

## UMA ANÁLISE EPISTEMOLÓGICA DO CONTEÚDO DAS REGRAS DEONTOLÓGICAS DO CÓDIGO DE ÉTICA DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL DO BRASIL

Rodrigo Serpa Pinto (CPGA/UFSC)<sup>1</sup>

### Resumo

O objetivo deste estudo é realizar uma análise epistemológica do conteúdo das Regras Deontológicas do Código de Ética do Servidor Público Federal do Brasil. O trabalho será estruturado da seguinte forma: na introdução, será apresentado o tema e uma breve contextualização do mesmo; na sequência será abordada a Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, momento esse em que foi instituído o Código de Ética do Servidor Público Federal; após, serão apresentados as correntes do pensamento científico, ou, as bases epistemológicas da ciência, como o empirismo, o racionalismo e o criticismo, culminando com os principais paradigmas da modernidade, a saber, o funcionalismo e o sistemismo, e também os paradigmas mais críticos, como a dialética e a complexidade; estas correntes e paradigmas servirão de subsídio para a análise epistemológica do Código de Ética do Servidor Público Federal do Brasil; por fim, algumas considerações serão realizadas com o intuito de refletir sobre as questões apresentadas no início do trabalho. Entende-se que o tema escolhido é relevante em virtude da necessidade de adaptação das organizações, especialmente as organizações públicas, decorrentes das novas exigências profissionais e sociais, uma vez que a ética vem se tornando um tema cada vez mais debatido no campo administrativo e nos estudos organizacionais. Além disso, este estudo utiliza uma análise interdisciplinar que incorpora campos do conhecimento considerados marginais na lógica economicista do mundo da Administração. O intuito é o de possibilitar um entendimento dos novos paradigmas que surgem frente aos novos desafios organizacionais, especialmente às organizações públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Código de Ética; Epistemologia; Ética; Paradoxos; Reforma do Estado.

### 1. INTRODUÇÃO

O ressurgimento das reflexões e dos dilemas éticos no campo organizacional decorre, em grande parte, da complexidade e da dinâmica em que se encontra a atual sociedade. As demandas e exigências sociais pela transparência na gestão, especialmente em organizações públicas, fez com que essas criassem “Códigos de Ética” a fim de homogeneizar a conduta dos seus servidores e garantir legitimidade às mesmas. Weber (1999) nos lembra que as reflexões a respeito da ética não podem ser dissociadas da compreensão da natureza humana, do contexto histórico e das ideologias instauradas na própria sociedade.

Porém, o que se questiona é o conteúdo ético de tais códigos. Como eles foram elaborados? Em quais bases epistemológicas? A quem realmente servem? E qual a sua verdadeira finalidade?

---

<sup>1</sup> [serparg@hotmail.com](mailto:serparg@hotmail.com)

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

Entretanto, antes de dar prosseguimento ao tema, é preciso conceituar ética. A ética é objeto de estudo da filosofia, e, por sua vez, tem como objeto de estudo a moral e as moralidades. Comumente (e erroneamente) se confunde os conceitos de ética e moral. Etimologicamente as palavras *ética* e *moral* têm o mesmo sentido; a palavra *ética* originária do grego (*ethos*), e a palavra *moral* originária do latim (*mores*), significam, ambas, costume (CHAUI, 2002). Segundo Rios (2000), o costume resulta no estabelecimento de um valor para a ação humana, que é criado e conferido pelos próprios homens, nas suas relações uns com os outros. Sendo assim, ética e moral referem-se ao conjunto de costumes de uma organização e que, como tais, são considerados valores e obrigações para a conduta de seus membros.

Porém, embora geralmente entendidas e usualmente aplicadas (principalmente pelos teóricos da Administração) como sinônimos, ética e moral não o são. Conforme explica Rios (2000, p.23):

A ética se apresenta como uma reflexão crítica sobre a dimensão moral do comportamento do homem. Cabe a ela, enquanto investigação que se dá no interior da filosofia, procurar ver os valores, problematizá-los, buscar sua consistência. É nesse sentido que ela não se confunde com a moral. No terreno da última, os critérios utilizados para conduzir a ação, são os mesmos que se usam para os juízos sobre a ação, e estão sempre, indiscutivelmente, ligados a interesses específicos de cada organização social. No plano da ética, estamos numa perspectiva de um juízo crítico, próprio da filosofia, que quer compreender, quer buscar o sentido da ação.

Sendo assim, como seria possível codificar a ética? Portanto, um “Código de Ética” por si só, já é uma contradição. Conforme Thiry-Cherques (1999, p.31):

Os códigos da organização limitam-se a estabelecer o permitido e o proibido, dizem o que pode e o que não pode ser feito. A ética lida com a escolha, com a liberdade de escolher. Dessa liberdade é que deriva a responsabilidade. Impor um julgamento prévio aos atos morais anula a ética em seu fundamento principal. Além disso, essas regras nunca informam por que isso ou aquilo é facultado ou vedado. Não são éticas, são normas de conduta. Discutíveis como sempre!

Feitas tais distinções, percebe-se como a ciência administrativa incorporou (e deturpou) o conceito de ética no seu discurso. Raramente um livro ou um texto de Administração trata o conceito de forma correta, e acaba o reduzindo-o à sinônimo de “bom comportamento” ou de “boa conduta”.

## 1.1 A ÉTICA DEONTOLÓGICA

A teoria deontológica (do grego *déon*, ou dever) esta relacionada à ética da convicção, e corresponde ao estudo dos princípios e fundamentos da moral ou tratado dos deveres, em que o padrão para a decisão moral pode ser obrigatório ou correto pelo bem que promove ou, igualmente, por sua natureza (SROUR, 1998; WEBER, 1999).

Pode-se dizer que os fundamentos e a justificação das ações e atitudes se fazem presentes na ética da convicção através de leis morais que não toleram desvios ou ideais de vida coletiva a serem realizados. Esta ética, absoluta, presume o caráter universal de suas obrigações e se apresenta de forma incondicional e unívoca, dito de outro modo, uma convicção não se negocia.



# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

Teoria	Ética	Abordagem	Fundamentos	Justificação
Deontologia (deveres)	Convicção	Princípio	Leis morais	Normas universais
		Esperança	Ideais	Valores universais

Quadro 1: Ética da Convicção

Fonte: adaptado de Srour (1998, p.281)

Conforme Chanlat (1992, p.69):

A vida nas organizações, e mais comumente as relações sociais que aí se tecem, repousam sobre valores. Estes valores, implícitos ou explícitos, vão definir as regras de ação que inspirarão os julgamentos e as condutas. Nenhuma interação humana escapa, de uma forma ou de outra, ao domínio dessas regras, pois elas definem os imperativos normativos de ação.

É importante ressaltar que as relações de trabalho devem ser pautadas por normas e regras coletivamente construídas; porém, isso não significa que os sujeitos não sejam capazes de estabelecer valores por si próprios e de respeitá-los.

Segundo Enriquez (1997), em muitos casos, quando os indivíduos são designados como responsáveis pela realização de alguma tarefa, a única intenção das organizações é obrigá-los a prestarem conta do seu desempenho aos seus superiores hierárquicos e aceitar o julgamento dos mesmos. Assim, o indivíduo torna-se alvo de uma sanção externa e sem possibilidade de avaliar a sua própria ação. Nesse sentido, a fim de atingir objetivos e interesses particulares, o Código de Ética da organização pode ser utilizado como um instrumento sutil de controle, avaliação e punição.

