

ÉTICA, INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO

Annita Valléria Calmon Mendes¹

Luiz Fernando Macedo Bessa²

RESUMO: Um dos argumentos para a promoção da ética em organizações e governos é a capacidade de favorecer o desenvolvimento. O elo entre os dois conceitos pode estar na forma em que uma sociedade se organiza. A proposta deste artigo é analisar a inter-relação entre os conceitos de ética, instituições e desenvolvimento. A pergunta que norteia a construção deste artigo é: Que tipo de desenvolvimento se pretende? A análise conceitual induz à conclusão de que a ética pode ajudar a compreender o processo de desenvolvimento de forma menos segmentada. A integração dos conceitos propostos indica, assim, uma nova perspectiva de análise.

Palavras-chave: ética; instituições; desenvolvimento.

ABSTRACT: One of the arguments for promoting ethics in organizations and Governments is the ability to promote development. The link between the two concepts can be in the form in which a society organizes itself. The purpose of this article is to analyze the interrelationship between the concepts of ethics, institutions and development. The question that guides the construction of this article is: what kind of development we want? The conceptual analysis leads to the conclusion that ethics can help to understand the process of developing in a less segmented way. The integration of the proposed concepts indicates, therefore, a new perspective of analysis.

Keywords: ethics; institutions; development.

1. INTRODUÇÃO

¹ Mestre. Universidade de Brasília – UnB. annitacalmon@gmail.com

² Doutor. Universidade de Brasília – UnB



Um dos argumentos para a promoção da ética em organizações e governos é a capacidade de favorecer o desenvolvimento. O elo entre os dois conceitos pode estar na forma em que uma sociedade se organiza. A ética explica os padrões morais e as instituições refletem as regras que organizam determinado meio social. O objeto de análise em políticas públicas, segundo Bardach (2009), é a vida e o bem-estar dos cidadãos, e, em geral, tanto o processo quanto os resultados de políticas públicas envolvem vários profissionais e grupos interesse. Percebe-se que a dimensão política é comum a essas questões, pois concebe a noção de organização humana em sociedade.

A proposta deste artigo é um exercício de reflexão em um momento que o mundo enfrenta crises em todas as áreas: política, econômica e social, sem apresentar soluções efetivas e diferenciadas para os problemas que, ao longo da história da sociedade, persistem. O fio condutor para essa reflexão é uma pergunta que não apresenta respostas evidentes. Que tipo de desenvolvimento se pretende? Essa questão norteia todo o processo de compreensão sobre a relação entre ética, instituições e desenvolvimento proposto neste artigo. Primeiro, serão apresentados os conceitos; depois, uma discussão crítica sobre a relação entre eles.

2. CONCEITOS

2.1. Ética

O conceito de ética pressupõe a organização da sociedade por padrões morais que se refletem na política, na economia e nos parâmetros sociais das pessoas em determinado meio. Para Vásquez (2002), o valor da ética está naquilo que ela explica, pois estuda a conduta humana sob a ótica dos valores, dos princípios, das normas e dos juízos morais. A ética procura compreender o modo de ser e denota um comportamento adquirido por hábito, que aperfeiçoa a capacidade do indivíduo de receber as virtudes (ARISTÓTELES, 2011).

O princípio da não nocividade social, evocado por Jaguaribe (2008) como parâmetro delimitador da ética contemporânea; e a responsabilidade individual que, segundo Vásquez (2002), é condição precípua para existência do comportamento moral, são essenciais para compreender o papel da ética na construção de sociedades orientadas pela justiça social. Os autores admitem a permissividade da ética contemporânea porque reconhecem a inter-relação entre moral e sociedade na diversidade das relações sociais. Assim, o



comportamento moral subordina-se à capacidade do indivíduo consciente de absorver os fatores sociais e decidir com liberdade sobre os atos praticados. Há, portanto, o reconhecimento da interconexão entre responsabilidade e liberdade. (VÁSQUEZ, 2002; KUIAVA, 2006). Mas, para Jonas e Levinas (*apud* KUIAVA, 2006), o princípio ético da responsabilidade assume novas perspectivas na medida em que prevê o compromisso com as gerações futuras e se justifica sob a ótica da justiça social, respectivamente.

A ética não mais se orienta em princípios universais pré-estabelecidos, segundo Alencastro (2007), ela seria a instância geral, muitas vezes utópica, capaz de promover a reflexão e a crítica sobre as atitudes humanas e influenciar as normas jurídicas e as ações políticas. A ética tende, portanto, a pautar-se em perspectivas abertas e considera o relacionamento entre a autonomia do sujeito e os deveres com que ele se defronta (ALENCASTRO, 2007).

