente prescrito em lei (Guerra, 2021; Comparato, 2016). É preciso, assim, investigar o conceito de discricionariedade e seus fenômenos decorrentes (entre os quais a *inércia decisória*) para além da perspectiva das linhas de atuação dos órgãos de controle, das instâncias hierárquicas internas e das expectativas de segurança dos agentes públicos.

Para ilustrar um cenário em que o agente se inclina a declinar do seu poder de deliberar e agir por receio de vir a responder pelos seus atos ao não poder escudar-se em uma lei que os prescreva (ou determine), admita-se o seguinte exercício de pensamento: sabe-se que a investidura em cargo ou emprego público é precedida de concurso público. Isso é expresso no inciso II do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil. É uma prescrição objetivamente posta, e à qual está necessariamente vinculado o agente. Portanto, não há espaço para a discricionariedade no tocante a este aspecto em particular (submissão ao instituto do concurso público). No entanto, os tipos de prova (escrita, oral, prática), os conteúdos a serem exigidos, as formas de aplicação, entre outros aspectos, estão todos no dito espaço de ação discricionária do agente. Por certo, devem ser observados requisitos, desde a atenção aos princípios constitucionais norteadores dos atos da administração pública, até disposições legais específicas porventura atinentes ao caso; mas é fato que há espaço para escolhas. Este é o território da discricionariedade; lugar em que o agente não é tão somente executor de uma lei, onde a atuação não está prescrita, e no qual é permitido criar, ainda que na circunscrição dada por determinados limites. Mas operar nesta lacuna de liberdade para agir gera preocupações, temores, receios em relação a repercussões ou potenciais questionamentos que, adiante, ou concomitantemente, podem vir a ser levantados como eventualmente prejudiciais ao interesse público, e mesmo danosos a direitos individuais. Diante deste cenário, o agente pode optar por manter-se no ambiente seguro da reprodução de práticas, sejam elas legalmente previstas, ou consagradas como seguras por um histórico de precedentes; mas pode, também, alternativamente, tensionar as fronteiras da prática convencional, e inovar. E o que poderia impulsionar essa mudança? Entre outras razões, apenas para ilustrar, a eventual constatação dos limites de efetividade dos procedimentos até então levados a efeito. Ou seja, os concursos públicos, em determinados casos, podem não estar produzindo os melhores resultados, ou mesmo apresentando seleções insatisfatórias de candidatos sob o ponto de vista dos interesses da administração pública e, em última instância, da

sociedade. Nesta situação, parece razoável admitir que uma mudança seja não somente necessária (pelos resultados observados), mas possível (pelo espaço de discricionariedade disponível para agir de forma diferente). O aspecto essencial aqui, observe-se, reside na decisão do agente de agir ou não diante de uma situação que não está expressamente prescrita (ou positivada em lei), mas que também não está vedada, pois inscreve-se no território da ação discricionária possível. Assim, no particular deste exemplo, a despeito da recente edição da Lei Federal nº 14.965/2024, que estabelece normas gerais relativas a concursos públicos, haverá sempre lacunas a serem exploradas e preenchidas por decisões e ações que se processam em um determinado espaço de liberdade. O agente público está, portanto, condenado a deliberar e agir sempre sob algum grau de discricionariedade. E será este o lugar de exercício da ética, como se verá.

Dito isto, não parece haver grande dificuldade em assumir que, do ponto de vista estritamente legal, é possível agir ou deixar de fazê-lo, notadamente em se tratando de tema subordinado ao juízo discricionário que se assenta nos sentidos e condições de conveniência e oportunidade interpretados pelo agente (Cretella Júnior, 1995). A questão que se impõe e se procura examinar neste artigo é se esta mesma possibilidade – a de abdicar da ação nos espaços de discricionariedade, ainda que presentes a necessidade (interesse público) e as condições para agir – se sustenta a partir do ponto de vista ético. É, pois, nesse cenário, transcendente à esfera da legalidade estrita, que se busca, no domínio da ética, uma resposta sobre a decisão de agir. Não se desconhece, evidentemente, a interveniência de diferentes outros relevantes elementos de decisão, notadamente de ordem pessoal e institucional, mas, assinala-se, para os fins deste ensaio, o recorte põe em relevo a órbita da ética.

Assim, o fenômeno em si está envolto em significativa complexidade em termos de determinantes e efeitos. Mesmo na dimensão ética a ser investigada, que é transversal ao amplo e dinâmico processo de deliberação, tem-se um objeto sensivelmente multifacetado.

Nesta linha, o ensaio busca examinar, sob as lentes teóricas da ética, a expressão desta aversão à tomada de decisão e à ação discricionária subsequente que atinge o agente público especialmente nos escalões operacionais e intermediários da administração e que, por vezes, conduz à inação por receio das implicações de decidir neste território mais fluido e pouco determinado. Note-se que o processo deliberativo por excelência – aquele que exige competências técnicas, político-relacionais e éticas diferenciadas e mais qualificadas do agente – se processa justamente nos espaços de discricionariedade, de modo que não há tomada de decisão em se tratando de ato vinculado, onde está posto, por definição, um imperativo de agir. Ademais, a tomada de decisão implica sempre a assunção de duas ou mais alternativas possíveis e viáveis – legalmente sustentadas, justas e boas –, o que significa dizer, eticamente passíveis de justificação. Diante disso, o recorte de abordagem aqui examinado se concentra mais precisamente na decisão inicial de *agir* ou *não*.

A perspectiva ética de análise ora proposta se refere ao que este ramo da filosofia representa do ponto de vista conceitual, a saber, o exame crítico-

reflexivo e situado de extensão radical incidente sobre os pressupostos fundantes do pensamento a fim de produzir uma escolha justificada de ação. Não se trata, portanto, da abordagem convencional dada ao tema no contexto dos sistemas de integridade e de gestão da ética (Brasil, 2023; 2007; Mendes, Bessa & Midlej e Silva, 2015), onde ganha contornos de enunciação valorativa e de feições disciplinares com fins, em geral, predominantemente sancionadores, deslocando a atenção do que é anterior e substantivo – a saber, a tomada de decisão e a subsequente ação consciente e justificada. Investiga-se, portanto, a dimensão ética (discricionária) como moralidade examinada e não a conduta *moral* prescrita, tampouco a observância à legalidade estrita (vinculada).

Assume-se, então, que a tomada de decisão no espaço de discricionariedade exigiria ser atravessada pelo exame de eticidade por parte do agente público em relação a si próprio (Bergue, 2024; 2023). Esse juízo implicaria reconhecer não somente o poder-dever de agir contido no significado substantivo de ser servidor público (Bergue, 2022a), a partir do que a inércia ou omissão administrativa pode ser questionada; mas, especialmente, a compreensão de como se processaria a análise do caso contextualizado e da conseqüente justificação da deliberação de substância ética. Assume-se como *juízo*, aqui “a faculdade cognitiva requerida para alcançar conclusões ou formar teorias, cuja verdade ou falsidade não pode ser determinada por um apelo somente a fatos e/ou à lógica” (Baggini, 2008, p. 137). Além disso, são importantes os conceitos de juízo de fato ou “de realidade” (Reale, 2002, p. 222) e de juízo de valor, sendo este último o correspondente à dimensão da deliberação ética.

Ainda, reconhecida a diferença conceitual entre ética e moral (Vázquez, 2022; Cortina & Martinez, 2005), sugere-se que a postura dos agentes públicos que sustenta e justifica o fenômeno da paralisia ou inércia decisória característica do fenômeno do descanso das canetas avança para edificar-se como um quase-valor moral – crença que se constitui em resposta a um problema experimentado e que se reproduz como valor de conduta aceito em uma coletividade – está a exigir um profundo esforço de reflexão ética. Assim, a questão que move a investigação proposta neste ensaio é: constitui conduta ética consciente e justificada a opção do agente público por não agir, uma vez presentes os meios e a necessidade de fazê-lo consistente com o interesse coletivo, com o intuito maior de preservar-se do risco de eventual responsabilização? A resposta não deverá ser um imediato sim ou não, mas a proposição de um percurso de investigação do agente em relação a si próprio com vistas a responder, de forma situada, estas e as subsequentes perguntas que possam ser endereçadas. Assinale-se, a propósito, que em se tomando a ética como moralidade examinada, tanto quanto o conteúdo do entendimento em si, importa antes o exercício do pensamento refletido, ou seja, a consciência de como se alcança aquele entendimento esclarecido.

