

FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM
DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

LEONARDO BOLELLI DA ROCHA

**PRINCÍPIOS DO *COMPLIANCE* CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA NO BRASIL**

VITÓRIA
2022

LEONARDO BOLELLI DA ROCHA

**PRINCÍPIOS DO *COMPLIANCE* CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais.
Orientador: Prof. Dr. Alexandre de Castro Coura.

VITÓRIA
2022

LEONARDO BOLELLI DA ROCHA

**PRINCÍPIOS DO *COMPLIANCE* CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais.

Aprovada em 29 de março de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alexandre de Castro Coura
FDV
Orientador

Prof^a. Dr^a. Elda Coelho de Azevedo
Bussinguer
FDV

Prof. Dr. Alexandre Gustavo Melo Franco
de Moraes Bahia
UFOP

Ao meu pai, Sebastião Geraldo da Rocha, o
“Bibica” (*in memorian*) e à minha mãe, Elicéia
Bolelli da Rocha.

À minha irmã, Liêda e família; e ao meu
irmão, Luiz Gustavo (*in memorian*).

À Ana Paula e família.

Ao Ivan e família.

AGRADECIMENTOS

Aos meus professores do Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), Alexandre de Castro Coura (meu estimado orientador), Elda Coelho de Azevedo Bussinguer (nossa querida coordenadora do PPGD), Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha, Américo Bedê Freire Júnior, João Maurício Leitão Adeodato, Gilsilene Passon P. Francischetto, Daury Cesar Fabrizz, Ricardo Goretti Santos e Anselmo Lagui Laranja.

Ao professor Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia, membro externo da banca examinadora, que gentilmente aceitou o convite para participar da defesa da minha dissertação, enriquecendo minha pesquisa e contribuindo imensamente com o meu aprendizado.

Aos meus colegas de Mestrado, Adriano Mello, André Guasti, Isaac Pandolfi, Elídio Ferreira, Evandro Ventura, Fernando Poltronieri, Gabriel Marx, Gustavo Shimabuco, Miguel Fiodi e Thiago Viola, pelos momentos de fraternidade e colaboração compartilhados nesta jornada.

À FDV, à Dirlene, à Ana Paula da Biblioteca, ao “seu” Airton e ao Rogério da Copiadora e demais funcionários, que sempre me acolheram e orientaram na realização do meu sonho de tornar-me Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais.

Meu muito obrigado!

“Vivemos na lei e segundo o Direito. Ele faz de nós o que somos: cidadãos, empregados, médicos, cônjuges e proprietários. É espada, escudo e ameaça: lutamos por nosso salário, recusamo-nos a pagar o aluguel, somos obrigados a pagar nossas multas ou mandados para a cadeia, tudo em nome do que foi estabelecido por nosso soberano abstrato e etéreo, o Direito. E ‘discutimos’ os seus decretos, mesmo quando os livros que supostamente registram suas instruções e determinações nada dizem; agimos, então, como se a lei apenas houvesse sussurrado sua ordem, muito baixinho para ser ouvida com nitidez. Somos súditos do Império do Direito, vassalos de seus métodos e ideais, subjugados em espírito enquanto discutimos o que devemos, portanto, fazer.”

RONALD DWORKIN (1931-2013)

Prefácio de “O Império do Direito”

