

*Ensaio*

# Interesse, ética e política no serviço público\*

*Cicero Araujo*

## **Introdução**

Já faz algumas décadas que a Ciência Política vem transpondo para seu campo de investigação o paradigma do *homo oeconomicus* – a psicologia egocêntrica utilizada pela teoria econômica convencional para dar conta das interações sociais no mercado. “Seu campo de investigação”, isto é, o comportamento de atores coletivos, como os partidos, os sindicatos e os gabinetes governamentais, ou de atores individuais, como as lideranças partidárias, os parlamentares, os eleitores, etc. Para o assunto que nos interessa aqui, houve grande impacto, no debate posterior, o uso que se fez do paradigma econômico para entender certos problemas da administração pública e da ação coletiva.

## **Os estudos de Buchanan e de Olson**

Citamos duas linhas de trabalho que, ainda na década de 1960 e no início da de 1970, tiveram forte influência na compreensão contemporânea das burocracias

estatais, e das dificuldades do cidadão comum para mantê-las sob controle e fazê-las prestar os serviços a que são destinadas. Começamos mencionando os estudos de James Buchanan e associados<sup>1</sup>, cujas conclusões apontam, primeiro, para a tendência, especialmente nas democracias, de expansão desenfreada de serviços à custa dos contribuintes, não tanto para beneficiar a sociedade, mas como forma de garantir a reprodução das próprias burocracias; e, segundo, a tendência para a “busca da renda particular” (*rent-seeking*), alvejando a mística do funcionário como promotor imparcial do bem comum. Esses estudos mostram os servidores estatais como um grupo de interesse à parte – não um simples *lobby* entre outros, mas um grupo colocado numa posição especial, já que detentor de certos monopólios legais, exatamente por fazer parte do Estado – sempre disposto a transformar em exclusivo benefício próprio parte, pelo menos, dos recursos extraídos dos cidadãos, em princípio destinados ao benefício comum.

O outro estudo que vale mencionar, realizado por Mancur Olson, estende-se para os problemas de articulação de qualquer ação coletiva que requeira o engajamento de grande número de pessoas<sup>2</sup>. Suponha que um grupo necessite de determinado bem coletivo, digamos, uma rua pavimentada. Se esse grupo for muito pequeno, a ausência de uma delas pode prejudicar toda a empreitada; como prover o bem é do interesse de cada membro do grupo, há um forte incentivo para que todos realmente se esforcem para gerar o benefício. Contudo, se o grupo for muito grande, de tal forma que a contribuição individual dos participantes seja proporcionalmente muito pequena ou insignificante, haverá fortes incentivos para

cada indivíduo não compartilhar os esforços e para jogar, nos ombros dos demais, o peso do empreendimento. Se houver, dentro do grupo maior, um subgrupo bem menor e altamente interessado em fornecer esse benefício de qualquer forma, a despeito do comportamento parasitário do restante, um resultado positivo (o bem coletivo) poderá ser obtido, mas à custa de uma ação coletiva muito capenga (pois a grande maioria acabará abstendo-se de participar).

Esse é o famoso problema do “carona” (*free rider*), que coloca em evidência o porquê de as organizações sociais se estruturarem em hierarquias, às quais se anexam incentivos especiais às diferentes camadas, de modo a aumentar sua eficácia ou produtividade ou, então, de modo a evitar que os efeitos corrosivos do “carona” simplesmente destruam as ações coletivas pelas quais essas organizações estão encarregadas de zelar. Aliás, qualquer executivo de uma grande organização social, seja ela privada ou pública, sabe muito bem, ainda que apenas de forma intuitiva, o que significa o “carona” e os seus efeitos nefastos na máquina administrativa. O feito de Olson foi, ao circunscrever o fenômeno, dar a essa intuição uma hipótese explicativa muito bem amarrada e formalizada, que nos instiga a refletir sobre problemas de ação coletiva de várias modalidades.

Não nos vamos deter no detalhe dos argumentos desses autores para demonstrar suas conclusões – mesmo porque se tratam de estudos bastante complexos, envolvendo também entediantes formalizações matemáticas. A menção a esses autores visa apenas destacar as premissas psicológicas de todo o encadeamento do raciocínio, raramente problematizadas e discutidas, mas geralmente justificadas por

seu aparente realismo: a base elementar das interações sociais está centrada em agentes egoístas, “auto-interessados”, que ingressam em ações cooperativas apenas porque não há outra maneira de obter certos bens (justamente os “bens coletivos”) para si mesmos. Mas esses agentes são também “racionalistas”, no sentido de serem capazes de escolher, perante um leque de opções, aquela alternativa que otimize a relação entre o benefício esperado da opção e o custo para viabilizá-la – que “maximize a utilidade”, para empregar a terminologia dos economistas.