O que motiva o estudo, portanto, não é somente a gravidade do crescente fenômeno de reserva de agentes públicos em agir no espaço de liberdade não coberto pela legalidade estrita, mas, especialmente, a necessidade de ampliar os componentes de análise do processo de tomada de decisão neste complexo contexto da ação discricionária em que o fenômeno da

inércia decisória se manifesta, trazendo à superfície elementos que podem sinalizar novas discussões e novos entendimentos sobre o tema à luz da filosofia moral.

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

Discricionariedade e autonomia de decisão e ação

A discricionariedade é um conceito examinado a partir de diferentes disciplinas, segundo uma multiplicidade de perspectivas e objetos de análise, produzindo diferentes definições e entrelaçamentos conceituais, em especial, para os fins do tratamento teórico ora pretendido, com o senso de autonomia (Boldrin & Ferreira, 2024; Ege *et al.*, 2024; Boer & Raaphorst, 2023; Bersch & Fukuyama, 2023; Buta, Teixeira & Fernandes, 2022; Ferreira *et al.*, 2020; Lipsky, 2029; Hupe, 2013; Lotta & Santiago, 2017; Pires, 2009). Mas é no campo do direito administrativo que o conceito tem se mostrado mais densamente estudado e encontra maior aderência de significado ao contexto da administração pública brasileira, particularmente no que se refere às suas implicações no terreno da responsabilização de agentes públicos.

Sob uma perspectiva jurídica, a atuação do agente público pode apresentar-se como vinculada ou discricionária (Bullinger, 1987), sendo própria daquela o ato cuja prática constitui um imperativo, não havendo margem de flexibilidade deliberativa (Marrara, 2012). A dimensão discricionária, de outra parte, corresponde ao espaço de atuação, igualmente delimitado por lei, mas no qual o agente tem maior liberdade para deliberar sobre a ação, segundo parâmetros de conveniência e oportunidade, entre outros, conforme circunstâncias peculiares do caso concreto e contexto (Guerra, 2021; Krell, 2004). Dados os limites do correspondente poder discricionário, “*O agente administrativo deve mesmo ter a sensibilidade para ajustar a ação administrativa ao meio*” (Cretella Júnior, 1995, p. 221).

Em um cenário de ampliação dos instrumentos e das ações de controle e responsabilização, que têm alcançado não somente a forma, mas o mérito dos atos e suas repercussões, os agentes passam a preocupar-se mais com a possibilidade de responder pelas suas ações e resultados. E, no caso de não estar expressamente prescrita, a ação a ser realizada (vinculada, o que, em tese, isentaria o agente de responsabilidade, conferindo um tom de neutralidade do agente em relação à ação e suas consequências), opta-se por não agir, mesmo nos casos em que a necessidade se revele e que o espaço de discricionariedade e os meios para agir estejam disponíveis.

Importante assinalar de início, que a ação discricionária não se dá à

margem da ordem legal (Krell, 2004). E, ainda, menos importa o senso de discricionariedade como uma esfera de atuação da administração pública, como salienta Bullinger (1987), eventualmente não passível de ser questionada nas instâncias judicial e legislativa ou parlamentar, senão como uma atitude do agente orientada para o imperativo de agir em benefício da coletividade, inclusive capaz de configurar, a depender do caso, quando dela abdica, uma expressão de omissão da administração. O exame ético aqui, assinala-se, enquanto exercício de pensamento contingente, se processa no nível do agente, e a partir dele, em um processo crítico-reflexivo situado essencial.

Desbordando maior aprofundamento em relação ao conceito de discricionariedade, mas reconhecendo-o tanto como inerente à impossibilidade de a lei prescrever a totalidade das situações, casos ou cenários que a realidade pode impor (Oliveira, 2012; Pires, 2009; Hobuss, 2009), quanto como atributo complexo e necessário à consecução dos objetivos e finalidades da administração pública frente à sociedade contemporânea (Lipsky, 2019; Ferreira & Medeiros, 2016), busca-se compreender como a ação administrativa realizada com fundamento neste instituto pode ser examinada à luz de uma moralidade devidamente escrutinada, com especial destaque para as correntes da ética das virtudes e deontológica, e menos segundo uma perspectiva utilitarista (embora a postura utilitária de alcance pessoal esteja implícita no caso do caso do agente que declina de agir nas condições que delimitam o fenômeno sob investigação). Em face disso, como se disse, pretende-se olhar para a ação discricionária no âmbito da atitude do agente – não somente o agente político, mas incluindo o servidor público –, espaço em que se manifesta o fenômeno do *descanso* ou *apagão das canetas* bem retratado por Santos, Rodrigues e Prado (2024) a evidenciar a paralisia decisória a que se referem Vieira *et al.* (2024).

Aproximando a análise do conceito de discricionariedade em relação à ética no campo da administração pública, Taylor e Kelly (2006) referem três elementos de discricionariedade: regras, tarefas e valores (“*value discretion*”). Neste último caso, sugerem que o agente, sensível às diretrizes de valores éticos e de conduta profissional, atua conforme os sentidos de imparcialidade, de dever e de justiça social, respondendo a “*uma expectativa de que se possa confiar no profissional*” no cumprimento das suas atribuições e de quem “*também se espera que exerça o seu julgamento com base na formação, conhecimento e experiência.*” (Taylor & Kelly, 2006, p. 631). Nesta linha, ainda, além do necessário, alerta à perspectiva convencional e limitada sobre ética (Bergue, 2022b), merece registro a abordagem da ética a partir da perspectiva dos papéis e competências das lideranças em razão da relevância destes atores na criação das condições para a ação nos espaços de discricionariedade (Downe, Cowell & Morgan, 2016; Hassan, Wright & Yukl, 2014; Haq, 2011; Whitton, 2009).

Assinala-se, também, que, quando pensado o juízo ético no contexto da discricionariedade, o senso de autonomia alcança contornos particulares, além daqueles explorados por Lotta e Santiago (2017), uma vez que a autonomia no campo da ética está associada à capacidade do sujeito de deliberar sem subordinação ao entendimento do outro, conforme

sintetizado por Kant (2022) no conceito de *esclarecimento*. E este aspecto é especialmente importante como parte do esforço pessoal do agente no processo de reação refletida em relação à atitude que conforma o fenômeno da inércia decisória em estudo.

Nestes termos, dado o terreno disponível para a ação discricionária, indispensável à consecução do serviço público ou da política, o agente reveste-se não somente do direito, mas antes do dever de agir orientado pelo interesse coletivo. A liberdade que sustenta o senso de autonomia (Guyer, 2020) aqui alcança, de início, o desprendimento em relação aos interesses pessoais. Ou seja, a primeira órbita de juízo sobre a autonomia se dá no exame do sujeito em relação a si mesmo, buscando analisar os possíveis fundamentos valorativos utilitaristas baseados em uma racionalidade predominantemente instrumental que, porventura, estejam sustentando a sua inclinação de entendimento para deliberar sobre agir ou não. E é preciso que o faça não somente em termos de consciência quanto ao enraizamento do seu entendimento relativo ao fenômeno, mas alcançando o senso de justiça inerente à ação em causa. Eis o significado estendido do senso de autonomia, mormente no que toca o tema da reserva em agir no contexto da ação discricionária. Neste cenário, a ética assumida como conduta moral examinada alcança proeminência quando pensada em termos de ação dos membros da burocracia.