De acordo com Zylbersztajn (2002, p.133), “muitas vezes o Código representa uma perspectiva distante da realidade da organização, existindo apenas como tentativa de criar uma imagem corporativa positiva ou mesmo para servir de salvaguarda legal, no caso de litígios na Justiça”. Em outras palavras, caso o servidor infrinja alguma regra, não se pode dizer que foi por negligência de seu dirigente. Por isso, apesar do discurso ser dirigido, preliminarmente, a todos os servidores, independente da posição hierárquica que ocupem, sugerindo condutas “eticamente corretas” nas relações interpessoais e de trabalho, de fato, não aplica-se a todos os membros, mas sim, serve para garantir os interesses da organização e de seu grupo dominante.

Como o presente estudo tem por objetivo analisar o conteúdo das Regras Deontológicas do Código de Ética do Servidor Público Federal, é preciso, também, analisar a Administração Pública no Brasil, seus paradigmas e sua historicidade, bem como, o contexto em que o Código de Ética dos Servidores Públicos foi instituído, a saber, “curiosamente” às vésperas da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil.

Segundo Chanlat e Séguin (1987), a história da organização não pode ser dissociada da história da sociedade da qual ela faz parte. Na mesma linha Freitas (2000, p.7) discorre:

Não podemos pensar em organizações independentes do contexto social e da época em que se inserem. Isso significa que as organizações devem ser compreendidas dentro de um espaço social e de uma época específicos, constituindo-se assim, num formato sócio-histórico. O histórico e o social estão intrinsecamente ligados, pois, não existem relações sociais entre os indivíduos e os grupos, nem entre estes e os objetos sociais, que se dêem sem referência a um tempo e a um espaço.

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

## 1.2 O CONTEXTO DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO BRASILEIRO

A Reforma Gerencial do Estado, também conhecida como Nova Gestão Pública, começou no Brasil em 1995. Dentre os diversos fatores que contribuíram para o empreendimento no País, uma forte onda de reformas que aconteciam por todo o mundo foi um dos mais determinantes. Com a abertura de espaço para novas teorias que colocavam em questão a competência econômica do Estado, surge a Nova Gestão Pública. Não é mais uma Ciência Jurídica, tampouco Administrativa ou Política. Agora, Administração Pública é Administração Pública (KEINERT, 1994).

Ao estudarmos a história política recente do Estado Brasileiro, inevitavelmente nos depararemos com a Reforma Gerencial. O ano de 1995 marca a implantação da Nova Gestão Pública, "movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos, atingindo também a América Latina" (DE PAULA, 2001, p. 3).

Entre os principais nomes responsáveis pelas mudanças no Brasil, estão os do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e do ex-ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), Luís Carlos Bresser Pereira. Este último seria o principal articulista e implementador da reforma. As principais causas para a reforma apontadas por Bresser Pereira foram a crise fiscal e o esgotamento do modelo burocrático de gestão ainda vigente, desde a década de 1930, quando foi implementada na tentativa de eliminar o modelo patrimonialista (FADUL e SILVA, 2008a).

A Reforma Gerencial do Estado ou Nova Gestão Pública, como são mais conhecidos, é caracterizada pela implementação de ferramentas gerenciais do setor privado na gestão pública. Fadul e Silva (2008b) consideram um desafio a execução de qualquer programa de gestão, considerando que "a Gestão Pública em muitos aspectos difere da gestão do setor privado por existirem peculiaridades que não são encontradas em organizações que não as públicas" (FADUL e SILVA, 2008b, p. 14). Essas diferenças levaram diversos pesquisadores a se ocuparem do assunto, alguns celebrando o sucesso da Nova Gestão Pública, outros fazendo uma leitura crítica da transposição de técnicas do privado para o público.

Bresser Pereira (1996) apresenta a sua própria justificativa para as reformas por ele lideradas:

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 5).

A Reforma Gerencial surge, então, como "uma nova oportunidade para a reforma do aparelho do Estado e do seu pessoal" (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 17). Uma reforma com o objetivo de tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos.

De acordo com Sartor (1998) trata-se de uma reforma "orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas" (SARTOR, 1998, p. 12).

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

Dessa forma, a Reforma do Aparelho do Estado no Brasil consistiu em substituir o modelo burocrático de organização da função pública pelo modelo gerencial, como sendo esta a melhor alternativa na busca de agilidade e eficiência. Assim, a administração gerencial é apresentada como solução aos problemas e limitações das administrações patrimonialista e burocrática.

## 1.3 JUSTIFICATIVA

Entende-se que o tema escolhido é relevante em virtude da necessidade de adaptação das organizações, especialmente as organizações públicas, decorrentes das novas exigências profissionais e sociais, uma vez que a ética vem se tornando um tema cada vez mais debatido no campo administrativo e nos estudos organizacionais.

Além disso, este estudo utiliza uma análise interdisciplinar que incorpora campos do conhecimento considerados marginais na lógica economicista do mundo da Administração. O intuito é o de possibilitar um entendimento dos novos paradigmas que surgem frente aos novos desafios organizacionais, especialmente às organizações públicas.

Kuhn (1987) contribui detalhando o conceito em paradigma da seguinte forma:

De um lado, indica toda a constelação de crenças, valores, técnicas, etc. partilhadas pelos membros de uma comunidade determinada. De outro, denota um tipo de elemento dessa constelação: as soluções concretas de quebra-cabeças que, empregadas como modelos ou exemplos, podem substituir regras explícitas como base para a solução dos restantes dos quebra-cabeças da ciência normal (KUHN, 1987, p. 218).

Na seqüência serão apresentadas as principais correntes do pensamento científico e suas bases epistemológicas, que servirão de subsídio para a análise do Código de Ética do Servidor Público Federal do Brasil.

## 2. PRINCIPAIS CORRENTES DO PENSAMENTO CIENTÍFICO

Neste tópico apresentam-se as principais correntes epistemológicas, as quais influenciaram os diversos campos científicos, incluindo-se o da Administração. Esta apresentação é realizada com o intuito de destacar suas principais idéias e elementos.

Inicia-se com as bases da ciência na modernidade e com as principais correntes: racionalista, empirista e criticista. Após, apresenta-se outras correntes oriundas dessas principais: o utilitarismo, o positivismo e o neo-positivismo. Na seqüência apresentam-se os grandes paradigmas da ciência na atualidade e que servirão para a análise deste trabalho: o funcionalismo e o sistemismo (que se caracterizam dentro do paradigma vigente e dominante); a dialética (a qual representa uma oposição ao paradigma vigente); e, por último, a complexidade (que procura unir os contraditórios em um arcabouço complexo).

### 2.1 BASES DA CIÊNCIA NA MODERNIDADE: EMPIRISMO, RACIONALISMO E CRITICISMO

Os séculos XV e XVI foram marcados por profundas transformações e revoluções na sociedade, culminando com o sistema-mundo que vivemos atualmente. O surgimento da ciência, tal como é conhecida hoje, foi um dos marcos daquele período, influenciando profundamente nos costumes, culturas, formas de pensar e agir entre o homem e seu ambiente.

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

Naquele momento, a humanidade buscava um sistema alternativo ao sistema religioso predominante, regido por leis e crenças espirituais, que governavam a vida dos homens e determinavam as leis da natureza.

O Renascimento é o movimento cultural e intelectual que marca esse período de transição. É nesse período, também, que começa a se delinear o sistema econômico que domina até os dias atuais, a saber, o capitalismo. As relações entre a nova ciência que se estabelece e o novo sistema econômico são perceptíveis e constituem uma complexa tessitura de descobertas, crenças e interesses que se verificam na contemporaneidade. Nesse contexto, surgiram duas correntes epistemológicas da ciência moderna, denominadas Empirismo e Positivismo.

O *Empirismo* tem em Francis Bacon seu maior expoente. Para Bacon (1979), a melhor demonstração é a experiência, proporcionada por um experimento rigoroso, cuja aplicação a situações semelhantes deve decorrer de procedimento metódico, de forma que só é real aquilo que pode ser experimentado, e a ciência se constitui na capacidade de repetir estes experimentos, a fim de conhecer a natureza para, em última instância, controlá-la. A busca do homem da ciência neste contexto é o desvendar das leis da natureza para dominá-la e utilizá-la a seu favor, ou de acordo com seus interesses.