Há de se reconhecer a força de atração dessas premissas sobre o investigador social, tanto por sua simplicidade (elas fornecem modelos explicativos enxutos e elegantes; claro que muito discutíveis do ponto de vista moral, mas atraentes do ponto de vista cognitivo) quanto por sua plausibilidade e realismo: quem não seria tentado a admitir a hipótese de que, em média, as pessoas são auto-interessadas, pelo menos quando se pensa nas interações anônimas do mercado ou das grandes organizações estatais?

No entanto, um leitor mais atento desses estudos não deixa de suspeitar de certo ar de paradoxo em suas conclusões, derivadas da própria aparência realista das premissas. Pois, se é verdade que as organizações sociais e as ações coletivas são focos permanentes de *rent-seekers* e *free riders*, como não pensar que, levadas às últimas conseqüências, a compulsão egoísta e a “maximização da utilidade” deveriam liquidar completamente a vida social e toda a possibilidade de cooperação? Porém: 1) as organizações sociais persistem, assim como o fato da cooperação – e as premissas só nos deixam perplexos a respeito de *por que* elas persistem; e 2) os próprios estudos assumem que, sem vida social e,

portanto, sem cooperação, interesses cruciais dos agentes egoístas seriam afetados. Em outras palavras, embora o auto-interesse devesse, por si só, impulsionar a cooperação, ele também a corrói, como indicam os mesmos *rent-seekers* e *free riders* de Buchanan e Olson. A menos que tenhamos um argumento claro que mostre por que a primeira tendência acaba prevalecendo sobre a outra, estaremos, de fato, perante um paradoxo.

### O raciocínio hobbesiano

Na verdade, a longa tradição da filosofia moral e política já havia esboçado cenários como os mencionados anteriormente, os quais apareciam com freqüência na forma de dilemas práticos. Gostaríamos de adiantar, desde já, a nossa interpretação sobre esses dilemas: o cerne deles, o fato de *serem dilemas*, é que, se partirmos *apenas* da premissa do auto-interesse, não seremos capazes de encontrar uma solução positiva para o problema da ação coletiva. Poderíamos recuar esse debate aos antigos filósofos gregos – estamos falando de uma longa tradição mesmo! –, mas vamos nos contentar com certos “pais fundadores” da ciência política moderna, e com a brevidade que este texto impõe.

Em primeiro lugar, regressemos ao pensamento de Thomas Hobbes, filósofo inglês do século XVII, pois ele é também o primeiro moderno a explorar rigorosamente a psicologia daquele homem de palha, que depois será chamado de *homo oeconomicus*, portanto antes mesmo de a teoria econômica ter-se estabelecido como disciplina autônoma. Usou-a, portanto, não para elucidar o mercado, mas para mostrar por que a organização política das comunidades, isto é, o Estado e a estrita obediência a ela por parte de seus súditos, era

necessária para promover interesses vitais de cada pessoa individual.

Para tanto, Hobbes imaginou uma situação inteiramente hipotética, na qual sujeitos compulsivamente egoístas se viam expostos diretamente uns aos outros, sem a mediação daquela organização política comum. A essa situação chamou de “estado de natureza” (em oposição ao “estado civil ou político”). Sua hipótese levava à demonstração da completa impossibilidade da vida social no estado de natureza. Este, se existisse de fato, não poderia ser outra coisa senão um “estado de guerra de todos contra todos”. O que significava dizer que a *anarquia*, a ausência de organização política comum, era idêntica à *anomia*, a completa ausência de regras de convivência e, logo, de cooperação social. Ao inverter o raciocínio, Hobbes concluía que a condição necessária da cooperação social era a disposição firme e voluntária de cada indivíduo para obedecer a um superior comum, o “Soberano”, a autoridade política incontestável – leia-se: uma autoridade acima da qual não poderia haver recurso –, cabeça de uma organização social maior que fundiria, numa só “pessoa artificial”, a Lei e a Espada da Lei (o Estado).