Exame, justificação e decisão ética

Já por ocasião da definição das competências transversais associadas aos servidores públicos do poder executivo federal a que alude a Instrução Normativa SGP-ENAP/ME nº 21/2021, com redação dada pela IN SGP-ENAP/MGI nº 11, de 27 de março de 2024, tem-se a competência denominada “Ética e Integridade”, cuja descrição corresponde à “*Capacidade de agir de forma refletida e consciente, nas relações profissionais e interpessoais, considerando princípios e valores que priorizem o interesse público*” (MGI, 2024). Do excerto se depreende que a deliberação ética se assenta em um exame refletido e consciente incidente sobre os valores em apreço. Esta moralidade examinada – aqui entendida como eticidade, significando um arranjo refletido (radicalmente escrutinado) de valores –, constitui, a propósito, princípio constitucional de mesma estatura que o da legalidade. Aliás, o caráter ético da ação do agente público não se esgota na observância estrita à lei, conforme se depreende já do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto nº 1.171/1994 (Brasil, 1994), que em seu Anexo – Capítulo I, Seção I, incisos II e III indica:

II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. [...]

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo (Brasil, 1994).

Do citado, destaca-se ser não somente possível, mas necessária, a atuação do agente nos espaços de discricionariedade (Bovens & Zouridis, 2002), tanto quanto a dimensão ética da ação, que se depreende da busca de “*equilíbrio entre a legalidade e a finalidade*” (Brasil, 1994, Cap. I, Seção I, incisos II e III), convergindo para o conceito de exame situado, próprio da ética aristotélica, como fundamento para a deliberação e justa consecução do ato administrativo. Tem-se, deste modo, que a ação do agente possui uma dimensão teleológica, a saber, uma tal que sugere considerar uma finalidade coerente, tanto com a essência ética contida no senso de interesse público tomado como valor, quanto em relação ao significado substantivo de ser servidor público (Bergue, 2022a). Aqui parece estar, ainda, a sinalização do espaço de discricionariedade de que fazem uso os burocratas de nível de rua na implementação das políticas públicas a que aludem, entre outros, Boldrin e Ferreira (2024), Ege *et al.* (2024), Boer e Raaphorst (2023), Lipsky (2019) e Lotta e Santiago (2017).

Tanto quanto não se pode circunscrever a ética em sua plena extensão e densidade conceitual aos padrões de conduta moral codificados e processados disciplinarmente, também o senso de justiça extrapola o de legalidade. A justiça, assinala-se, especialmente se tomada como virtude, constitui objeto da ética. A propósito, a relação entre a lei, a justiça e a ética é abordada por Aristóteles (2014) e examinada por Hobuss (2009) ao tratar as figuras do *equânime* e do *prudente* nos territórios *justiça* e da ética, respectivamente. Nesses termos, a complexidade e fluidez da ação administrativa no serviço público exigem tanto a atenção a uma pauta difusa de elementos contextuais quanto atitudes consistentes com valores como interesse público, dignidade da pessoa humana, justiça, entre outros a serem prudentemente sopesados frente às circunstâncias do contexto.

Então, dado que a lei em sentido estrito – positivada – não pode alcançar e prescrever as minúcias acerca do como, quando ou no que agir, a ponto de conferir o caráter vinculado a toda a ação do agente no plano concreto (e dar-lhe a segurança esperada ante o risco da responsabilização), a ação discricionária passa a assumir contornos inarredáveis. O espaço de ação discricionária é, assim, o lugar da deliberação por excelência, circunscrita aos limites da lei e sempre atravessado por componentes morais (compartilhados), que, por sua vez, subordinam-se a exames éticos (próprios do sujeito, a fim de produzirem uma moralidade examinada e situada). Deste modo, não somente pela complexidade, inclusive considerando as repercussões dos atos de gestão no setor público, mas pela dinâmica dos contextos, entre outros aspectos, os valores morais exigem recorrente submissão ao exame crítico e reflexivo de alcance radical que a ética representa (Bergue, 2022b).

Este ramo da filosofia pode, portanto, oferecer importante contribuição para ampliar a compreensão e explicitar dimensões normalmente não examinadas no processo de tomada de decisão. Rigorosamente, qualquer outro elemento ou variável de deliberação que se tome, estará, também, potencialmente implicado em uma apreciação de natureza ética; mesmo os comumente denominados aspectos técnicos, não raramente reproduzidos no imaginário burocrático e no plano dos discursos como objetivos e neutros (supostamente destituídos de juízos de valor).

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

Outro ponto a considerar neste cenário da tomada de decisão, é que a opção por não agir por temor à responsabilização quando a lei não prescreve explicitamente o que fazer (o que supostamente protegeria o agente com o escudo da lei), se já não é, encontra-se em trajetória de consolidar-se como um valor de conduta moral (evidentemente informal) na administração pública brasileira. Isso significa dizer que se aproxima de uma atitude significativamente compartilhada e, de certo modo, em curso de aceitação e normalização. Esse aspecto da legitimação – aceitação compartilhada de uma atitude – merece maior aprofundamento, por certo.

Note-se que ao inserir-se como valor de conduta compartilhado, essa paralisia “das canetas” (hoje assinaturas eletrônicas ou digitais) reforça a expectativa de um ordenamento normativo que não somente aumentaria em complexidade, mas que, no limite, inviabilizaria e, inclusive, concorreria para desumanizar a administração pública. O tema, evidentemente, requer um tratamento significativamente mais denso em extensão e profundidade, mas o que ora se advoga é a essencialidade do seu exame a partir da perspectiva ética. Ademais, o fenômeno da inércia decisória reúne em um mesmo conceito um conjunto de fatores conformadores de diferentes ordens que encerram motivações, expectativas, interesses mercedores de tratamento mais rigoroso e refinado. Neste ensaio, procura-se fazer a partir de um deles, reitere-se, o da dimensão ética.

A ética, reafirma-se, é aqui entendida como o exame crítico, reflexivo e situado de alcance radical incidente sobre um *objeto conceitual* (valor em situação) estendendo-se aos pressupostos que o sustenta como tal (Hobuss, 2009; Cortina & Martinez, 2005). Tanto quanto a filosofia, a ética tem uma dimensão *histórica* e outra do *fazer*, que coexistem e se interpenetram, alimentando-se mutuamente. É esta última que se apresenta como competência, e tem como elemento – conhecimento – a história das vertentes éticas e produção correlata. Mas o que sustenta mesmo a ação ética é sua dimensão atitudinal: o impulso dirigido ao verdadeiro intuito de corajosamente examinar agudamente o próprio pensamento. A ética opera, portanto, como a própria filosofia, da qual é um ramo, enquanto prática de problematização que busca os enraizamentos do entendimento sobre um tema investigado (Bergue, 2022b; Cerletti, 2009; Cortina & Martinez, 2005). Pela investigação em radicalidade, traz à superfície e à luz pressupostos que sustentam o pensar. Assim, no particular, os juízos éticos buscam incidir sobre os fundamentos do pensamento com vistas a identificar e justificar o que seja o justo, o bom e o certo a fazer.

O conceito, neste contexto, é não somente o fim a ser produzido pelo pensamento orientado para a problematização de natureza filosófica, mas pode constituir-se, também, como um de seus objetos (Bergue, 2022c; Cerletti, 2009; Deleuze & Guattari, 1992). Assume-se, ainda, que os conceitos são os elementos que autorizam as visões de mundo, operando como molduras que informam a compreensão do fenômeno analisado; por isso exigem sistemática submissão à problematização de natureza filosófica, em busca de um exame de consistência, pertinência e justificação devidamente contextualizado.

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

Inicia-se pela identificação e explicitação dos aspectos de contexto que envolvem o tema objeto de consideração para fins de tomada de decisão, espaço em que predominam juízos de fato, os quais dizem respeito às repercussões, custos, benefícios e outros atributos de natureza sociopolítica, econômica, etc. Trata-se aqui de uma análise de entorno, que captura e submete à apreciação racional (em suas expressões instrumental e substantiva) elementos que conformam o cenário de inserção do tema problematizado.