De acordo com Bacon (1979), a interpretação da natureza constitui-se de duas etapas gerais: o estabelecimento de axiomas oriundos da experiência; e, a dedução e derivação de novos experimentos a partir dos axiomas estabelecidos. O método proposto defende a dedução como chave para a interpretação, decorrentes do estabelecimento de critérios de essência, de desvio e de comparação. Procedendo desta forma, o cientista transcende a razão por meio da experiência, ou, empirismo.

O *Racionalismo*, que tem como ícone René Descartes, afirma que não é a ciência prática o que importa, mas sim o que está na mente do cientista, ou seja, a razão. Embora não refute o empirismo e a necessidade de se comprovar a realidade por meio de experimentos, Descartes (1979) insiste na importância da razão humana para o processo de construção do conhecimento científico, já que este não poderia se realizar senão por intermédio e intervenção do cientista.

Para a construção deste conhecimento, Descartes (1979) propõe um método composto das seguintes etapas: primeiro, deve-se estabelecer como verdadeira apenas as proposições que evidentemente se conhece como tais, sem prevenção ou precipitação; em segundo lugar, analisar esta proposição dividindo-a em tantas parcelas quanto possíveis e necessárias para melhor resolvê-las; em seguida, é necessário sintetizar os pensamentos decorrentes, ordenando-os desde os mais simples e fáceis de conhecer até os conhecimentos mais compostos, supondo uma ordem entre os que não se precedem naturalmente uns aos outros; finalmente, deve-se fazer em toda parte enumerações tão completas e revisões tão gerais, certificando-se de nada haver omitido. O método ficou conhecido como *método cartesiano*, e é base de referência para grande parte do procedimento científico até os dias de hoje.

Em 1781, com a obra “A crítica da razão pura”, Emanuel Kant realiza a síntese filosófica do racionalismo e do empirismo, no que se convencionou chamar *Criticismo*. O criticismo se divide em dois eixos principais: o conhecimento, com seus limites e aplicações; e a moral, que trata da ação do homem.

Para Kant, a ciência não pode ser realizada senão por meio da razão humana. Pressupõe uma investigação *a priori* de qualquer possibilidade de razão. Estuda a formas de conhe-

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

cimento racional em que tanto a matéria, as sensações e a forma são subjetivas. Observa que todos possuem formas e conceitos *a priori* que influenciam na análise que se faz do mundo. Analisa a estética, a analítica e a dialética transcendental que consideram as formas; as categorias do intelecto; o mundo, a alma e Deus, respectivamente. Estabelece também o juízo teleológico, que refere-se às coisas da natureza e o estético, que é a impressão que elas passam. A crítica de Kant pode ser entendida como uma observação de que o movimento científico que começava a surgir na época dava mostras de limitações quando negava a existência de qualquer coisa que não pudesse ser comprovada empiricamente, ou testada por meio de um método generalizável a diversas situações.

Portanto o Empirismo, o Racionalismo e o Criticismo são as bases da ciência conhecida na atualidade e que subsidiaram conceitos desenvolvidos por outras correntes que surgiram posteriormente, como o Utilitarismo, o Positivismo e o Neo-positivismo.

## 2.2 O UTILITARISMO, O POSITIVISMO E O NEO-POSITIVISMO

O princípio da utilidade considera que o prazer e a dor influenciam de tal maneira na vida da pessoa, que ela passa a tomar decisões, orientada pelo princípio da utilidade, o qual determina o que deve e o que não deve ser. O termo utilitário designa a propriedade das coisas para produzir ou proporcionar benefícios onde o fundamento último da ação é a própria utilidade. Assim, o *Utilitarismo* responde questões acerca do que fazer, do que admirar e de como viver, em termos da maximização da utilidade e da felicidade.

O *Positivismo* é uma corrente oriunda de crises sociais e morais, aceitando somente o real e aquilo que não está sujeito a dúvida ou contestação.

O *Neo-positivismo* ou positivismo lógico é uma posição filosófica desenvolvida a partir do Círculo de Viena, embasada no pensamento empírico tradicional e no desenvolvimento da lógica moderna. O neo-positivismo restringiu o conhecimento à ciência, utilizando a questão da verificabilidade para rejeitar a metafísica, não como falsa, mas como destituída de significado. A importância da ciência levou positivistas lógicos a estudar este método e explorar a lógica da teoria da confirmação. O positivismo lógico pode ser considerado uma doutrina epistemológica que considera a ciência composta por proposições que descrevem fatos objetivos positivos. O princípio da verificação consiste na afirmação de que há sentido somente as proposições verificáveis empiricamente.

## 2.3 O FUNCIONALISMO

As interconexões de idéias em torno do paradigma das correntes positivistas e utilitaristas conduziram a inserção do paradigma funcionalista, em especial na antropologia e na sociologia. Malinowski (1970, p.137) sugere que o funcionalismo “ocupa-se da compreensão clara da natureza dos fenômenos culturais”. Destaca ainda que a função determina a forma e concebe o processo cultural como uma aparelhagem instrumental, cujos componentes são: artefatos, grupos organizados e o simbolismo.

O conceito de função, segundo o autor, deriva dos conceitos de utilidade e relação, visando à satisfação de necessidades, das mais primárias às mais supérfluas. Na antropologia Malinowski (1970) destaca a instituição como unidade funcional, concreta, observável, com um estatuto próprio que lhe legitima.

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

A instituição é a forma derivada da função, cujo processo evolutivo vem desenvolvendo-a, especializando-a para satisfazer as necessidades. Radcliffe-Brown (1973) escreve sobre o conceito de função aplicado às estruturas sociais, através de uma analogia entre “vida social e vida orgânica”. Estabelece uma sutil diferença entre atividade (o que se faz) e função (por que se faz). Na sua analogia, destaca-se a estrutura social, formada pelos seres humanos e suas atividades e inter-relações, em um todo integrado. Define a vida social como o funcionamento da estrutura, ou seja, a função da estrutura é manter a vida social. O autor estabelece então uma definição para “função”, “é a contribuição que determinada atividade proporciona à atividade total da qual é parte” (p. 224).

## 2.4 O SISTEMISMO

Para Demo (1985) o *Sistemismo* segue a trajetória iniciada pelo funcionalismo. Apesar das nítidas contribuições e conteúdo próprio, esta abordagem não chega a configurar-se como um novo paradigma, ao contrário reforça o paradigma vigente. O enfoque sistêmico decorre do funcionalismo (idéias de função e objetivos que interessam à sociedade) e do estruturalismo (conjunto de partes estruturais que combinadas formam um todo organizacional) com influências da cibernética e da teoria da informação.

Ainda, segundo Bertalanffy *apud* Demo (1985), o enfoque sistêmico pode propor uma nova concepção de mundo, o “mundo como organização”, o que acaba por se distanciar de visões reducionistas como o estruturalismo. Ou seja, acredita-se que tudo poderia ser explicado através do enfoque sistêmico.

Estas idéias aparecem na sociologia com Parsons (1967). Este autor propõe elementos para um tratado sociológico da organização. Conceitua organização a partir da idéia de um coletivo que possui uma meta a ser realizada (sistema social).

A realização da meta envolve “uma relação entre um sistema e as partes relevantes da situação externa”, ou seja, a organização produz algo que alimentará outro sistema externo a ela. Dentro da organização a realização de metas envolve os processos vinculados a estas metas, estes processos são realizados por subsistemas interrelacionados, guiados por mecanismos de mobilização.