Mas essa breve apresentação do raciocínio de Hobbes já nos faz pressentir um argumento circular, do qual, cremos, ele não tinha plena ciência, e um dilema prático, sobre o qual, pelo contrário, estava perfeitamente atento:

O argumento circular está em que a decisão voluntária de instituir um “Soberano” e obedecer-lhe deve ser, ela mesma, um ato cooperativo. Contudo, não havia o argumento estabelecido que *qualquer* cooperação cooperativa da parte de indivíduos compulsivamente egoístas requer a figura do “Soberano” e seu Estado? Dito de

outra maneira: para cooperar precisamos de um soberano, mas, para obter um soberano, já precisaríamos estar cooperando de alguma forma. Como sair desse impasse? Como se vê, a obra de Hobbes antecipa alguns dos problemas teóricos de autores como Buchanan e Olson, já citados, quando puxamos suas premissas até seus extremos.

O dilema prático é o seguinte. Se por “Soberano” entendemos de fato um superior incontestável, a autoridade acima da qual não há recurso, somos tentados a imaginar uma figura que, eventualmente, de posse dos fatores de poder para tanto, venha a agir de forma sistematicamente arbitrária e tirânica, desrespeitando suas próprias leis, perseguindo, prendendo e arrebatando seus súditos. O que fazer? Hobbes havia dito que a vida sob o pior “Soberano” seria, ainda assim, bem melhor que a sob o estado de natureza, a vida em perpétua guerra civil. Para um observador atento do século XXI, porém, que conheceu as misérias dos regimes tirânicos, autoritários ou totalitários do século XX – que ainda persistem em muitos lugares –, isso deve soar mais como profissão de fé do que como argumento sólido. Para tal observador, soaria mais razoável pensar que toda a autoridade política deve ser limitada por outras autoridades, algo como um regime constitucional de “freios e contrapesos” – *checks and balances*, como gostam de dizer os americanos.

Mas o próprio Hobbes se antecipara a essa aparentemente agradável solução, que, a seu ver, acabava deixando de enfrentar o dilema. Controlar o “Soberano” – digamos, pela intervenção periódica do “Povo” (o conjunto dos cidadãos comuns participando diretamente do controle), ou, para ser mais realista, dos “Representantes do Povo”, reunidos numa

câmara especial de fiscalização – significava simplesmente fazer com que o “Soberano” *do momento* deixasse de ser soberano, transferindo essa função para a figura do controlador<sup>3</sup>. Quem, porém, controlará o controlador? Um novo controlador. E o controlador desse controlador, etc., etc.? Enfim, o dilema ou conduz a uma regressão ao infinito – e aqui se antevê o problema da hipertrofia do aparato estatal indicado por Buchanan, mas agora na forma de uma sobreposição alucinada de mecanismos burocráticos de fiscalização –, ou, então, somos obrigados a parar em algum ponto nessa escalada (de novo, o “Soberano” pensado por Hobbes). Mas parar na escalada significa que a questão que motivou o dilema – como estabelecer o controle da autoridade política por outras autoridades – não pode ser claramente respondida.

### O raciocínio humeano

Vejamos agora um outro pensador político que se debruçou sobre os mesmos problemas, mas de uma perspectiva diferente. David Hume, um filósofo escocês do século XVIII, tinha genuínas preocupações de ordem moral em suas elaborações. Hume é muito citado como um dos autores iluministas que via a moralidade não como um mero artifício das comunidades políticas para conter nossos instintos egoístas, mas como uma espécie de sentimento primário, natural, que estimulava certas ações espontâneas de solidariedade e cooperação, sem o recurso ao “Soberano” hobbesiano.

O filósofo escocês, é claro, partia de premissas psicológicas mais amplas que as de Hobbes. Ao lado dos impulsos do auto-interesse, ele supunha também impulsos benevolentes e altruístas. Em outras

palavras: além da busca pelo próprio bem, que ele pensava ser um desejo natural e mesmo, guardados certos limites, razoável, as pessoas também buscam o bem alheio. Porém, não se trata de uma benevolência indefinida e ilimitada, mas de uma benevolência parcial. Desejamos sinceramente o bem de certas pessoas mais do que o de outras: desejamos o de nossos pais, filhos, irmãos e amigos mais do que o de alguém que mal conhecemos ou o de

---

**“Quem controlará o controlador? Um novo controlador. E o controlador desse controlador? Enfim, o dilema ou conduz a uma regressão ao infinito ou, então, somos obrigados a parar em algum ponto nessa escalada”**

---

um conjunto anônimo de pessoas. (Sim: amamos o próximo muitas vezes até mais do que a nós mesmos, porém o próximo é o próximo de fato; um próximo, portanto, que não raro concorre com o distante.)