Segue-se um exame crítico e reflexivo com vistas à tomada de *consciência* por parte do agente em relação aos elementos valorativos fundamentais de seu pensamento (crenças, pressupostos e valores – atributos de ordem moral) que moldam o entendimento sobre cada um daqueles aspectos contextuais. Este é o território dos juízos de valor. É neste ponto da problematização filosófica, incidente sobre os pressupostos fundamentais do próprio pensamento a fim de esclarecer a pertinência dos elementos considerados no juízo ético, que as vertentes teóricas da ética ganham especial relevância – a ética das *virtudes*, a *deontológica* e a *utilitarista* (Bergue, 2022b, Dent, 2007). É não somente desejável, mas necessário, que as matrizes conceituais de todas elas estejam disponíveis no repertório cognitivo do agente também para este fim.

Não se trata, destaque-se, de escolher uma perspectiva a ser considerada a melhor ou a mais indicada para sustentar a decisão contextualizada, senão da capacidade de antes tomar consciência dos valores que fundamentam o próprio entendimento existente sobre o assunto à luz das diferentes vertentes da ética e seus conceitos. E esta explicitação se processa a partir de um exame de natureza filosófica incidente sobre as raízes do pensamento, com a finalidade de dar consciência ao sujeito quanto aos fundamentos conceituais do seu pensar em relação ao fenômeno e das subsequentes ações. Dessa compreensão esclarecida decorrem eventuais validações de pertinência dos conceitos adotados e seus pressupostos subjacentes, ou mesmo revisões de entendimentos. Mas emergirá, necessariamente, um entendimento mais esclarecido.

Como já se disse, é nesse esforço de investigação procedido pelo sujeito

sobre si, a fim de antes conhecer a consistência do pensamento por ele nutrido, que assume relevo o domínio das diferentes teorias éticas reconhecidas em seus pressupostos, conceitos, vieses de abordagem e consequentes limitações, tal como apresentado por Santos e Serafim (2023). Para ilustrar, assim como no campo dos estudos organizacionais, o domínio das distintas lentes teóricas, reconhecidos os seus atributos de origem, pressupostos fundantes, alcances, potenciais explicativos e incomensurabilidades são recursos de interpretação do fenômeno organizacional, também no caso das formulações sobre as tradições da ética das virtudes, da deontologia e do utilitarismo, tão somente para se referir as vertentes mais expressivas, podem constituir importantes recursos analíticos para a filosofia prática, mormente a ética aplicada (Paviani, 2019; Haldane, 2013). Essa abordagem que sugere um exame e juízo ético para fins de tomada de decisão considerando de distintas formas a interdependência das diferentes perspectivas da ética é proposta por Bergue (2022a; 2022b) e por Santos e Serafim (2022; 2023), mas antes por Kolthoff, Cox e Johnson (2009) e Svava (2007 *apud* Santos & Serafim, 2023, p. 9 e 10), que se referem ao “*triângulo ético*”.

Tem-se, neste artigo, entretanto, a proposição de um outro ângulo de análise baseado no mesmo senso de complementaridade, que se assenta na importância de que o sujeito seja capaz de, fundamentalmente, reconhecer no seu modo de pensar as raízes porventura de natureza utilitarista, deontológica ou ancorada no senso de virtude tal como sustenta a ética aristotélica. A assunção de cada uma destas vertentes teóricas isoladamente, tão somente pelo fato de tratar-se de uma perspectiva (portanto, parcial), pode implicar uma leitura limitada do fenômeno, especialmente pelo potencial que cada elaboração teórica encerra; isso especialmente no exame da própria consciência do sujeito em relação aos pressupostos que influenciam o seu exercício de pensar racional. A adoção de múltiplas perspectivas éticas de modo articulado reconhece, também, que o arranjo valorativo que sustenta e move os processos cognitivos do agente é complexo, fluido, dinâmico e multifacetado, sendo conformado por diferentes valores de constituição sócio-histórica particulares que não se circunscrevem aos limites de arquiteturas teóricas específicas do campo da ética em sua expressão aplicada.

A consciência dos pressupostos que direcionam a dimensão ética do juízo e ação é, assim, a condição primeira para o sujeito poder se considerar autônomo (por conseguinte, livre e, então, responsável). Ou seja, alguém que tem ciência dos elementos condicionantes do seu pensamento e entendimentos, sendo, portanto, capaz de decidir, por si, se permanecerá filiado a eles ou não. Este exame crítico-reflexivo que desce às profundezas da formação do pensamento sobre como agir de forma justa é uma expressão do exame ético. Ou seja, um pensamento que problematiza e coloca sob análise criteriosa os aspectos fundantes dos valores morais que compartilha, a fim de eventualmente reelaborá-los. Somente após realizar esse esforço, o agente poderá, reiterar-se, efetivamente, considerar-se livre para agir de forma não subordinada ao entendimento de outrem ou de seu próprio quando irrefletido (Guyer, 2020). Aqui, reafirme-se uma expressão do *esclarecimento* definido por Kant (2022).

Propõe-se, assim, que as vertentes éticas sejam pensadas a partir de duas perspectivas complementares, sendo uma delas a de que estas teorias correspondem a arranjos conceituais apoiados em diferentes valores de apreciação e em pressupostos historicamente enraizados e sistematicamente reinterpretados por autores que se seguiram a cada uma destas tradições, capazes de oferecer formas distintas de deliberar sobre a ação justa, certa e boa (objeto da ética). Assume-se, por conseguinte, nesta linha de entendimento, que as diferentes teorias informam distintas formas de decidir.

Outra perspectiva, no entanto, é a de que as tradições éticas têm, antes (o que não significa afastar a primeira proposição), um potencial de revelar ao próprio sujeito racional – trazendo à sua consciência – os pressupostos valorativos sobre os quais seu pensamento é erigido. Assim, a ética é também entendida como esforço racional que marca a filosofia como um *fazer* – e não restrita à sua história – transformando o sujeito pela incursão aguda e perturbação que promove em relação ao enraizamento dos seus esquemas cognitivos, oportunizando pensar de modo diferente (ou, no mínimo, mais densamente justificado), pois sustentado em uma compreensão refletida do seu pensamento sobre o fenômeno. Neste caso, repisa-se a necessidade de conhecer as teorias éticas em seus elementos substantivos essenciais.

Nessa linha, para ilustrar, impõe-se esclarecer, especialmente com vistas a operacionalizar o conceito de ética no contexto da administração pública, que o entendimento acerca do que seja a deontologia não deve ser reduzido à noção de prescrição de normas, e, portanto, também não à definição de leis válidas universalmente para as pessoas seguirem ou obedecerem; senão entendida como a linha de pensamento da ética que permite e estimula a realização de um exercício de reflexão do indivíduo em relação aos fundamentos valorativos dos seus atos e elementos de decisão que questionam sobre a possível universalização daquele entendimento como critério ou parâmetro de julgamento para a ação ética. É algo que o sujeito, pelo uso da razão, elabora internamente e examina em relação a si mesmo, reitera-se. Vale-se, para isso, entre outros conceitos, do *imperativo categórico*, que não é a prescrição de um dever para os outros, senão um exercício de reflexão orientado para si, tomando a potencial generalização como parâmetro a operar como balizador de justificação dos elementos de decisão e do juízo em exame.

Outro ponto relevante diz respeito à capacidade de reconhecer os fundamentos conceituais e entrelaçamentos teóricos que as abordagens aplicadas da ética na administração pública adotam. De modo geral, o tema da ética é introduzido mediante a edição de atos que instituem códigos de conduta, colegiados de ética e fluxos processuais de tratamento e responsabilização de eventuais desvios, mas não explicitam de onde vertem. A abordagem convencional da ética na administração pública brasileira, que recebe a alcunha de *gestão da ética* (Mendes, Bessa & Midlej e Silva, 2015; Lawton & Macaulay, 2009), encerra um significativo apelo disciplinar, em especial a partir das feições que assumem os códigos de conduta (Brasil, 2007; 2023). Além disso, estes instrumentos caracterizam-se pela enunciação de valores a servirem de referência de virtude aos agentes públicos (Dent, 2007). Neste aspecto, o modelo de gestão da ética vigente

parece remeter à corrente teórica da ética das virtudes que, conforme Hobuss (2009), pressupõe um juízo situado por parte do agente virtuoso a que se refere Aristóteles (2014). E este juízo contextualizado, por sua vez, encaminha o senso de ação discricionária.