Kast e Rosenzweig (1976) entre outros teóricos organizacionais abordam o conceito moderno de sistemas, sua difusão e relações com a administração, sob influência do funcionalismo. Explicam a organização como sistema aberto, e como um sistema sócio-técnico estruturado. Quanto aos sistemas administrativos os autores apontam para três níveis: técnico, organizacional e institucional. Percebe-se que os elementos da teoria sistêmica foram amplamente aceitos e úteis para ajudar a compreender e explicar as organizações e o sistema de administração. Seguindo as premissas do funcionalismo, o sistemismo foi adotado pela moderna teoria da organização promovendo um avanço considerável em relação a outras abordagens.

## 2.4 A DIÁLEITCA

A lógica dialética constitui uma oposição à lógica formal positiva, pois procura ir além da contemplação e da fragmentação. A lógica dialética intenta compreender a realidade total, não de maneira estática, mas sim dinâmica. Visa o conteúdo e não a forma (Lefebvre, 1983).



# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

Neste aspecto Marx ampliou o uso da dialética ao adotá-la como método para tecer críticas ao sistema capitalista. A dialética então se consolidou como uma alternativa metodológica para compreender a realidade. A dialética marxista é composta do materialismo histórico (transição da história) e materialismo dialético (instrumental de captação). Sua tese defende que não são as idéias que governam o mundo, ao contrário, são elas que dependem das condições econômicas ou em última análise, da matéria (negação da tese de Hegel). Marx buscava não só compreender, mas intencionava poder agir, transformar. Na dialética de Hegel, a realidade é uma manifestação da idéia (processo de pensamento) exteriorizada no mundo. Na dialética de Marx, o mundo existe independentemente de todo espírito (pensamento).

No contexto das ciências sociais, a dialética é vista como paradigma crítico às organizações (CHANLAT e SÉGUIN, 1987). Benson (1987) lança uma abordagem alternativa que se julga emancipadora, centrada sobre a noção de processo. Destaca elementos fundamentais: a produção social da organização que envolve as noções de idéias, interesses, poder dos atores; a organização como uma totalidade, visão das relações complexas da organização; e, contradições presentes no tecido organizacional, produzida no interior da organização e promotoras da mudança.

No estudo das organizações a dialética espera ir além dos limites formais do funcionalismo e das idéias sistêmicas de regulação e equilíbrio, pois busca revelar as relações complexas envolvendo a organização, seu mundo exterior e os indivíduos. Entre estes, pretende revelar as ligações históricas, de poder e dominação, conflitos, interesses, entre outros, em uma perspectiva transformadora ou emancipadora, propondo enfim novas formas organizacionais.

## 2.5 A COMPLEXIDADE

As idéias de complexidade aqui apresentadas, tomam como linha mestra o pensamento de Edgar Morin. Entende-se aqui que o paradigma da complexidade emerge como uma abordagem integradora para explicar o real, ou ainda, para perceber este de uma maneira mais próxima.

O paradigma simplificador conduziu as ciências à separação, apesar de Descartes acreditar e propor que após a fragmentação dos elementos em suas partes, estas seriam reintegradas ao todo para a sua compreensão total. Ao contrário, o que se seguiu fora a sujeição das ciências da natureza à ditadura do isolacionismo.

Apresentando Morin, Descamps (1991) destaca a necessidade da ciência em conhecer-se, de repensar-se não mais isolada, mas tecida num contexto cultural e histórico. Morin é um dos autores que mais tem se debruçado sobre a necessidade da complexidade. Para este autor a idéia não é excluir a ordem, o estático, ou o equilíbrio, mas sim, incluir a desordem, o dinâmico, os desequilíbrios, ou seja, perceber que a natureza é complexa e que situações de ordem e equilíbrio são apenas mais um estado dentro da dinâmica do fluxo.

Morin (1982) amplia a idéia de ordem sugerindo sua complexificação, alegando que existem diversas ordens em diferentes formas de ordem. Além do determinismo, inclui na noção de ordem a idéia de coacção, que significa coagir, constranger. Incluindo a noção de estrutura, a ordem pode ser vista como organização. “A organização constitui um conjunto não redutível às partes, porque dispõe de qualidades emergentes e de coacções próprias” (Morin, 1982, p. 73).

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

Por outro lado, Morin (1982) destaca que a desordem possui um elemento subjetivo, a incerteza; e, um elemento objetivo, o desvio, ou a instabilidade, ou as irregularidades. A desordem corrobora com a ordem para criar a organização. Para o autor não é possível conceber um mundo só baseado na ordem ou só baseado em desordem, mas sim em uma mistura dos dois.

Entende-se que a dialética é incorporada à complexidade, assim como aspectos sistêmicos e funcionais o são. A idéia essencial da complexidade é unir e não polarizar, por esse motivo apresenta-se como um novo paradigma, ou seja, uma nova visão de mundo na ciência pós-moderna.

### 3. ANÁLISE EPISTEMOLÓGICA DO CÓDIGO DE ÉTICA DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL

Com base nas principais correntes do pensamento científico, já apresentadas, neste capítulo será realizada uma análise epistemológica do conteúdo das Regras Deontológicas do Código de Ética do Servidor Público Federal Brasileiro. Serão destacadas as principais expressões do conteúdo do Código e logo após apresentada a corrente epistemológica que melhor embasa o discurso apresentado.

Segundo Japiassu (1991, p. 16), a epistemologia é o estudo metódico e reflexivo do saber, de sua organização, de sua formação, de seu desenvolvimento, de seu funcionamento e de seus produtos intelectuais.

Cabe salientar que o Código de Ética do Servidor Público Federal foi instituído pelo Decreto n° 1.171, de 22 de Junho de 1994, ou seja, às vésperas da implantação da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil. Nesse sentido, procurar-se-á desvendar o discurso manifesto no referido Código, pois entende-se que este contribui para legitimar a Reforma, considerando que os servidores são diretamente responsáveis pela operacionalização dos serviços públicos.

Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal

Das Regras Deontológicas

I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4, da Constituição Federal.<sup>1</sup>

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.

IV- A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como consequência em fator de legalidade.

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

V - O trabalho desenvolvido pelo servidor público perante a comunidade deve ser entendido como acréscimo ao seu próprio bem-estar, já que, como cidadão, integrante da sociedade, o êxito desse trabalho pode ser considerado como seu maior patrimônio.

VI - A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, se integra na vida particular de cada servidor público. Assim, os fatos e atos verificados na conduta do dia-a-dia em sua vida privada poderão acrescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional.

VII - Salvo os casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior do Estado e da Administração Pública, a serem preservados em processo previamente declarado sigiloso, nos termos da lei, a publicidade de qualquer ato administrativo constitui requisito de eficácia e moralidade, ensejando sua omissão comprometimento ético contra o bem comum, imputável a quem a negar.

VIII - Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública. Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão, ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação.

IX - A cortesia, boa vontade, o cuidado e o tempo dedicados ao serviço público caracterizam o esforço pela disciplina. Tratar mal uma pessoa que paga seus tributos direta ou indiretamente significa causar-lhe dano moral. Da mesma forma, causar dano a qualquer bem pertencente ao patrimônio público, deteriorando-o, por descuido ou má vontade, não constitui apenas uma ofensa ao equipamento e às instalações ou ao Estado, mas a todos os homens de boa vontade que dedicaram sua inteligência, seu tempo, suas esperanças e seus esforços para construí-los.<sup>2</sup>

X - Deixar o servidor público qualquer pessoa à espera de solução que compete ao setor em que exerça suas funções, permitindo a formação de longas filas, ou qualquer outra espécie de atraso na prestação do serviço, não caracteriza apenas atitude contra a ética ou ato de desumanidade, mas principalmente grave dano moral aos usuários dos serviços públicos.