Além disso, somos capazes de ressoar espontaneamente os sofrimentos e as alegrias alheias, reproduzindo esses sentimentos em nós mesmos, ainda que de forma esmaecida – um fenômeno que Hume chamava de “simpatia”, da qual derivou os *sentimentos morais*. Mas a simpatia apenas reproduz em nós emoções alheias, ela não implica automaticamente desejar e efetivamente fazer o bem a qualquer pessoa ou a qualquer

necessitado em que esbarremos no caminho. Antes, é a benevolência parcial que explica nossas propensões “tribais” primárias, ou seja, a nossa disposição para conviver num círculo restrito, próximo de amigos e familiares. Mas a “tribo”, ao mesmo tempo em que desenvolve impulsos de altíssima atração para dentro, com frequência cria também impulsos igualmente fortes de repulsão ao estranho, os círculos sociais distantes.

A história das sociedades humanas, contudo, sugere uma contínua expansão rumo a comunidades mais amplas e complexas do que “tribos”.<sup>4</sup> Como explicar esse fenômeno? Aqui Hume se vê levado a recorrer não ao sentimento natural, mas à “convenção”, à construção institucional, cujo primeiro fruto é a virtude da *Justiça*, isto é, a base das regras do Direito. A Justiça é a virtude da macrosociabilidade, geradora de regras estritas e inflexíveis (“convenções”), e, além disso, impessoais – pois não importa, em sua aplicação, a quem elas beneficiam ou a quem prejudicam em cada caso – e expansivas, o que contrasta com as virtudes “naturais” da microsociabilidade, maleáveis e personalizadas, mas, exatamente por isso, de curto alcance.

Contudo, qual a base do respeito às convenções sociais, às regras do Direito? Tem de haver um princípio geral que sustente as convenções. Esse princípio é a *reciprocidade*. Daí que o contrato seja o modelo exemplar da Justiça em funcionamento: os dois primeiros contratantes devem ter sido sujeitos estranhos um ao outro, mas, por um motivo muito forte para cada um – digamos, comercial –, precisaram produzir um bem coletivo. Este o esquema geral do contrato: “Eu faço a minha parte e, no momento aprazado, você faz a sua”. Sendo estranhos um ao outro, não teriam por que se

preocupar com seus respectivos destinos; e, contudo, para produzir certo bem para si ou para seus entes queridos, é preciso estabelecer uma relação cooperativa com o estranho. Logo, só tem sentido cooperar nessas condições, se cada um faz a sua parte e *na medida em que* cada um faça a sua parte (daí a reciprocidade). Essa é a natureza da convenção, tão bem caracterizada pela imagem humeana dos dois remadores de barco que se controlam mutuamente na alternância de seus respectivos lances de remo. Um faz seu lance na medida em que o outro faça o seu, e, *só assim*, o bem coletivo (a navegação rumo a um porto comum desejado) será realizado<sup>5</sup>.

Repare-se que nesse argumento a percepção do auto-interesse é o que embasa a reciprocidade, isto é, apesar de Hume insistir que a moralidade é um fenômeno social real não redutível ao egoísmo, ele acaba tendo de admitir que o sentimento moral desinteressado não é suficiente (ainda que necessário, por outras razões<sup>6</sup>) para sustentar as relações mais distantes e complexas entre os seres humanos. Mas é justamente a partir desse ponto – gostaríamos de indicar – que os problemas do argumento aparecem:

1) A sociedade extensa e complexa, reconhece Hume, supera as dificuldades e deficiências do círculo restrito da “tribo”, e, porém, gera suas próprias dificuldades. Assim, quanto mais cresce a sociedade mais anônima e impessoal ela se torna, de modo que sua sustentação dependerá menos das paixões altruístas do que da reciprocidade. A reciprocidade, por sua vez, depende da firme percepção do auto-interesse na própria atividade cooperativa. Uma coisa, porém, é cooperar com uns poucos estranhos, situação em que é possível controlar os laços recíprocos de cada parte

e em que está claro que a defecção de um dos cooperantes põe a perder todo o empreendimento; outra coisa é a situação em que o número de estranhos é enorme e a contribuição de cada um é proporcionalmente ínfima.

Pensemos, para ficar num exemplo bem simples, na diferença da participação eleitoral de um grupo de cinco eleitores e a participação de um grupo de um milhão deles. A importância da participação de cada indivíduo para a determinação de certo resultado, no primeiro caso, é visivelmente maior do que no segundo. No primeiro, alguém relutaria muito em deixar de participar, se estivesse de fato interessado num resultado determinado. No segundo, ele tenderia a estimar, e com razão, que sua ausência seria muito menos decisiva (e também muito menos sentida) para esse ou aquele resultado final, ainda que fosse do seu interesse obtê-lo. Contudo, ele seria muito bem capaz de apostar que um número suficiente de parceiros acabaria cumprindo a sua parte, a ponto de se produzir resultado idêntico ao que seria obtido se ele tivesse participado. Suponha, para piorar, que o dia da eleição, um domingo, estivesse ensolarado: por que não desfrutar o sol na praia e deixar que os outros enfrentem a fila da urna em seu lugar?