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

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

[...]

A liderança baseada em valores no setor público pode às vezes criar tensões entre os valores administrativos e valores políticos [...]. A linha entre os dois raramente é clara e pode criar tensões inerentes entre, por exemplo, o valor administrativo comum de fornecer aconselhamento político imparcial baseado em evidências e valores políticos baseados em convicção ideológica. Outras tensões podem incluir equilibrar uma perspectiva administrativa de longo prazo com os ciclos eleitorais; ou engajar-se na comunidade consulta e condução de devida diligência apropriada em design de serviço, ao mesmo tempo em que gerencia as pressões para responder cada vez mais rapidamente às agendas políticas em movimento rápido e prestar serviços com eficiência. (Gerson, 2020, p. 22).

Ou seja, trata-se da ação da liderança (mas passível de ser extrapolada para todos os agentes) que exige atitude baseada no cotejo de valores, porventura, concorrentes entre si, o que pressupõe um exame contextualizado. Aqui verifica-se novamente o pressuposto da ação inserida em um ambiente de decisão discricionária.

Em suma, para além da vertente da ética que inspire o modelo em voga na administração pública brasileira, assentada no senso de valores tomados como virtudes (Dent, 2007) a orientarem a ação do agente público, é também subjacente e intrínseco o fato de que exige um juízo contextualizado, acentuando não somente a centralidade, mas o fato de que o juízo discricionário é inerente à decisão e à ação ética. Note-se, aqui, uma potencial divergência entre os pressupostos conceituais que fundamentam o modelo de gestão da ética vigente (ética das virtudes, que exige um exame que considere as circunstâncias do agente e aspectos de contexto) e a expectativa de redução dos espaços de discricionariedade a que alude o estudo de Santos, Rodrigues e Prado (2024).

Refletindo sobre um valor moral: o fenômeno da inércia decisória

O senso de *inércia decisória* aqui pode assumir contornos tanto de *fazer como sempre foi feito* (atitude inercial), como de *imobilismo*, de *inação* ou de *deixar de agir*. Em ambos os casos se pode encontrar, entre outros, um componente explicativo comum, que reside na aversão ao agir além dos parâmetros vinculados, ainda que nos limites de liberdade que a lei autoriza (o espaço de discricionariedade). E se esta atitude de inércia tem como justificativa a aversão ao risco de, eventualmente, ser responsabilizado por instância hierárquica superior ou órgão de controle, tem-se uma expressão do fenômeno do *apagão das canetas* (Santos, Rodrigues & Prado, 2024).

Já os valores morais são tomados como padrões compartilhados de conduta que sustentam comportamentos em dada coletividade (Vázquez, 2022). Podem ser estabelecidos formalmente, tais como aqueles declarados em códigos de conduta comuns na administração pública; ou podem ser informais. Propõe-se, neste particular, que a conduta do agente de evitar a ação discricionária a fim de mitigar riscos de responsabilização por instâncias hierárquicas internas ou por parte dos órgãos de controle constitui um elemento valorativo em processo de legitimação, ou seja, que tem ampliado seu compartilhamento como justificativa de sustentação.

Note-se que o denominado descanso ou apagão das canetas se trata de um conceito que encerra, em linhas gerais, crítica dirigida aos organismos de controle (Viegas *et al.*, 2024) a partir da descrição de um fenômeno empiricamente verificado e que encontra correspondência como conduta justificada por agentes públicos (Santos, Rodrigues & Prado, 2024). Examina-se aqui, do ponto de vista ético, o argumento explicativo formulado a partir da perspectiva do agente público. O cenário de fundo é a necessidade de trânsito seguro pelo espaço da discricionariedade e o senso de risco de responsabilização que as decisões tomadas neste contexto de maior liberdade de ação podem representar.

O deslinde do caso sugere o tratamento inicial da questão sobre o *agir ou não agir*, aspecto nuclear do fenômeno do repouso das canetas em um contexto de atuação discricionária, no qual exige-se o protagonismo do agente, submetendo-se a eventual responsabilidade correspondente motivada por resultados insatisfatórios ou outras razões informadas. Neste particular, a propósito, merecem destaque práticas de utilização desviada de instrumentos como processos administrativos disciplinares levados aos colegiados de ética, inclusive como instrumentos de coerção, por vezes sem propósito consistente e sem considerar parâmetros de custos diretos e indiretos de processamento, além de implicações de outras ordens.

Note-se que não se trata de desvios de legalidade, uma vez que se está no plano da discricionariedade, onde a ordem jurídica acolhe e a realidade requer a deliberação em um espaço de flexibilidade maior (Guerra, 2021). Não é demais, então, reafirmar que o espaço de ação discricionária não representa fuga do território da legalidade. O ato discricionário possui fundamentação (autorização) legal, apenas não é vinculado (obrigatório), pois está sujeito aos juízos de conveniência e oportunidade, conforme já se

disse (Krell, 2004; Cretella Júnior, 1995).

Santos e Serafim (2023) fazem interessante revisão e acrescentam proposição acerca da tomada de decisão ética que contempla 10 passos para este fim. Aqui, no entanto, com foco especificamente no exame do sujeito sobre si a respeito dos pressupostos que sustentam o seu entendimento sobre o objeto conceitual examinado, propõe-se o seguinte percurso de análise (Figura 1).

Reafirme-se que o cerne da questão proposta é a dimensão ética subjacente à decisão de agir ou não. Trata-se, pois, de um vetor a mais de exame. Ou seja, uma vez ciente da necessidade da sua ação e presentes os recursos para agir, pode o agente não agir? O resultado da ação e a eventual repercussão nas órbitas técnica, política ou institucional constituem outros aspectos que não dizem respeito ao escopo essencial desta investigação. Assim, do ponto de vista estritamente técnico, o agente pode, justificadamente, deixar de agir, porque não é obrigado a fazê-lo. Mas e do ponto de vista ético?

Conforme indicado na seção anterior, passa-se a examinar o *contexto* e, a seguir, o juízo de *consciência*, este se caracterizando como o exame de natureza ética em essência. Como elementos de *contexto* pode-se, em tese, propor, para ilustrar, questionamentos, tais como qual é o interesse público envolvido? Quais são os beneficiários da ação? Que prejuízos podem advir da inação? E atingindo quem? Quais são os custos envolvidos na ação e no processo ou cadeia de ações precedentes e posteriores? O agente possui autoridade para decidir? Perceba-se que nesta dimensão da análise, sobressaem-se aspectos técnicos a subsidiar a tomada de decisão.

No estágio seguinte, mas que não se desenvolve de forma estanque, senão cíclica e recursivamente em relação à análise de contexto, tem-se o exame de *consciência*, portanto, interior. E aqui se traduz mais intensamente o senso de *exame crítico-reflexivo, radical e situado*, primeira aproximação que melhor define a dimensão ética envolvida em relação ao pensamento. Ou seja, examina-se – segundo as vertentes das virtudes, deontológica e consequencialista – aspectos atinentes, sinteticamente, aos valores em sopesamento situado, ao dever moral racionalmente imposto a si, ou às consequências em termos de racionalidade utilitária inerentes à inclinação para decidir sobre agir ou não. Mas tudo isso em radicalidade, ou seja, estendendo-se aos enraizamentos do pensamento visando a alcançar e a lançar luzes (esclarecer) sobre os correspondentes pressupostos de sustentação.

Não se trata, portanto, e de momento, de preocupações na órbita dos resultados envolvendo potenciais erros ou desempenhos insuficientes. Implica dizer, o agente deixar de executar uma ação não porque entende que os resultados podem apresentar uma relação de benefício e custo demasiado baixa, ou outra razão de ordem técnica qualquer (ou mesmo política).