XI - O servidor deve prestar toda a sua atenção às ordens legais de seus superiores, velando atentamente por seu cumprimento, e, assim, evitando a conduta negligente. Os repetidos erros, o descaso e o acúmulo de desvios tornam-se, às vezes, difíceis de corrigir e caracterizam até mesmo imprudência no desempenho da função pública.

XII - Toda ausência injustificada do servidor de seu local de trabalho é fator de desmoralização do serviço público, o que quase sempre conduz à desordem nas relações humanas.

XIII - O servidor que trabalha em harmonia com a estrutura organizacional, respeitando seus colegas e cada concidadão, colabora e de todos pode receber colaboração, pois sua função pública é a grande oportunidade para o crescimento e o engrandecimento da Nação.

Em termos gerais o Código de Ética do Servidor Público privilegia uma conduta reta, homogênea, sem abertura para o servidor avaliar a realidade a qual está inserido e assim contribuir com a sua própria ação. Por isso, segundo Bacon (1979) devem ser preparadas *as tábuas e coordenações de instâncias*, dispostas de tal modo que o intelecto com elas possa operar. Porém, isso anula ética em sua essência, que é a possibilidade de reflexão e a liberdade de escolha. De acordo com Lefebvre (1983, p. 83) o direito conduz a um código, a um conjunto de formas jurídicas e de regras de procedimento; da mesma forma, as relações entre os homens são reguladas por um *código de boas maneiras*. O problema, segundo o autor, é fazer dessas regras uma formalidade, tornando o homem um *formalista*.

Também se percebe a preocupação em salvaguardar os interesses do Estado e a honra dos representantes (superiores hierárquicos) da Administração Pública, em caso de não conformidade das atitudes e ações dos servidores em relação ao Código. Segundo Durkheim (1978) a maneira de agir, pensar e sentir que são exteriores ao indivíduo, lhe impõe um poder

<sup>2</sup> Os princípios básicos da Administração Pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência.

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

coercitivo, submetendo os indivíduos à sanções ou vetos. A isto o autor chama de *fato social*, ou seja, o “ajustamento” feito a fim de homogeneizar o comportamento dos indivíduos.

A idéia do bem comum como finalidade última da Administração Pública aparece em trechos do Código. Esta deve estar amparada pela legalidade dos atos administrativos, culminando com o *princípio da utilidade* (BENTHAM, 1979), que tem como finalidade a busca do bem comum através da razão e da lei; portanto, toda ação humana passa pelo julgamento desse princípio. O *criticismo* em Kant abordado na obra de Padovani e Castagnola (1990) corrobora essa afirmativa ao apresentar os *imperativos categóricos*, capazes de tornar a ação um padrão universal, ou seja, uma obrigação incondicional, independente dos nossos desejos.

Verifica-se em todo o Código, a ênfase em palavras de cunho funcionalista (*função, estrutura, harmonia, finalidade, eficácia*), ensejando comportamentos atrelados às *ordens legais superiores*. Malinowski (1970, p.148) alerta para as expressões fluentes relacionadas ao conceito de função, tais como “contribuição que uma atividade parcial faz para a atividade total da qual ela é parte”, e o define o *funcionalismo* como “a compreensão clara da natureza dos fenômenos culturais”. Ao questionar, porém, se os fenômenos culturais podem ser estudados na medida em que se integram em unidades naturais de atividades organizadas, o autor utiliza o conceito de *instituição*, considerando sua estrutura e seus tipos, como resposta.

Quanto à divisão do trabalho (hierarquia), Durkheim (1978) entende a sua função como uma relação correspondente a sua necessidade, ou seja, ela resulta de uma adaptação intencional ou preconcebida ou de um ajustamento repentino.

A abordagem sistêmica também encontra-se presente em vários trechos do Código, ao relacionar harmonia e estrutura organizacional. Segundo Demo (1985), o *enfoque sistêmico* decorre do funcionalismo (idéias de funções e objetivos que interessam a sociedade) e do estruturalismo (conjunto de partes que combinadas formam um todo organizacional); assim o sistemismo apresenta seu parentesco com o estruturalismo e o funcionalismo. Para Radcliffe-Brown (1973), a estrutura deve ser definida como uma série de relações entre entidades. Dessa forma, a vida de um organismo é concebida como o *funcionamento* de sua estrutura; assim, a vida da comunidade é definida como o funcionamento de sua estrutura social.

Selznick (1967) define organização formal como um sistema de atividades coordenadas, entre duas ou mais pessoas, constituindo uma *expressão racional*. A partir deste conceito descreve sobre o caráter formal da organização como um sistema de delegação e controle que se insere em um sistema maior, uma estrutura social ou ambiente institucional.

Nesse sentido, apresenta uma análise estrutural e funcional das organizações formais, especificando os imperativos necessários à “manutenção do sistema”, a saber: *a segurança da organização como um todo em relação às forças sociais no seu ambiente; a estabilidade das linhas de autoridade e de comunicação; a estabilidade das relações não-convencionais na organização; a continuação do programa e das fontes de sua determinação; homogeneidade de perspectiva com relação ao significado e papel da organização.*

Enfim, todo o discurso no Código de Ética do Servidor Público Federal, possui uma abordagem funcionalista. De acordo com Chanlat e Séguin (1987) a concepção funcionalista pode ser caracterizada de quatro formas diferentes: (1) concepção *sistêmica e sincrônica*, onde as partes (indivíduos ou grupos) são relacionadas umas às outras, de forma coordenada sob uma estrutura e hierarquia, em busca de maior eficácia; (2) concepção *teleológica*, onde os

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

valores da organização (seus objetivos compartilhados coletivamente e aceitos socialmente) legitimam sua existência como sistema; (3) concepção *a-histórica*, preocupada com variáveis quantificáveis, ocultando ou marginalizando os fenômenos de causalidade e mudança; (4) concepção *integradora e não conflitual*, que consiste em um modelo “ideal”, consensual e harmonioso (através da coordenação das atividades dos indivíduos para o alcance dos objetivos comuns).

Embora alguns trechos do Código de Ética Profissional do Servidor Público Federal remetam a uma idéia empírica (os fatos e atos verificados na conduta) ou sistêmica (harmonia com a estrutura organizacional) nenhum item possibilita uma abordagem crítica.

Entretanto, em contraponto ao paradigma vigente até aqui apresentado, através de suas correntes e vertentes funcionalista, estruturalista e sistemista, podemos evidenciar contradições e paradoxos presentes em todo o conteúdo do Código.

Portanto, a fim de realizar uma análise mais crítica, que contemple e possibilite o entendimento de tais contradições e paradoxos, a seguir, será utilizada a abordagem dialética e o paradigma da complexidade para análise do referido Código.

Lefebvre (1983) faz uma relação entre linguagem e pensamento, considerando que o acordo entre ambos é obtido através de uma luta, de um conflito, resolvendo uma contradição que sempre renasce. Assim, distingue a lógica forma da lógica concreta, sendo a primeira a lógica da abstração, do pensamento; e a segunda, uma lógica do conteúdo, ou, a *lógica dialética*.

O autor apresenta as grandes leis do método dialético, que constituem uma *análise do movimento*, implicando em continuidade e descontinuidade; aparecimento e choque de contradições; saltos qualitativos; superação.

Nesse sentido, podemos entender porque o referido Código ao mesmo tempo em que privilegia um comportamento *eficaz* por parte do Servidor, culminando com o atendimento dos objetivos e metas da Administração Pública, limita o seu comportamento aos ditames da legislação; em outras palavras, prega uma superação qualitativa na conduta profissional e, por conseguinte, nos serviços oferecidos, ao mesmo tempo em que estabelece um regramento para as ações possíveis de serem praticadas. Assim, evidencia o paradoxo da autonomia *versus* subordinação, ao passo em que privilegia um sujeito autônomo, reflexivo e capaz de decidir adequadamente sobre sua conduta, mas engessa as suas ações ao sistematizá-las.