2.2. Instituições

Uma vez reconhecida a inter-relação entre moral e sociedade, torna-se imprescindível para a ética o conhecimento objetivo das estruturas sociais, das relações e das instituições da sociedade (VÁSQUEZ, 2002). As instituições são as regras que estruturam a sociedade, e são implementadas por organizações ou indivíduos. North (2009) propõe que o controle social depende da estrutura e da manutenção das relações entre indivíduos. Para o autor, as instituições são restrições criadas pelo homem, que forjam a interação social e produzem diferentes resultados conforme o contexto (NORTH, 2009).

Thelen *et ali* (2010) afirmam que as instituições, uma vez criadas, mudam de forma gradual ao longo do tempo e trazem conseqüências tanto para os padrões de comportamento quanto para moldar políticas substantivas de resultados. Os autores analisam as mudanças institucionais sob a perspectiva do conflito de interesses, que se resolve no processo de implementação das instituições. Essa é uma visão dinâmica das instituições, em que se considera a natureza delas e a atuação do indivíduo como transformador do social (MAHONEY; THELEN, 2010).

As instituições formais constituem objeto típico de políticas públicas e podem ser estabelecidas, abolidas ou transformadas. As informais refletem práticas sociais arraigadas que são difíceis de serem percebidas, mensuradas ou manipuladas (FUKUYAMA, 2010). Fukuyama (2010) acredita que a importância das instituições formais está em transformar



incentivos, formar preferências e solucionar, ou não, problemas de ação coletiva. Mas, o bom funcionamento das instituições formais depende da matriz informal de normas, crenças, valores, tradições e hábitos, que formam uma sociedade. Assim, a qualidade das instituições reflete as políticas que promovem e nenhum conjunto de regras de conduta assegura, por si, a implementação de boas políticas públicas. O reconhecimento desses fatores e a percepção da inter-relação entre as diferentes instituições ajudam a explicar as diferenças nos resultados do desenvolvimento entre sociedades distintas (FUKUYAMA, 2010).

A corrente neo-institucionalista de implementação de políticas públicas tem como pressuposto que escolhas estratégicas são influenciadas pelas instituições, as quais explicam os acontecimentos políticos concretos. Assim, as regras gerais prevalentes podem exercer influência decisiva sobre as interpretações e as ações dos indivíduos. No entanto, nem tudo é explicado por meio das instituições. Para os neo-institucionalistas, os atores políticos e sociais agem segundo as próprias identidades e os interesses pessoais, e isso reflete na conduta em processos de decisão política (Frey, 2000).

2.3. Desenvolvimento

Verifica-se a importância das instituições no conceito formulado por Bresser-Pereira (2004), em que o desenvolvimento é um processo de crescimento sustentado da renda estabelecido sob a liderança estratégica do Estado e a égide de instituições definidas e garantidas por ele. O autor admite pensar o desenvolvimento como um dos objetivos políticos das sociedades modernas, ao lado da ordem social, da liberdade e da justiça. Mas, para Bresser-Pereira (2004) entender o processo de desenvolvimento não é suficiente. É preciso explicitar o tipo de desenvolvimento que se deseja.

Cardoso (1995) afirma que o conceito contemporâneo de desenvolvimento, na medida em que foi ampliado, também se fragmentou: desenvolvimento sustentável, social, humano, e com equidade. O crescimento econômico aparece como elemento de um processo maior. Uma vez que o desenvolvimento é a mais política das questões econômicas, Cardoso (1995) propõe pensar sobre a natureza do desenvolvimento que se deseja. Para o autor, as políticas de desenvolvimento devem ser estruturadas por valores não exclusivos à dinâmica econômica.



Sen (2000) introduz o conceito de “desenvolvimento como liberdade”, que consiste em eliminar as privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades dos indivíduos para o exercício do papel de agente. O desenvolvimento é um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas que requer uma compreensão integrada dos papéis das instituições e das conexões entre elas. Sob essa perspectiva: as disposições sociais e econômicas e os direitos civis são determinantes de liberdades; é possível apreciar os papéis das diferentes instituições; e reconhecer a função dos valores sociais de responder pela ocorrência de desvios éticos e pela confiança nas relações sócio-políticas ou econômicas. O autor considera, ainda, que houve um distanciamento entre ética e economia cujo resultado foi o empobrecimento da economia moderna e exacerbação da dicotomia entre “egoísmo” e “utilitarismo” (SEN, 1999; 2000).