Figura 1: Dimensões de exame para a tomada de decisão ética: percurso de análise

Fonte: Elaboração própria

Mas como esse exame ético poderia ser realizado a fim de investigar, de maneira crítica-reflexiva e radical e de modo situado, os fundamentos do pensar? Seria necessário elaborar e responder perguntas que alcancem de forma percuciente e explicitem as bases que sustentam o pensamento. E, neste caso, retome-se, é importante reconhecer como categorias de análise os elementos conformadores das diferentes teorias da ética.

De forma demasiado sintética, mas para fins estritos de ilustração e exercício de pensamento, segundo a ética das virtudes, a investigação se processaria tomando em consideração as circunstâncias e a atitude que o agente virtuoso adotaria. À luz da ética de natureza *utilitarista*, os questionamentos orbitariam a busca do melhor resultado agregado em termos de felicidade para o maior número de pessoas. Por fim, segundo a matriz *deontológica*, a partir do conceito de imperativo categórico, o juízo sobre o justo e o certo a fazer partiria de um exame racional da resposta à pergunta sobre a possibilidade de conversão da opção escolhida em lei de alcance universal. Estas proposições, assinala-se, são sínteses que apresentam um recorte limitado das correspondentes linhas seculares de denso pensamento sobre a ética; mas são aqui apresentadas para fins predominantemente didáticos e de convite à subsequente ampliação de escopo e aprofundamento aplicado à análise dos processos de tomada de decisão administração pública, particularmente no recorte de investigação proposto neste ensaio. Mais importante, deve-se atentar que seriam as respostas a estas questões em perspectiva reflexiva e radical os objetos a serem devidamente examinados.

Assim, sob a perspectiva da ética das virtudes, o sujeito pode se perguntar: “Qual é a minha função como servidor público nesta posição?”; e seguir com “Dadas as minhas circunstâncias atuais e o meu compromisso com a coletividade e o interesse público, é aceitável não agir?” Ainda, “Como agiria o agente virtuoso neste caso e circunstâncias?” E uma possível resposta à primeira pergunta poderia ser: “... minha função como servidor é cumprir com as minhas atribuições legais!” É esta resposta, portanto, que deve ser investigada de forma percuciente, buscando identificar quais são os seus pressupostos subjacentes, a fim de examiná-los sobre sua pertinência. Ainda para ilustrar, e seguir o exercício de pensamento, poderiam ser reconhecidos como pressupostos daquela resposta: a atuação baseada na legalidade estrita; a objetividade; a impessoalidade; a neutralidade etc. Expostos à luz estes valores fundantes, em cotejo com as circunstâncias

que conformam o caso, pode-se produzir um primeiro juízo de validade de cada um daqueles pressupostos e da sua influência na elaboração do pensamento sobre o tema em apreciação. Assim, em esforço orientado a si próprio, uma vez formulada a pergunta, depois obtida a resposta, e seguindo-se a identificação e o rigoroso exame de validade e pertinência dos fundamentos a ela subjacentes, se poderia alcançar a radicalidade que caracteriza a investigação filosófica, neste caso, na circunscrição da ética.

Avançando na proposição de perguntas e estágios subsequentes de análise, à luz do pensamento ético de origem *utilitarista*, o agente se perguntaria, por exemplo: “Quando percebo um receio em assinar, o que temo verdadeiramente?”, também “Quando avalio os riscos, estou pensando em mim antes de tudo? Cogito sobre a sociedade e o interesse público?”, ou, ainda, “Qual é a extensão do prejuízo decorrente da decisão de não agir?”; mais, “Quais seriam os reflexos em termos de felicidade para a sociedade em decorrência da ação?” Os pressupostos subjacentes às respostas a estas perguntas, mais uma vez, devem constituir o objeto de radical exame reflexivo.

Por fim, segundo a perspectiva *deontológica*, o servidor poderia se questionar: “Se fosse eu o beneficiário dependente dessa ação, programa ou política, e outro agente estivesse em meu lugar, eu aprovaria a sua justificativa de não agir apoiado nas razões que considero agora, no meu caso?” ou “Os pressupostos subjacentes às razões que fundamentam a minha posição em relação a agir ou não agir poderiam ser transformadas em uma regra de aplicação geral?”. Ainda, “Seria justo que todos agissem segundo as mesmas bases valorativas que fundamentam a minha decisão?”, significa dizer, “E se todos fizessem o que penso fazer?”. Novamente, são os enraizamentos valorativos que sustentam as respostas a estas questões que devem ser escrutinadas crítico-reflexivamente.

Quadro 1: Questões para reflexão segundo vertentes teóricas da ética

Dimensões de exame	Teorias éticas	Pontos para exame
Contexto		Qual é o interesse público envolvido? Quais são os beneficiários da ação e os prejuízos decorrentes da inação? Quem seria afetado? Quais os custos envolvidos na ação considerando esforços a montante e a jusante do processo? O agente possui autoridade de decisão?
Consciência	<i>Ética das virtudes:</i> Investigação envolvendo circunstâncias e a atitude do agente virtuoso.	Qual é a minha função como servidor público nesta posição? Dadas as circunstâncias e meu compromisso com o interesse público, é aceitável não agir?
	<i>Ética utilitarista:</i> Questionamentos orbitam a busca pelo melhor resultado em termos de felicidade para o maior número de pessoas possível.	Quando tenho medo de assinar algo, o que realmente temo? Quando avalio os riscos, penso em mim antes dos outros? Cogito sobre a sociedade e o interesse público? Quais as repercussões dos danos sociais e pessoais decorrentes da decisão de não agir?

<p>Consciência</p>	<p><i>Ética deontológica:</i> <i>Considerando o conceito de imperativo categórico, o julgamento sobre o justo e o correto a ser feito decorreria de a possibilidade da opção escolhida ser transformada em lei universal.</i></p>	<p>Se eu fosse o beneficiário desta ação, e outro agente estivesse em meu lugar, aprovaria a sua justificativa de não agir com base nas razões agora consideradas por mim?</p> <p>Os pressupostos subjacentes às razões que fundamentam a minha posição em relação a agir ou não agir poderiam ser transformadas em uma regra de aplicação geral?</p> <p>Seria justo que todos agissem segundo as mesmas bases valorativas que fundamentam a minha decisão?</p> <p>E se todos fizessem o que penso fazer?</p>
--------------------	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor

Perceba-se que as respostas honestamente encontradas a partir destas perguntas sugeridas – e, reitere-se, são estas respostas que devem ser submetidas a exame percutiente em relação aos seus fundamentos valorativos – trazem elementos que contribuem para encaminhar uma deliberação mais *consciente*, seja ela qual for. Isso porque a ética não tem a finalidade de dizer de modo generalizável e terminantemente o que é o justo, o certo ou o bom, senão fornecer respostas justificadas sobre os casos de forma contextualizada.

No entanto, uma conclusão possível deste exercício de reflexão, e buscando responder a questão de investigação, ainda que se alcance somente o nível das respostas (sem examinar mais rigorosamente os pressupostos que porventura as sustentam) é a de que a atitude de agentes públicos que dá ensejo ao descanso das canetas pode produzir argumentos de explicação a partir de diferentes perspectivas de ordem política e técnica, nesta incluindo a jurídica, mas poderá não encontrar justificção suficiente do ponto de vista ético. Coerente com a perspectiva de problematização filosófica, evidentemente, o tema objeto de investigação deve ser sistematicamente submetido a exame, incluindo outros elementos de análise.