Demo (1985) contextualiza a dialética, discorrendo sobre historicidade (falta de sentido pela época presente), historicismo (absolutização do futuro) e, historicidade (dimensão intermediária entre historicidade e historicismo). Dessa forma, não haveria sentido em se aplicar a dialética para algo que não fosse histórico, ou que não estivesse embebido de historicidade.

Nesse sentido, cabe salientar o quanto a Reforma do Aparelho do Estado no Brasil foi criticada, justamente, pela sua falta de historicidade. A crítica de que a Reforma Administrativa ocorrida no Brasil foi uma transposição de tecnologias da iniciativa privada para o setor público, é recorrente nos artigos pesquisados. A transposição teria ocorrido sem a devida consideração para com o contexto brasileiro. Na busca por flexibilizar a gestão, a necessidade de controle acabou criando diversos instrumentos com este fim, como o Código de Ética do Servidor Público Federal.

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

Demo (1985) integra à idéia de processo dialético, o sentido de algo nunca ser completamente formado, acabado, fechado. Assim, o ponto de vista dialético preconiza a normalidade de mudança do sistema, ou seja, a transição de um para outro sistema, no esquema de uma superação histórica. Demo (1985) também distingue o *materialismo histórico* e o *materialismo dialético* de Marx, significando o primeiro a teoria da transição histórica e o segundo seu instrumental de captação. Dessa forma, o autor destaca que as categorias gerais da dialética se aplicam convenientemente ao pensamento marxista: historicidade, processo, mutação, conflito, etc.

As organizações não são elementos estáticos, elas são permeadas por contradições, oposições, conflitos e rupturas, que não são independentes daquelas observadas na sociedade global. Além do que, as relações que as organizações desenvolvem com o exterior, assim como suas relações internas, não são independentes de suas raízes sociológicas, ou seja, da estrutura social e das relações sociais, próprias à determinada sociedade. Logo, elas estão ligadas às ideologias, aos valores e às concepções de mundo que muitas vezes existem para justificar algumas situações e alguns privilégios, e assim legitimar algumas ações.

Chanlat e Séguin (1992) apresentam o paradigma crítico em sociologia, ou seja, aquele voltado para as transformações da sociedade. Com efeito, enquanto o paradigma funcionalista privilegia a estabilidade, a integração, a coordenação funcional, o consenso, o paradigma crítico se interessa antes de tudo pelo conflito, pela mudança, pela desintegração e pela dominação.

Entende-se que o principal papel de um Código de Ética, é o de justamente homogeneizar a conduta dos membros de uma organização, promovendo uma interação consensual, sem conflitos, capaz de promover uma coordenação “ajustável”.

Para Benson (1987), a análise dos estudos organizacionais deve se dar em uma perspectiva histórica, dialética, favorecendo a concorrência entre diferentes perspectivas e matrizes teóricas no sentido de organizar melhor e explicar de forma mais coerente os problemas objetivamente colocados à práxis administrativa, entendendo a práxis enquanto processo de transformação integrando teoria e prática e, portanto, passível de contradições.

De acordo com Benson (1987), a perspectiva dialética coloca ênfase ao mesmo tempo no processo pelo qual uma forma organizacional específica é criada; nos mecanismos pelos quais ela se mantém (ou se reproduz); e, na sua contínua reconstrução. Mais do que estabelecer uma relação de causa e efeito entre os elementos, o dialético examina o processo social que produz e reproduz tais relações. Por isso, as explicações dialéticas observam e reconstroem as seqüências a partir de uma evidência histórica.

A fim de ilustrar este trabalho e fazer uma analogia com uma pesquisa realizada por Pinto (2004), com gestores (diretores, gerentes, superintendentes) de uma organização bancária (doravante denominada ABCD), tomando por base a ética, a moral e a democracia nas organizações, serão relatados os paradoxos evidenciados entre o discurso dos executivos sobre a ética nas relações de trabalho e a real prática no seu ambiente organizacional.

Os paradoxos foram divididos, pelo pesquisador, em três grandes grupos: o paradoxo da autonomia *versus* subordinação; o paradoxo da diversidade *versus* homogeneização; e, o paradoxo da transparência *versus* competição.

A análise de cada paradoxo pautou-se no Código de Conduta da organização, entendido aqui como o discurso formal da mesma, relacionado às entrevistas coletadas com os ges-

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

tores, além da observação direta realizada pelo pesquisador. As entrevistas com os gestores do ABCD e a observação direta do pesquisador foram realizadas com a intenção de verificar o conteúdo ético do referido Código, através da análise das ações e atitudes praticadas pela administração da organização.

O Código de Conduta do ABCD tem por finalidade regulamentar as relações de trabalho “sugerindo” qual deve ser a conduta correta dos funcionários, tanto nos negócios, quanto pessoal.

### 3.1 O PARADOXO DA AUTONOMIA *VERSUS* SUBORDINAÇÃO

O Código de Conduta da organização permite aos funcionários negociar por conta própria, impondo-lhes certa responsabilidade, porém não acompanhada da devida autonomia, subordinando a conduta dos funcionários ao conteúdo estrito do Código. Dessa forma, “alerta” aos funcionários que o não relato de atividades ilegais poderá ocorrer em sério delito disciplinar.

Podemos evidenciar tal paradoxo no Código de Ética do Servidor Público Federal, nos itens:

IX – A cortesia, boa vontade, o cuidado e o tempo dedicados ao serviço público caracterizam o esforço pela disciplina. Da mesma forma, causar dano a qualquer bem pertencente ao patrimônio público, deteriorando-o, por descuido ou má vontade, não constitui apenas uma ofensa ao equipamento e às instalações ou ao Estado, mas a todos os homens de boa vontade que dedicaram sua inteligência, seu tempo, suas esperanças e seus esforços para construí-los.

XI - O servidor deve prestar toda a sua atenção às ordens legais de seus superiores, velando atentamente por seu cumprimento, e, assim, evitando a conduta negligente. Os repetidos erros, o descaso e o acúmulo de desvios tornam-se, às vezes, difíceis de corrigir e caracterizam até mesmo imprudência no desempenho da função pública.

### 3.2 O PARADOXO DA DIVERSIDADE *VERSUS* HOMOGENEIZAÇÃO

O Código de Conduta do ABCD evidencia uma política de que aposta na diversidade, na criatividade e na iniciativa dos seus funcionários. Paradoxalmente, o Código explicita que todo esse processo fornece sustentação a uma cultura baseada no estilo gerencial e no reconhecimento por mérito, sem explicar de que forma irá julgar as “melhores práticas”.

Podemos evidenciar tal paradoxo no Código de Ética do Servidor Público Federal, nos itens:

I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

VI - A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, se integra na vida particular de cada servidor público. Assim, os fatos e atos verificados na conduta do dia-a-dia em sua vida privada poderão acrescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional.

### 3.3 O PARADOXO DA TRANSPARÊNCIA *VERSUS* AUTOPRESERVAÇÃO

O Código de Conduta do ABCD remete a práticas profissionais baseadas na transparência das ações, sempre com foco no cliente. O Código “alerta” que todos os funcionários

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

devem priorizar os interesses dos clientes e os do Grupo ABCD, mesmo quando isto conflitar com seus próprios interesses. Paradoxalmente, revela que a sobrevivência e a eficácia no trabalho, justificam outras práticas éticas e comportamentos morais que não aquelas que devem ser observadas nas relações interpessoais.

Podemos evidenciar tal paradoxo no Código de Ética do Servidor Público Federal, nos itens:

VII - Salvo os casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior do Estado e da Administração Pública, a serem preservados em processo previamente declarado sigiloso, nos termos da lei, a publicidade de qualquer ato administrativo constitui requisito de eficácia e moralidade, ensejando sua omissão comprometimento ético contra o bem comum, imputável a quem a negar.