Como se vê, estamos diante da mesmíssima questão identificada por Olson: o problema do “carona”. Porém, se seguirmos rigorosamente a linha do raciocínio descrita anteriormente, não fica claro por que razão segura o bem coletivo almejado seria produzido. Ao contrário, a conclusão mais plausível é pensar que, se pessoas estranhas umas às outras cooperassem apenas graças ao princípio da reciprocidade e, logo, à percepção do auto-interesse, o bem não seria produzido.

2) Hume imagina duas saídas para esse aparente labirinto. A primeira volta a recorrer à Psicologia. Não o auto-interesse, mas o *hábito* explicaria, pelo menos em parte, por que continuamos a cooperar mesmo quando deixamos de perceber claramente em que medida nossa participação é decisiva ou não para produzir um bem coletivo. Se, em situações mais simples e visíveis, julgamos que nossa participação é, sim, decisiva, tendemos a estender esse juízo sem conferir se tal caso é o mesmo para as situações mais complexas e menos visíveis.

Porém o hábito, admite Hume, só explica *em parte* o que precisa explicar. Então ele recorre a uma segunda saída complementar, e, no entanto, mais decisiva. Trata-se da *constituição do governo*. Para o filósofo, o governo significa introduzir não tanto a figura do “Soberano” (como em Hobbes), mas uma espécie de divisão de trabalho na comunidade: por um lado os governantes, que constituiriam um grupo relativamente pequeno, mas altamente motivado a garantir o provimento dos bens coletivos; e, por outro, os governados, grupo reunindo a grande maioria da comunidade, liberado para buscar seus bens privados, contanto que disposto a pagar os impostos que sustentarão as atividades do primeiro grupo.

Vejam que esse esquema não implica que os governantes sejam altruístas: eles são motivados a produzir os bens coletivos, porque essa seria, na repartição social das tarefas, a sua meta auto-interessada mais próxima e visível, embora a mais distante para o restante da comunidade. A instalação do governo seria simplesmente uma operação de transformar, pelo menos para alguns (os governantes), o auto-interesse distante e nublado – fato que ameaça desintegrar a cooperação em sociedades grandes e anônimas – num auto-interesse

próximo e nítido. É como se o artifício do governo simbolizasse a arte da construção de uma lente social para corrigir a miopia congênita dos indivíduos nos grandes conglomerados humanos.

Outra vez, a um observador atento do sinuoso raciocínio humeano não escaparão novas dificuldades nessa segunda saída. Pois, se o grupo dos governantes, encarregado da administração dos negócios públicos, for suficientemente coeso, compacto e bem articulado, como é o caso nas burocracias estatais modernas, ele acabará por constituir um conjunto de interesses apartado e, provavelmente, em conflito com o dos governados. E, como a promoção dos primeiros depende da extração, via impostos, dos recursos dos governados, o grupo dirigente será tentado a desviar esses recursos para benefício próprio e não para o benefício comum. Eis que reencontramos, embora por uma aproximação diferente, a figura do *rent-seeker*, de James Buchanan.

### Conflitos éticos e política

Para onde afinal nos leva esse emaranhado de argumentos? Cremos que nos leva a constatar os impasses das premissas psicológicas do *homo oeconomicus*, quando estendidas ao mundo da cooperação social para além das trocas mercantis, especialmente ao mundo da administração da coisa pública. Se esticarmos até suas últimas conseqüências a hipótese de que todos os que promovem serviços a outrem, em nome do público em geral, são exclusivamente motivados por interesse egoísta, o resultado teórico é que o provimento *sistemático* desses serviços deve aparecer como um mistério da investigação social. O próprio *fato* da cooperação social deve resultar misterioso.

Como elucidar, então, esse quebra-cabeça? Um caminho alternativo seria levar a sério a idéia de que, afinal de contas, o serviço público é motivado por outras razões que não (ou pelo menos não exclusivamente) o auto-interesse de seus protagonistas. Daí, a ética poder ser considerada um fator *relevante* ao serviço público, em dois sentidos: 1) no sentido *cognitivo* – que poderia ajudar a explicar o próprio fato da cooperação social e da geração de bens públicos; 2) no sentido *prático* – sem esse fator, é bem provável que a cooperação social e os bens públicos acabem sendo parcial ou totalmente inviabilizados.