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

■ Considerações finais

Assinala-se que o apelo à ação no plano da discricionariedade não pretende estimular aventuras administrativas temerárias, senão submeter à razão os fundamentos da eventual inclinação a deliberar pela inércia quando o agir for não só possível, mas necessário do ponto de vista do interesse público. Neste ponto, reside a aludida dimensão ética do juízo sobre agir ou não. Toma-se a ética como expressão prática da filosofia, incidente sobre o que é o certo e o justo, mas não reduzida à sua história, senão reconhecida

como um fazer crítico e reflexivo de extensão radical incidente sobre os valores que presidem a tomada de decisão e a ação em determinadas circunstâncias. A situação, inclusive, vai definir os contornos da “*máxima da ação*” a que se refere a vertente deontológica da ética. A ação ética é, assim, aquela decorrente de um pensamento consciente dos fundamentos que o preside. A despeito das inclinações que se possa ter, agir eticamente depende de realizar um esforço de racionalização orientado para o alcance da consciência destas inclinações e submetê-las a percuientes exames. Isso pode conduzir a mudanças consistentes de comportamento. Dada a complexidade da deliberação no território da discricionariedade, entende-se essencial colocar a ética neste circuito de análise, por seu caráter fundamental a sustentar a ação humana racional, especialmente em um campo com ampla, direta e intensa repercussão sobre a vida das pessoas em sociedade como é o caso da administração pública.

Tal como proposto inicialmente como objetivo de investigação teórica, assume-se que a despeito da possibilidade de inação no espaço de discricionariedade ser considerada possível na esfera estritamente legal, este pode não ser o caso – e não parece ser – na órbita da ética quando tomada em seu significado substantivo como expressão do fazer filosófico acerca do que possa ser entendido como o justo e o correto a fazer. Pode, portanto, não ser defensável do ponto de vista ético a conduta de eventual omissão do agente público – particularmente em se tratando do peculiar significado deste lugar de ação profissional no arranjo do estado e da administração pública contemporânea – em deliberar por não agir em determinada situação, uma vez estando presentes a necessidade pública e os meios para tal, tão somente sustentado no receio de eventual repercussão na esfera da responsabilidade.

A ação no campo da discricionariedade sempre ocupou lugar nos debates sobre a atuação dos agentes públicos, mas aqui tem-se feições distintas, a começar pela proposição de um exame crítico autodirigido por parte do próprio agente, que é detentor da liberdade para agir e abre mão dela pelas razões que, por vezes, alegam. São justamente estas ações que precisam ser examinadas em profundidade, antes pelos próprios agentes, como se disse, o que se propõe seja levado a efeito pela problematização filosófica de conteúdo ético. Desta consciência explicitada decorre o exame destes pressupostos em termos de validade e pertinência, sendo que o entendimento resultante fundamenta o juízo ético. Com isso, a ética pode contribuir para a justificação da ação discricionária, operando também na motivação do ato.

Assim, no caso do denominado descanso das canetas, expressão da inércia decisória, percebe-se que há sim o risco da responsabilidade, mas há, também o dever de agir como condição inerente ao ser servidor público. Neste caso, o juízo consciente e justificado é que sustenta a ação ética, pois a tomada de decisão envolve escolhas entre alternativas, inclusive entre opções corretas e boas que se mostram concorrentes.

Não há, portanto, decisão certa ou errada à luz das teorias éticas passíveis de serem generalizadas, senão escolhas racionalmente justificadas em determinados contextos e circunstâncias do ponto de vista dos juízos

éticos realizados. E este pode ser um dos percursos de superação dos fenômenos paralisantes que se tem observado: além de eventuais esforços de aperfeiçoamentos normativos tal como requeridos, o enfrentamento dos desafios de destravar os processos decisórios e fluxos de produção de valor na administração pública pode passar pelo fortalecimento das ações de educação que sejam capazes de transformar entendimentos e, por conseguinte, ações. E este percurso admite um componente que reconheça a importância de desenvolver nos agentes de execução e de controle a capacidade de realizar juízos éticos, a saber, devidamente justificados. Deste modo, a tão demandada proteção, que a aversão ao risco de responsabilização dá ensejo, pode receber contribuição a partir de uma competência orientada para a motivação justificada de substância ética.

No que diz respeito especificamente à ética, é preciso reforçar que não se trata de escolha ou de defesa de uma corrente teórica sobre ética em detrimento de outras, ou da busca de justificação para a adoção de uma perspectiva melhor que as demais, mas de consciência, de exame de seus atos sob as lentes das diferentes vertentes teóricas. Há uma dimensão ética a ser examinada em toda a tomada de decisão, e a escolha de uma corrente implica colocar muros divisores que limitam o exame da consciência por parte de cada sujeito.

É imperativo destacar, também, que tampouco se pretende generalizar que a decisão de declinar da ação constitua sempre um desvio ético, o que significaria desconsiderar o próprio senso de ética como exame situado. Pretende-se, sim, destacar a importância de, tanto quanto possível, suscitar a reflexão a fim de constituir um ato esclarecido, consciente e justificado; e não uma atitude inercial de substância acrílica e irrefletida.

Assim, é importante conhecer os fundamentos conceituais da ética, particularmente suas correntes teóricas, e convidar o leitor a considerar uma primeira esfera de exame do pensamento que lhe dê consciência de quais valores sustentam suas inclinações de ação. Esta parece ser condição essencial para que a ética no concerto das políticas de integridade na administração pública se consolide e seja assimilada de modo substantivo. O primeiro desafio que se impõe é, assim, estar ciente de que cada linha de pensamento da ética tem seus pressupostos e implicações.

Finalizando, em termos de recomendações e proposições de ampliação de escopo de investigação, sugere-se: a) examinar os efeitos sobre a disposição dos agentes para deliberar nos espaços de discricionariedade decorrentes dos entendimentos e das práticas convencionais (a despeito do formalmente previsto) dos *colegiados de ética quanto às suas atribuições*, em particular a ênfase desviada na predominante atuação disciplinar, especialmente no que se refere à utilização por vezes imprópria dos institutos da sindicância e dos processos administrativos disciplinares como instrumentos de coerção; b) explorar e desenvolver a abordagem da filosofia, no particular a ética, como um *fazer crítico e reflexivo de extensão radical* e situado incidente sobre o pensamento dos agentes públicos; c) desenvolver ações de educação orientadas para a constituição de um *repertório teórico-conceitual sobre ética* em suas diferentes vertentes que habilite os agentes públicos a operarem neste campo.

Quanto aos limites desta investigação teórica, que se convertem em possibilidades de ampliação em profundidade e extensão, tem-se que há grande potencial para o desenvolvimento de estudos sobre as correntes da ética pensadas de forma articulada. Ainda, no particular do tema estudado, além do necessário repensar da atuação dos órgãos de controle, mormente neste terreno da ação discricionária, merece ser destacada a importância de refletir sobre o conceito de legalidade na administração pública contemporânea, tanto quanto o insulamento do campo da ciência do direito em relação a outras, particularmente aquelas conformadoras do campo da administração pública.

Referências

- Aristóteles (2014). *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Edipro.
- Baggini, J. (2008). A filosofia como juízo. In H. Carel & D. Gamez. *Filosofia contemporânea em ação*, 137- 148. Porto Alegre: Artmed.
- Bergue, S. T. (2024). Inteligência artificial e tomada de decisão ética no setor público. *Gestão.Org*, 22(1), 1-29. <https://doi.org/10.51359/1679-1827.2024.262501>
- Bergue, S. T. (2023). Ética, discricionariedade e o ‘apagão das canetas’ na administração pública. In: *Encontro Brasileiro de Administração Pública, 10 –EBAP, 10, 2023*, Brasília/DF. Disponível: https://sbap.org.br/ebap-2023/anais/documento_final-376.pdf
- Bergue, S. T. (2022a). *Pensamento filosófico na Administração Pública*. Caxias do Sul: EDUCS. Disponível em: <https://www.ucs.br/educs/livro/pensamento-filosofico-na-administracao-publica/>
- Bergue, S. T. (2022b). Ética, códigos de conduta e integridade na administração pública brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 14(4). <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13459>
- Bergue, S. T. (2022c). Contribuições da problematização filosófica para o estudo da Administração Pública. *Revista Eletrônica de Administração*, 28(2), 1-32. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.344.118517>.
- Bersch, K.; Fukuyama, F. (2023). Defining bureaucratic autonomy. *Annual Review of Political Science*, 26, 213-32. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051921-102914>
- Boer, N.; Raaphorst, N. (2023). Automation and discretion: explaining the effect of automation on how street-level bureaucrats enforce. *Public Management Review*, 25(1), 42-62. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1937684>
- Boldrin, D. L.; Ferreira, V. R. S. (2024). A discricionariedade como um pressuposto da implementação de políticas públicas: um ensaio teórico. *Administração Pública e Gestão Social*, 16(2). <https://doi.org/10.21118/apgs.v16i2.15184>
- Brasil. (1994). Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. *Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em 08 jun 2024.
- Brasil. (2007). Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. *Institui Sistema de*

Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2, 2 fev. 2007. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm?origin=instituicao

Brasil. (2023). Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023. *Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal*. Diário Oficial da União, Brasília, 4, 2023. https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/****_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11529.htm

Brasil. (2024). Lei federal nº 14.965, de 9 de setembro de 2024. *Dispõe sobre as normas gerais relativas a concursos públicos*. D.O.U de 10/09/2024,(1). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14965.htm

Bullinger, M. A. (1987). A discricionariedade da administração pública. *Revista de Ciência Política*, 30(2), 3-23. <https://periodicos.fgv.br/rcp/article/view/60135/58452>

Buta, B. O.; Teixeira, M. A. C.; Fernandes, A. S. A. (2022). Quando a autonomia é necessária para o desempenho: Defensoria Pública do Brasil. *Revista de Administração Pública*, 56(4), 488-507. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220047>

Cerletti, A. (2009). *O ensino de filosofia como problema filosófico*. Belo Horizonte: Autêntica.

Comparato, F. K. (2016). *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. (3ª Ed.) São Paulo: Companhia das Letras.

Cortina, A.; Martínez, E. (2005). *Ética*. São Paulo: Edições Loyola.

Cretella Júnior, J. (1995). *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Ed. Forense.

Deleuze, G.; Guattari, F. (1992). *O que é filosofia?* Rio de Janeiro: Editora 34.

Dent, N. J. H. (2007). Virtude: ética da virtude. In M. Canto-Sperber (Org.). *Dicionário de ética e filosofia moral*, 2, 726-769. São Leopoldo: Ed. Unisinos.

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. <http://dx.doi.org/10.1111/puar.12562>.

Ege, J., Gofen, A., Hadorn, S., Hakman, I., Malandrino, A., Ramseiers, L. & Sager, F. (2024). Understanding street-level managers' compliance: a comparative study of policy implementation in Switzerland, Italy, Germany, and Israel. *Police and Society*, 0(0), 1-17. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puae024>

Ferreira, V. da R. S.; Medeiros, J. J.; Bright, C. L.; Crumpton, C. D. (2020). Implementing social policy in Brazil: an inter-contextual exploration of the exercise of discretion by street-level bureaucrats. *International Public Management Journal*, 24(6), 1023-1041. <https://doi.org/10.1080/10967494.2019.1711474>

Ferreira, V. da R. S.; Medeiros, J. J. (2016). Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 776-793. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395129522>

Gerson, D. (2020). *Leadership for a high performing civil service: Towards a senior civil service system in OECD countries*. OECD Working Papers on Public Governance, (40). <https://dx.doi.org/10.1787/ed8235c8-en>

Guerra, S. (2021). *Discricionariedade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas*. (6ª Edição). Belo Horizonte: Fórum.

- Guyer, P. (2020). Liberdade: vontade e autonomia. In W. Dudley; Engelhard, K. (Eds.). *Immanuel Kant: conceitos fundamentais*, 117-139. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Haldane, J. (2013). Ética aplicada. In E. P. Tsui-James & N. Bunnin. *Compêndio de filosofia*, 529-538. (4ª Edição). São Paulo: Edições Loyola.
- Haq, S. (2011). Ethics and leadership skills in the public service. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 15, 2792-2796. <http://dx.doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.04.190>
- Hassan, S.; Wright, B.E; Yukl, G. (2014). Does ethical leadership matter in government? Effects on organizational commitment, absenteeism, and willingness to report ethical problems. *Public Administration Review*, 74(3), 333-343. <http://dx.doi.org/10.1111/puar.12216>.
- Hobuss, J. (2009). *Virtude e mediedade em Aristóteles*. Pelotas: Editora UFPEL.
- Hupe, P. (2013). Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(2), 425-440. <https://doi.org/10.3224/dms.v6i2.10>
- Kant, I. (2022). *Resposta à pergunta: o que é esclarecimento? E outros textos*. São Paulo: Penguin–Companhia das Letras.
- Krell, A. J. (2004). Discricionariedade administrativa, conceitos jurídicos indeterminados e controle judicial. *Revista Esmafe – Escola de Magistratura Federal da 5ª Região*, 8, 177-224. <https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/277/268>
- Lawton, A.; Macaulay, M. (2009). Ethics management and ethical management. In R. W. Cox, (Ed.). *Ethics and integrity in public administration: concepts and cases*. New York: ME Sharpe.
- Lipsky, M. (2019). Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: *Enap*. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>
- 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. <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426>
- Marrara, T. (2012). A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discricionariedade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, 259, 207-247. <https://doi.org/10.12660/rda.v259.2012.8648>
- Mendes, A. V. C.; Bessa, L. F. de M. & Midlej e Silva, S. de A. (2015). Gestão da ética: a experiência da Administração Pública Brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 7(1), 2-8, 2015. <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i1.4557>
- MGI (2024). Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Instrução Normativa SGP-ENAP/MGI nº 11, de 27 de março de 2024. Altera as Competências Transversais de um Setor Público de Alto Desempenho, do Anexo I da Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21, de 1º de fevereiro de 2021. *Diário Oficial da União*. Publicado em 03/04/2024, Edição 64, Seção 1, p. 34. Recuperado em 4 jan.2024, de: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp-enap/mgi-n-11-de-27-de-marco-de-2024-551510544>
- Nunes Júnior, A. T. (2023). O controle da discricionariedade administrativa pelo Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas. *Revista Controle*, 21(1), 76-104. <https://doi.org/10.32586/rcda.v21i1.826>

- Oliveira, A. (2012). Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1551-73. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7136>
- Paviani, J. (2019). *Ética aplicada: estudos*. Caxias do Sul: EDUCS.
- Pires, R. R. C. (2009). Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 14(54). <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/44190/43069>
- Reale, M. (2002). *Introdução à filosofia*. (4ª Edição). São Paulo: Saraiva.
- Rezende, F. C. (2002). O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público*, 53(3). <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/289>
- Santos, L. S.; Serafim, M. C. (2023). Decisão ética na administração pública: perspectivas práticas a partir da ética normativa e descritiva. *Revista Gestão e Planejamento*, 24, 4-20. DOI: <http://dx.doi.org/10.53706/gep.v.23.7486>
- 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, C. S.; Prado, M. M. & Rodrigues, A. L. (2021). O apagão das canetas: um estudo sobre a discricionariedade a partir da experiência de servidores públicos das carreiras de gestão. In: *Encontro da ANPAD, 2021*, online. Encontro da Anpad, 45.
- Santos, C. S.; Rodrigues, A. L. & Prado, M. M. (2024). A experiência da discricionariedade: um estudo com membros das carreiras de gestão. *Revista de Administração Pública*, 58(4), e2023-0209. <https://doi.org/10.1590/0034-761220230209>
- Taylor, I.; Kelly, J. (2006). Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky. *International Journal of Public Sector Management*, 19(7), 629-642. <http://dx.doi.org/10.1108/09513550610704662>
- Vázquez, A. S. (2022). *Ética*. (40ª Edição). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Viegas, R. R., Abrucio, F. L., Mongelós, S. A. A. & Lima, D. D. (2024). *A batalha entre controle e políticas públicas: decifrando a paralisia decisória na Administração Pública Brasileira*. São Paulo: Amanauense.
- Whitton, H. (2009). Developing the “ethical competence” of public officials: a capacity building approach. In R. W. COX (Ed.). *Ethics and integrity in public administration: concepts and cases*.