VIII - Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública. Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão, ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação.

Partindo para uma análise com base na Teoria da Complexidade, podemos citar Morin (1986), que tece algumas considerações sobre a teoria das organizações, e discorre sobre a *racionalidade*, isto é, a “adequação” da organização a tal ou qual finalidade. Essa tentativa de racionalidade, o autor chama de *razão*, que consiste em verificar em qual medida o mundo pode ser inteligível em função dessa coerência que lhe aplicamos.

Porém, segundo Morin, o mundo é inesgotável com relação à racionalidade, pois excede o racional. Assim, o autor distingue *razão* e *racionalidade*, e denuncia o perigo da *racionalização* nas organizações, que ocorre quando a racionalidade “se endurece e se fecha”. Para o autor, esse é o problema de toda administração, seja ela pública ou privada, sendo reoberto pela imagem ideal de *funcionalidade*.

De acordo com Chevallier e Loschak (1980, p.35):

O funcionamento de uma organização não pode ser compreendido se tivermos unicamente em conta os regulamentos explícitos que a governam, devendo as indicações que elas fornecem ser completadas, ou mesmo corrigidas, por uma análise de motivações, dos comportamentos e das estratégias dos atores em presença. Isto porque as organizações são unidades complexas, formadas por indivíduos e grupos cujos interesses não coincidem necessariamente e que, nos seus esforços para alcançarem os seus fins, podem entrar em conflito uns com os outros.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo realizar uma análise epistemológica das Regras Deontológicas do Código de Ética do Servidor Público Federal do Brasil. Inicialmente discutiu-se o conceito de ética, mostrando a confusão que é feita com o conceito de moral e, apresentando, uma das vertentes éticas existentes, a ética deontológica. Após, discorreu-se sobre a Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, as justificativas para sua implantação e a crença na necessidade de mudança de um Estado burocrático, engessado por leis e regimentos que dificultam a prestação de um serviço público de qualidade e agilidade, para um Estado gerencialista, pautado na racionalidade dos recursos e na eficiência dos serviços públicos. Nesse contexto, através do Decreto nº 1.171, de 22 de Junho de 1994, ou seja, às vésperas da



# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

implantação da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, foi instituído o Código de Ética do Servidor Público Federal.

Após a Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, percebeu-se uma maior atenção aos métodos de organização e de gestão, em virtude do novo paradigma que se configura a Administração Pública, competindo ao Estado um papel regulatório e não mais intervencionista. Essa regulação condiciona a eficácia da ação administrativa e, por conseguinte, o êxito das políticas públicas. Dessa forma, a 'racionalização' e a 'eficácia' passam a ser as palavras dos novos gestores do setor público, os quais entendem substituir os processos empíricos por métodos científicos, e a intuição política pelo cálculo racional.

Nesse sentido, o Código de Ética do Servidor Público Federal, serve como um balizador das condutas daqueles que prestam serviço público e que representam o Estado (inclusive na esfera privada, ou seja, fora dos limites do Estado), com o intuito de homogeneizar o comportamento de tais "servidores". Em contrapartida, o mesmo Código ressalva os interesses do Estado, na figura dos superiores hierárquicos, evidenciando o velho ditado popular que diz: "manda quem pode, obedece quem tem juízo"!

Em tais condições o organograma reflete imperfeitamente a estrutura real das organizações públicas: o comportamento dos agentes não é guiado apenas pela função que lhes incumbe, mas também por fatores pessoais; as relações entre agentes dependem, pelo menos, tanto de elementos afetivos – prestígio, solidariedade – como das necessidades do serviço; e os objetivos que cada grupo persegue por sua própria conta, as estratégias que ele segue de maneira autônoma, podem entravar o cumprimento dos fins da organização e engendrar disfunções graves e imprevistas.

Justamente, para que todos os conflitos e imprevistos possam ser contornados, a Administração Pública apresenta um Código de Conduta, regido por aparelho de gestão especializado, profissionalizado e hierarquizado, cujo papel é preparar e depois aplicar as decisões previamente tomadas por aqueles que se beneficiam das relações de poder.

Chevallier e Loschak (1980) apresentam uma abordagem integrativa dos fenômenos administrativos, que, ao mesmo tempo, é necessária e inevitável em virtude da multiplicidade dos olhares que se pode lançar entre eles. Cada disciplina aborda o estudo destes fenômenos privilegiando um ponto de vista entre outros, em função dos objetivos que lhes são próprios; e cabe à ciência administrativa integrar esses diferentes resultados – o que implica, não justapô-los, nem fazer a sua síntese, mas colocá-los ao serviço de uma problemática distinta. "O intuito é o de esclarecer o duplo aspecto contraditório da administração, simultaneamente específica como Aparelho de Estado e, não obstante, conectada com o conjunto das formas instituídas" (CHEVALLIER E LOSCHAK, 1980, P. 59).

Considerando que a implantação da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil foi justificada em virtude da migração de um Estado burocrático para um Estado gerencialista, cabe analisar se tal discurso corresponde às verdadeiras ações (ou intenções).

O que ficou evidente é que o Código de Ética do Servidor Público Federal não é condizente com o discurso da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, que incentiva a eficácia, a autonomia e a diversidade, mas, na realidade, utiliza um instrumento de controle pautado pela homogeneidade, hierarquia e unidade.

Segundo Chevallier e Loschak (1980, p.83):

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

Primeiro, a Administração (Pública) é regida por uma ordem específica, uma lógica de organização, que de uma só vez solda os seus elementos e estabelece um corte bem nítido com o exterior. Dotados de um estatuto particular e preeminente na sociedade, impregnados de valores comuns, unidos por uma profunda solidariedade de interesses, os agentes administrativos (superiores hierárquicos) possuem um espírito de corpo muito forte: tendo o sentimento de pertencerem a um mundo à parte, um meio fechado, uma comunidade reservada, eles tendem incessantemente a alargar o fosso que os separa do público, adotando um comportamento rígido, distanciado, autoritário. Além disso, os funcionários (servidores) estão submetidos a uma disciplina rigorosa: são obrigados a obedecer às ordens dos seus superiores hierárquicos, que controlam seus atos, julgam suas aptidões e sancionam as suas eventuais transgressões da lei do serviço. A organização burocrática é uma organização monocrática, que consagra autoridade absoluta do vértice sobre a base.

Retomando as questões iniciais do presente estudo (Como o Código de Ética do Servidor Público Federal do Brasil foi elaborado? Sobre quais bases epistemológicas? A quem realmente serve? E qual a sua verdadeira finalidade?) podemos respondê-las (ou refletir a respeito) após as análises realizadas.

Podemos refletir sobre a primeira questão ao considerarmos a época em que o referido Código foi instituído. A Administração Pública é representada por seus servidores e qualquer tentativa de Reforma no Aparelho do Estado deve, necessariamente e primeiramente, ser aceita e assimilada por seus representantes. O sucesso, porém, de uma mudança, está diretamente relacionado ao atendimento daquilo que foi planejado ou previsto e depende de uma conduta homogênea, ou, ao menos, um consenso entre os membros da organização, que irão colocar tal mudança em prática. No caso em questão, um Código de Ética pode amparar algumas condutas ou discriminar outras, servindo de respaldo aos interesses do Estado e da Administração Pública.

Em relação às bases epistemológicas sobre o qual o Código foi elaborado, verifica-se a predominância do paradigma vigente, o paradigma funcionalista. A idéia de uma organização sistêmica integrando o servidor e o cidadão, em outras palavras, o Estado e a sociedade civil, não é suficiente para mudar o paradigma vigente. A ausência de reflexão sobre as Regras e a obediência restrita ao Código, culminam para a idéia de uma conduta acrítica e homogênea.