O desenvolvimento deve ser percebido como um processo complexo de transformações em âmbito econômico, político, humano e social. Em princípio, desenvolvimento é pensar em variáveis que podem afetar a qualidade de vida da sociedade (OLIVEIRA, 2002). Por essa perspectiva, o conceito de desenvolvimento sustentável evidencia os aspectos de atendimento das necessidades do presente sem comprometer a capacidade de gerações futuras suprirem as próprias necessidades; incorpora os conceitos de necessidade e limite; e integra, à dimensão ambiental, o desenvolvimento e as questões sociais.

3. DISCUSSÃO

O debate sobre políticas públicas traz a noção de que as construções sociais requerem a participação da coletividade, cujos interesses são diversos e as perspectivas de escolha afetam o bem-estar de outros. Os limites das decisões individuais e coletivas segundo as externalidades geradas constituem o contexto desse debate e são influenciados pela ética, princípios e valores. A análise de políticas públicas concentra-se, portanto, no processo decisório e na compreensão das estruturas institucionais. Mas, a questão do desenvolvimento permeia o debate sobre políticas públicas, pois é percebido como um fim nos processos de elaboração das políticas, e passa a ser observado não só pela ótica economicista, mas também pelos aspectos institucional e social.

Na medida em que há o reconhecimento que a corrupção limita o crescimento do produto e da renda se inicia o processo de institucionalização da ética em organizações e



governos. Uma tentativa de formalizar instituições informais sob o argumento de que a transparência das ações públicas reflete no grau de confiança dos indivíduos no governo, e no processo de desenvolvimento de um país. A necessidade de implementar políticas públicas de promoção da ética denota, portanto, o reconhecimento de que a distorção dos valores morais e sociais influencia políticas de desenvolvimento em diferentes áreas. No Brasil, segundo Amorim (2000), esse processo se inicia em 22 de junho de 1994 com o Decreto nº 1.171 que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

Se a ética procura compreender o modo de ser de uma sociedade e o desenvolvimento reflete as instituições definidas e garantidas pelos países, pode-se pensar que a relação entre essas questões é natural. No entanto, nem sempre isso é evidente. Uma explicação seria o fato de a ética ter-se distanciado da economia ao longo da história (SEN, 1999). Mas, as distorções éticas em âmbito privado e de governos, com consequências danosas ao desenvolvimento, induziram uma reaproximação dos temas. Nota-se essa preocupação nos relatórios produzidos no final dos anos 1990 pela OCDE (1998), em que se constata a necessidade de adotar mecanismos de disseminação da ética entre agentes públicos como meio de prevenir desvios éticos e tentar diminuir os altos índices de corrupção.

No Brasil, a questão do desenvolvimento norteia os processos de políticas públicas e fundamenta as ações em âmbito econômico, social e político. O projeto Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas 2010 do IPEA (2010) ressalta essa característica e apresenta uma análise conjuntural do Brasil. O documento não se restringe a apresentar os dados e faz reflexões e advertências sobre as trajetórias em curso; as questões preocupantes ao destino da nação; e os limites e obstáculos para o êxito das políticas públicas. Os volumes que compõem o documento apresentam análises em diferentes setores com utilização das variáveis social, política e econômica: distribuição de renda, cidadania, sustentabilidade ambiental. Interessante notar que a variável ética não é mencionada em parte alguma do documento.

Para aqueles que buscam uma resposta para o tipo de desenvolvimento que se pretende, o documento do IPEA reafirma os padrões de desenvolvimento adotados sob a perspectiva fragmentada do desenvolvimento contemporâneo, mas que em essência se fundamenta nos princípios econômicos. Não significa propor uma negação aos padrões vigentes. Mas, introduzir a ética nessa perspectiva pode trazer o benefício de uma análise menos segmentada.



Os fatos conjunturais de crise econômica em nível global agregado às mudanças climáticas com conseqüências graves em várias regiões do planeta demonstram a necessidade de pensar novas formas de organização e produção. A crise econômica de 2009, iniciada nos Estados Unidos, agregada à necessidade de buscar a diversificação da matriz energética, sinaliza para o esgotamento de um modelo de desenvolvimento que privilegia a exploração dos recursos e o consumo exacerbado. Apesar da emergência de novos modelos de gestão, o desafio é implementar formas de produção renováveis com consumo responsável em todos os níveis sociais.