Mas aqui ainda estamos empregando o termo “ética” em sentido muito vago, ou seja, apenas como o negativo genérico da ação egoísta ou auto-interessada. Seria a ética simplesmente idêntica às ações altruístas, “outro-interessadas”? Nós vimos, na seção anterior, que a abordagem de Hume já havia reconhecido, ao lado do interesse puramente egoísta, motivos benevolentes na ação humana. Mas ele, em seguida, distinguia a benevolência parcial da benevolência universal e, ao reconhecer a força motivadora superior da primeira, concluía que ações benevolentes (parciais) poderiam ser tão ou mais prejudiciais ao concerto social do que as auto-interessadas. Assim, se a ética se referisse a qualquer tipo de ação altruísta, nosso raciocínio, ao introduzi-la como fator explicativo da cooperação social, ficaria um pouco mais complexo que o esboçado antes neste artigo, mas a conclusão resultaria igualmente frustrante.

Seria o caso, então, de partirmos para aquela hipótese que Hume havia considerado irrealista, de que a ética é relevante precisamente porque se refere à ação imparcial e desinteressada, isto é, motivada por uma sincera preocupação com a



humanidade de um modo geral – em suma, que a ética seria idêntica à benevolência universal? A objeção que costuma ser levantada contra essa hipótese é muito respeitável: ela parece esquecer a dimensão do conflito nas relações humanas<sup>7</sup>. Questão que havia sido pioneiramente colocada por Maquiavel, a qual Hume e outros se limitaram a recolocar em suas próprias elaborações. Em outras palavras, a hipótese parece esquecer da *política*. Política em duplo senso: como fato social, pelo qual o conflito humano não é redutível à polaridade egoísmo/altruísmo (o problema da ética); e política como “arte”, ou seja, a invenção social voltada exatamente para lidar com o conflito.

Mas, se admitirmos a dimensão irreduzível do conflito, não estaríamos voltando à estaca zero – ou seja, ao mesmo problema com que começamos esta exposição? Pois admitir o conflito não é reconhecer que pessoas e grupos ajam por interesse próprio, cujos conteúdos, não sendo convergentes, levam tais pessoas e grupos a se baterem uns contra os outros? Respondemos: se a questão do conflito fosse apenas essa, a ética entendida como ação imparcial e desinteressada, em favor não dessa ou daquela “parte” da humanidade, mas da humanidade em geral, permaneceria atraente como saída, pois seria vista como solução racional (ainda que acusada de frágil e irrealista, do ponto de vista da motivação psicológica) para o conflito de interesses. E, então, a política – a “arte” de lidar com conflitos – seria idêntica à ética.

Ocorre que a questão pode e deve ser formulada de modo bem mais complexo. Pois, ainda que, por hipótese, viéssemos todos a ser tomados pela intenção de agir desinteressadamente pela humanidade em geral, ficaria a incômoda pergunta: o que

significa isso? Que conteúdos concretos deveriam ter as ações que visassem ao benefício de toda a humanidade?

Dentro da própria tradição do pensamento moral, contudo, a resposta a essa pergunta nunca foi ponto pacífico. E se, no exercício intelectual dessa questão, a resposta não foi nem é óbvia, o que não dizer na prática? A esmagadora maioria dos filósofos morais, é verdade,

---

***“Vale para a ética  
aquele velho ditado:  
‘Uma andorinha só não  
faz verão’. Se nem todos  
os que pertencem a uma  
mesma comunidade  
política concebem e  
querem a mesma coisa  
em relação ao viver bem,  
haverá combate, que  
provavelmente será  
travado por grupos dos  
mais variados tipos”***

---

descartou a redução da ética ao egoísmo e aceitou o desafio de pensá-la na forma de princípios universalizáveis de ação. Quais princípios, porém? A deferência aos mandamentos de Deus? O respeito incondicional a certas regras ou leis que consigamos formular como aceitáveis por todos os afetados, podendo até coincidir com aqueles mandamentos, porém sem necessariamente assumir sua natureza divina? O respeito a uma certa interpretação da igualdade entre os seres humanos – mas qual? A lista das indagações poderia continuar, sem que ficasse evidente qual

resposta poderia reconciliar todas as demais numa concepção sintética e unitária.