Conclui-se que, a fim de legitimar as suas ações, a Administração Pública utiliza-se de um discurso que serve, ao mesmo tempo, para justificar algumas práticas administrativas e legitimá-las como condutas “eticamente corretas”, tendo em vista a necessidade de legitimá-las. Trata-se de uma ética convencionada por aqueles que se beneficiam das relações que ocorrem no interior da organização.

A análise dos paradoxos existentes no conteúdo do Código de Ética do Servidor Público Federal do Brasil permite inferir que o discurso do que se diz, não é por si só, garantia do que se faz. Também podemos inferir outras considerações a respeito da real finalidade do Código de Ética do Servidor Público Federal:

- ✓ Que o ambiente organizacional não é democrático, mas sim autoritário e preconceituoso, visto que não cede espaços para os debates e a participação dos indivíduos, além de marginalizar as posturas críticas, competindo às decisões aos gestores;

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

- ✓ Que existe ausência de disposição para o enfrentamento de questões que ameaçam a constituição dos indivíduos, impulsionando atitudes éticas adaptativas e subordinadas, nas quais os valores alheios passam a ser os condutores da ação, desde que estes permitam vislumbrar alguma garantia de permanência e aceitação por parte da organização;
- ✓ Que as relações entre os servidores e os cidadãos, ou, entre o Estado e a sociedade civil, devem ser pautadas na transparência e na confiança; porém, a necessidade de preservação dos interesses do Estado ou da Administração Pública, pode sugerir ações e atitudes administrativas incoerentes com o próprio discurso;
- ✓ Que a necessidade de agilizar os serviços públicos, de acordo com uma lógica gerencialista, nega ao sujeito (servidor) um estatuto propriamente humano para transformá-lo em objeto da eficácia organizacional;
- ✓ Que a ética convencionalizada pela organização é subordinada à lógica de ação que ela reproduz, ou seja, à lógica capitalista;
- ✓ Que as relações de trabalho da organização convergem para o mesmo sentido do sistema social que ela reproduz, a saber, o sistema capitalista.

Ainda faz-se necessário mencionar que, mesmo não sendo o objetivo deste estudo defender, em particular, nenhuma linha filosófica a respeito da ética, nem tampouco prescrever normas ideais de comportamento moral, é de grande interesse compreender que, de acordo com Borges, Dall'Agnol e Dutra (2002), se a ação humana não se dissocia do pensamento que a projeta, o juízo que a torna boa ou má está, ao mesmo tempo, nas causas e nos efeitos que lhe dizem respeito.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACON, F. *Novo organum* ou verdadeiras indicações acerca da interpretação da natureza. **Nova Atlântida**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

BENSON, J. K. As organizações: um ponto de vista dialético, in Chanlat, J.-F. e Séguin, F. **L'analyse des organisations: une anthologie sociologique**. Tome I. Montreal : Gaëtan-Morin, 1987.

BENTHAM, J. Uma introdução aos princípios da moral e da legislação. In : **Coleção os pensadores**. 2a. ed. São Paulo : Abril Cultural, 1979.

BRASIL, Presidência da República. **Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal**. Decreto 1.171/1994. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n.1, 1996.

CHANLAT, J.-F. A caminho de uma nova ética das relações nas organizações. **Revista de Administração de Empresas**. v. 32, n. 3, p. 68-73, jul-ago, 1992.

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

CHANLAT, J.-F. e SÉGUIN, F. O paradigma funcionalista e sua concepção da organização (trad. livre); O paradigma crítico em sociologia (trad. livre); O paradigma crítico e sua concepção da organização (trad. livre), in **L'analyse des organisations: une anthologie sociologique**. Tome I. Montreal: Gaëtan-Morin, 1987.

CHAUÍ, M. **Convite à filosofia**. 12ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2002.

CHEVALLIER J.; LOSCHAK, D. **A ciência administrativa**. Coleção Saber. Lisboa: Publicações Europa-américa, 1980.

ENRIQUEZ, E. Os desafios éticos nas organizações modernas. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 37, n. 2, p. 6-17, abr-jun, 1997.

DE PAULA, Ana Paula Paes. Administração Pública Gerencial e Construção Democrática no Brasil: Uma abordagem crítica. **EnANPAD 2001, XXV Encontro da ANPAD**. Campinas/SP. 16 a 19 de setembro de 2001.

DEMO, Pedro. Base empírica da pesquisa social; Abordagem sistêmica e funcionalista – visão dinâmica dentro do sistema; Sociedade provisória – perspectivas de uma metodologia processual dialética, in **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1985.

DESCARTES, R. **Discurso do método**: meditações; objeções e respostas; as paixões da alma; cartas. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

DESCAMPS, C. **As idéias filosóficas contemporâneas na França (1960-1985)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

DURKHEIM, Émile. As regras do método sociológico (cap. primeiro); Da divisão do trabalho social (livro I, cap. 1), in **Durkheim, coleção os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti; SILVA, Lindomar Pinto da. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. **EnANPAD 2008, XXXII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro/RJ - 6 a 10 de setembro de 2008a.

FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti; SILVA, Lindomar Pinto da. A Percepção dos Gestores Públicos Estaduais Sobre o seu Papel na Implantação de Novos Padrões de Eficiência na Gestão Pública: O GESPÚBLICA. **EnANPAD 2008, XXXII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro/RJ. 06 a 10 de setembro de 2008b.

FREITAS, Maria Ester. Contexto social e imaginário organizacional moderno. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 40, n. 2, p. 6-15, abr-jun, 2000.

JAPIASSU, Hilton. Alguns instrumentos conceituais; O que é a epistemologia? In **Introdução ao pensamento epistemológico**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

KAST, F. K., ROSENZWEIG, J. E. **Organização e administração**: um enfoque sistêmico. São Paulo: Pioneira, 1976.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Os paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**. Mai/Jun 1994.

# II Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

Florianópolis - SC - Brasil (Março/2012)

KUHN, Thomas. Posfácio, in **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal. Lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

MALINOWSKI, B. A teoria funcional, in **Uma teoria científica da cultura**. Rio de Janeiro : Zahar, 1970.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Lisboa: Europa-América, 1982.

MORIN, Edgar. Complexité et organisation, in Audet, M. e Malouin, J.-L., **La production des connaissances scientifiques de l'administration**. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 1986.

PADOVANI, U. e CASTAGNOLA, L. O criticismo kantiano; O positivismo, in **História da filosofia**. São Paulo: Melhoramentos, 1990.

PARSONS, T. Sugestões para um tratado sociológico da teoria de organização, in Etzioni, A. (org.), **Organizações complexas**. São Paulo: Atlas, 1967.

PINTO, R.S. **O Discurso da Conduta e a Prática da Ética nas Relações de Trabalho: Estudo de Caso em uma Organização Bancária**. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Administração. Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 2004.

RADCLIFFE-BROWN, A. Sobre o conceito de função em ciências sociais, in **Estrutura e função na sociedade primitiva**. Petrópolis: Vozes, 1973.

RIOS, Terezinha Azeredo. **Ética e competência**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SARTOR, Vicente Volnei de Bona. Globalização e as reformas nos aparelhos estatais. **EnANPAD 1998, XXII Encontro da ANPAD**. Foz do Iguaçu/PR.

SELZNICK, Philip. Fundamentos da teoria de organização, in Etzioni, A. (org.), **Organizações complexas**. São Paulo: Atlas, 1967.

SROUR, H. R **Poder, cultura e ética nas organizações**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

THIRY-CHERQUEZ, H. Notas sobre barreiras à argumentação moral: ética nas organizações. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 27-32, jan-fev, 1999.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da UnB, 1999.

ZYLBERSZTAJN, D. Organização ética: um ensaio sobre comportamento e estrutura das organizações. **Revista de Administração Contemporânea**. Curitiba, v. 6, n. 2, p. 123-143, mai-ago, 2002.