A recente catástrofe ambiental no Japão, com terremoto seguido de tsunami, apesar da grandiosidade e da magnitude da devastação, torna-se menor perante o risco iminente de contaminação nuclear. Nesse desastre, o que mais assusta não é a força da natureza nem a fúria das mudanças cíclicas do planeta. É a natureza criada, ou as técnicas incorporadas ao território, que mais ameaça. Segundo Milton Santos (2003), a interdependência entre materialidade, natureza e ação humana cria um espaço geográfico que revela ações passadas e presentes. As usinas nucleares japonesas indicam as conseqüências dessas ações e sinalizam para providências urgentes de por em curso um novo modelo de desenvolvimento. Assim, a formação de valores como também a evolução da ética são partes desse novo processo de desenvolvimento (SEN, 2000).

4. CONCLUSÃO

A solução de problemas de natureza pública pressupõe o reconhecimento de que há múltiplos atores que atuam nas arenas sociais e políticas, organizam-se em defesa de preferências, e estabelecem situações de acordos e conflitos. O jogo de interesses gera tensões, mas também acordos. O problema não está em compreender as ambições individuais ou de grupos específicos, mas sim em considerar mecanismos de escolhas mais justas. Para tal, o pensamento integrado entre ética, instituições e desenvolvimento surge como perspectiva de construção social, que depende, sobretudo, de encontrar soluções para a pergunta: que tipo de desenvolvimento se pretende?

O conhecimento dos reais interesses de uma sociedade só pode ser verificado por meio de amplo debate público e com a participação da população em geral. Essa participação envolve grupos dominantes e minoritários, nas diferentes arenas políticas. Portanto, é necessário assegurar direitos civis e políticos aos cidadãos, que influenciam na

construção de instituições as quais visem o bem-comum e não o interesse de poucos. Essa perspectiva introduz o conceito de governança à análise, cujo pressuposto é a interação entre os diversos atores sociais, e pode ser percebido como a dimensão da sustentabilidade institucional. Assim, governança e sustentabilidade aparecem como noções importantes para o processo de desenvolvimento, cuja continuidade exige instituições fortes, cidadania e, sobretudo, liberdade, conforme proposto por Sen (2000).

A relação entre ética, instituições, desenvolvimento e políticas públicas é tão complexa quanto a compreensão dela, porque considera, de forma simultânea, a percepção de uma realidade cujos problemas estão em todas as áreas e as soluções devem gerar o maior bem-estar. Mas, o debate precisa ir além dos limites da tomada de decisões e incluir a necessidade de o indivíduo reconhecer o papel de agente participativo por meio da promoção do conhecimento sobre as diversas áreas sociais e políticas. O debate amplia-se na medida em que mais indivíduos e organizações participam do processo. E os temas entram nas agendas políticas ou pelo reconhecimento da necessidade por parte de algum grupo dominante ou pela força da manifestação popular.

Longe de ser conclusivo, este artigo apenas procurou estabelecer o nexo entre os conceitos de ética, instituições e desenvolvimento. Um ensaio sobre um tema que suscita reflexões não só sobre a conduta, os valores ou os princípios, mas também sobre a forma como se conduz a sociedade. Significa dizer que a definição do tipo de estrutura econômica e social influencia e é influenciada pela ética, uma vez que há éticas distintas para diferentes sociedades.

REFERÊNCIAS

- ALENCASTRO, M. S. C. A ética de Hans Jonas: alcances e limites sob uma perspectiva pluralista. Tese de Doutorado. Curitiba, 2007.
- BARDACH, E. A practical guide for policy analysis. The eightfold path to more effective problem solving. Washington, D.C.: CQPress, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 49-84, 2004.
- CARDOSO, F. H. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. Revista de Economia Política. v.15, n.4(60), out./dez. 1995.
- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, v.21, jun. 2000.
- JAGUARIBE, H. Brasil, mundo e homem na atualidade. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- KUIAVA, E. A. A responsabilidade como princípio ético em H. Jonas e E. Levinas: uma aproximação. VERITAS. Porto Alegre, v. 51 n. 2, p. 55-60, jun. 2006.



- MAHONEY, J.; THELEN, K. Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010 caps 1 e 2.
- NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R. Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- PASSOS, E. Ética nas organizações. São Paulo: Atlas, 2008.
- SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- _____. Sobre ética e economia. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- VÁZQUEZ, A. S. Ética. trad. João Dell'Anna. 22ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.