Porém, todas procuram explicitar, à sua maneira, o que significa para um ser humano viver uma “boa vida”, uma vida digna de ser vivida – uma vida ética, enfim. De modo que o conflito com o qual a política foi inventada para lidar não precisa limitar-se, e nem se limita de fato, ao conflito de interesses egoístas. Duas pessoas ou grupos podem enredar-se em combates muito duros, mesmo quando sinceramente motivados pela ética: por aquilo que, na sua interpretação peculiar, considerem o bem da humanidade e a vida digna de um ser humano. Como se expressou de maneira muito feliz o filósofo contemporâneo John Rawls, provavelmente as lutas mais renhidas foram e são feitas “pelos mais altos valores, por aquilo que é mais desejável: pela religião, pelas visões filosóficas acerca do mundo e da vida, por diferentes concepções do bem”<sup>8</sup>. A ética, portanto, não resolve o conflito social – é antes um aspecto dele. E isso é um outro modo de dizer que a ética não é redutível à política. (Com isso também não queremos rejeitar que a política nada tenha a ver com conflitos de interesses. Apenas pretendemos indicar que, mesmo se a ética pudesse superar racionalmente esses tipos de conflito, o problema do conflito persistiria num outro patamar, ainda mais difícil e complexo.)

Dissemos que o conflito ético é um conflito social. O problema de definir a vida digna de ser vivida raramente é uma questão pessoal: praticar uma concepção de bem implica todo um investimento comum e um envolvimento daqueles com quem vivemos. Vale para a ética aquele velho ditado: “Uma andorinha só não faz verão”. Se nem todos os que pertencem a uma mesma comunidade política

concebem e querem a mesma coisa em relação ao viver bem, haverá combate, que provavelmente será travado por grupos dos mais variados tipos (“classes sociais”, “corporações”, “partidos”, etc.), e não por pessoas, desde que o próprio combate implique investimento e significado sociais que ultrapassem de longe a dimensão de indivíduos.

Seja para fazer com que toda a comunidade política adote uma das concepções de bem em combate, seja para fazer com que essa mesma comunidade reconheça um espaço social específico para uma delas – supostamente ainda não reconhecida, dando origem ao conflito –, o combate é “político”, tanto se visa à subjugação ou mesmo à aniquilação de uma das partes, quanto se visa a um convívio entre elas, ainda que tenso. Em ambos os casos, o conflito é político, porque o combate é pensado e organizado segundo determinado roteiro – as “regras do jogo”. Mas, na primeira acepção, ele é conflito *militar* e seu “teatro” é a guerra – até mesmo a violência organizada tem suas regras –; e, na segunda, o conflito é *civil* e seu “teatro” é a arena pública: o debate de idéias e o esforço da persuasão e da conversão.

É na acepção de conflito civil que vamos aqui chamar a política de “arte” de lidar com os conflitos, isto é, não a arte de dar cabo ao conflito social – o que seria uma prática implausível e, talvez, até indesejável –, mas a de mantê-lo numa qualidade e intensidade aceitáveis a todas as partes combatentes. Aceitáveis, mesmo quando o “jogo” resultar numa derrota provisória de uma delas – pois derrotas podem perfeitamente fazer parte das “regras” da luta civil, desde que não impliquem subjugação ou aniquilação.

Nesse sentido, as regras que dão à política o caráter de luta organizada devem

ser entendidas como *limite* aos participantes – definindo quais “lances” seriam válidos, quando e onde poderiam ser feitos, o que seria impugnado como “golpe baixo”, etc. – e, ao mesmo tempo, como condição básica de convívio entre eles, desde que sejam membros de uma mesma comunidade política.

Mas por que deveriam os combatentes respeitá-las? Sabemos que a resposta a essa questão crucial não é nada simples, mas gostaríamos de sugerir ao leitor, à guisa de conclusão, duas razões. A primeira é de ordem prudencial. Tomemos as regras como dispositivos de segurança mútua. Se cada lado pretende, de fato, conservar seu modo de conceber a vida digna, para que esse retenha a chance de vir, um dia, a ser praticado por um número maior de cidadãos, ou mesmo por uma maioria deles, seria prudente aceitar uma limitação para seus próprios protagonistas e para seus recursos de combate. Haverá sempre, por certo, a tentação de ultrapassá-los, contra a qual, porém, o constrangimento prudencial diria: “Não faça contra os outros o que não quiser que os outros façam contra você. Pois não se iluda: chegará o dia fatal em que o veneno inoculado nos adversários se voltará contra o envenenador”. Portanto, é melhor, para todos e para cada um, não jogar baixo<sup>9</sup>.

A segunda razão é de ordem epistêmica. Emprestemos às concepções de bem abraçadas pelos combatentes um *status* de verdade provisório, ou seja, tomemo-las como epistemicamente vulneráveis, falíveis. Isso significa que podemos vir a descobrir no futuro, por nós mesmos e não por imposição externa, que as concepções de bem de nossos adversários são melhores do que aquelas que até então adotávamos e pelas quais lutávamos. Porém, é premissa necessária da causa

ética pela qual combatemos que o importante não é “quem” a defende, mas “o que” se defende: a causa é desinteressada. Logo, aceitar as regras do conflito civil é percebê-las como condição para conservar um leque razoável de alternativas éticas, divergentes entre si e, no entanto, disponíveis como “reserva” para o futuro, caso venhamos, num certo dia, a concluir que as próprias concepções adversárias estavam certas ou continham partes do que venha a nos parecer como verdadeiro.

Já a atitude contrária, a de desprezar as regras do jogo, só poderia ser sustentada por uma postura epistêmica dogmática: nossa concepção de bem sendo a única verdadeira, as adversárias são por decorrência falsas e, assim, só aparentemente “boas” (em realidade são “más”). A ética é, então, fatal e inevitavelmente politizada, passando a ser reivindicada como patrimônio exclusivo de cada um dos lados combatentes. E a luta civil, pensada para organizar o conflito entre dois ou mais “partidos” que reivindicam, com igual direito, o caráter ético de sua causa, degenera finalmente num combate maniqueísta: cada lado se vendo como o dos paladinos do bem e os adversários vistos como eticamente desqualificados. Se é assim, por que não desprezar, na primeira oportunidade, as regras que, no fim das contas, só ajudam a conservar os “homens de má vontade” do outro lado? Além de imprudente, essa atitude despreza a falibilidade do conhecimento moral. A segunda razão para respeitar as regras do jogo, portanto, é uma postura cética em relação às nossas próprias convicções.

Creemos que essas mesmas considerações podem ser transpostas para o problema geral do serviço público. Num sentido amplo, o serviço público é político: ele não apenas “administra” coisas, mas lida

com o conflito. Este não se limita a conflitos de interesse, nem precisamos conceber os agentes públicos, e os cidadãos que atendem, como sujeitos movidos apenas pelo interesse egoísta, como pretende Buchanan. Porém, mesmo se pensados como sujeitos éticos, a questão do conflito não desaparece – pelo contrário, pode até se intensificar. “Lidar” com o conflito significa

trazê-lo organizado, canalizá-lo na direção de certas regras. Por fim, embora dimensões distintas da ação pública, ética e política acabam por convergir quando se trata de entender por que os agentes públicos deveriam observar tais regras.

(Texto recebido em setembro de 2005. Versão definitiva em setembro de 2005)

---

## Notas

\* Parte deste texto é uma versão modificada da palestra apresentada no Seminário sobre Ética e Serviço Público, organizado em fevereiro de 2005 pela Enap/Ministério do Planejamento (Projeto EuroBrasil).

<sup>1</sup> Buchanan J. *et al.* *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A & M University Press, 1980.

<sup>2</sup> OLSON, M. *The logic of collective action*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1965.

<sup>3</sup> HOBBS, T. *Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991, parte II, cap. 29.

<sup>4</sup> As razões dessa tendência não podem ser explicitadas aqui. Mas veja ARAUJO, C. As virtudes do interesse próprio. *Lua Nova*, n. 38: p. 77-95, 1996.

<sup>5</sup> HUME, D. *An enquiry concerning the principles of morals*. Oxford: Clarendon Press, 1975, Appendix III. A idéia da convenção é a base da crítica de Hume ao contratualismo em geral, que, a seu ver, procura fundar a Justiça na promessa, e não na reciprocidade.

<sup>6</sup> Cf. ARAUJO, C., *op.cit.*

<sup>7</sup> Estamos, neste ponto, ampliando as considerações feitas na palestra proferida no seminário organizado pela Enap/Ministério do Planejamento, ocasião em que nos limitamos a explicar a importância da ética no serviço público, sem, porém, tecer mais considerações sobre a possibilidade do conflito ético.

<sup>8</sup> Rawls J. *Political liberalism*. Nova York: Columbia University Press, 1996. I. Introd.

<sup>9</sup> Essa “regra de ouro” da ação política, reconheçamos, não deixa de ser uma re colocação do tema da reciprocidade – vista na seção anterior deste texto –, mas sem, a nosso ver, as implicações negativas do “carona”.

---

Cicero Araujo

Professor do Departamento de Ciência Política da USP e pesquisador do CNPq. Contato: <craraujo@usp.br>