RESUMO

O presente estudo propõe um sistema de *Compliance* Constitucional como possibilidade para a constituição de uma Administração Pública radicalmente anti-totalitária, democrática e íntegra. Mediante explanação contextual, a pesquisa se propõe a responder à seguinte questão/problema de investigação: o reconhecimento e a aplicação dos princípios da boa governança; da integridade; e da interdisciplinaridade podem contribuir para a concretização do direito fundamental à boa Administração Pública, à luz da filosofia jurídica desenvolvida por Ronald Dworkin, no paradigma do Estado Democrático de Direito? Seu núcleo é a filosofia jurídica de Ronald Dworkin, que insere no discurso do Direito Constitucional um novo paradigma - hermenêutico crítico - do sistema de *Compliance* Constitucional, que servirá de base epistemológica para uma fala que agrega o fundamento jurídico pós-positivista da integridade com a metodologia científica proposta por Karl Popper da falseabilidade, sem, porém, se deslocar do horizonte dos limites impostos pelas garantias constitucionais. A partir da análise das suas principais obras - *Taking Rights Seriously* (1977); *A Matter of Principle* (1985); *Law's Empire* (1986); *Freedom's Law* (1996); *Justice in Robes* (2006); *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate* (2006); e *Justice for Hedgehogs* (2011) - se tem mais do que a proposta de uma teoria normativa para o *compliance* na Administração Pública, mas a defesa da concretização do direito fundamental à boa Administração Pública, pedra de toque da democracia constitucional contemporânea. Para tanto, sua abordagem é necessariamente interdisciplinar, pois dialoga por diversos discursos: o jurídico, o da boa governança, o político, o contábil, o da administração pública, o ético, o estético, o filosófico... Neste aspecto, o estudo realiza uma análise da teoria do Direito como integridade como marco teórico do sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública, com recorte metodológico para o âmbito do Poder Executivo, na medida em que o professor de Oxford crê na revitalização e cumprimento dos direitos fundamentais, marco do Estado Democrático de Direito, espaço simbólico da democracia constitucional por ele propugnada. O que se pretende é uma síntese da integridade, por meio da qual se possa estabelecer princípios para uma atividade de boa governança pública. Por fim, faz uma crítica a esta amálgama entre a teoria da integridade de Dworkin e a concretização do direito fundamental à boa Administração Pública e conclui que o reconhecimento e a aplicação dos princípios do sistema de *Compliance*

Constitucional da boa governança; da integridade; e da interdisciplinaridade podem contribuir, à luz da filosofia jurídica desenvolvida por Ronald Dworkin, para a concretização do direito fundamental à boa Administração Pública, no paradigma do Estado Democrático de Direito, desde que sejam (i) aplicados cumulativamente e (ii) respeitados os limites previstos nas garantias constitucionais individuais, afim de que a integridade seja a chave para a compreensão da prática do sistema de *Compliance* Constitucional e o 'Império da Integridade' seja definido pelo território da Constituição, pela atitude do constitucionalismo, mas, também, pelo processo da democracia.

Palavras-chave: *Compliance* Constitucional. Concretização. Direito fundamental à boa Administração Pública. Garantias constitucionais individuais. Integridade.

ABSTRACT

The present study proposes a system of Constitutional Compliance as a possibility for the constitution of a radically anti-totalitarian, democratic and integral Public Administration. Through contextual explanation, the research proposes to answer the following research question/problem: the recognition and application of the principles of good governance; of integrity; and interdisciplinarity can contribute to the realization of the fundamental right to good Public Administration, in the light of the legal philosophy developed by Ronald Dworkin, in the paradigm of the Democratic State of Law? Its core is Ronald Dworkin's legal philosophy, which inserts in the discourse of Constitutional Law a new paradigm - critical hermeneutic - of the Constitutional Compliance system, which will serve as an epistemological basis for a speech that combines the post-positivist legal foundation of integrity with the scientific methodology proposed by Karl Popper of falsifiability, without, however, moving from the horizon of limits imposed by constitutional guarantees. From the analysis of his main works - *Taking Rights Seriously* (1977); *A Matter of Principle* (1985); *Law's Empire* (1986); *Freedom's Law* (1996); *Justice in Robes* (2006); *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate* (2006); and *Justice for Hedgehogs* (2011) - there is more than the proposal of a normative theory for compliance in Public Administration, but the defense of the realization of the fundamental right to good Public Administration, the cornerstone of contemporary constitutional democracy. Therefore, its approach is necessarily interdisciplinary, as it dialogues through different discourses: the legal, the good governance, the political, the accounting, the public administration, the ethical, the aesthetic, the philosophical... In this aspect, the study performs an analysis of the theory of Law as integrity as a theoretical framework of the system of Constitutional Compliance in Public Administration, with a methodological approach to the scope of the Executive Branch, insofar as the Oxford professor believes in the revitalization and fulfillment of fundamental rights, a landmark of the Democratic State of Law, symbolic space of constitutional democracy advocated by him. What is intended is a synthesis of integrity, through which principles for good public governance can be established. Finally, it criticizes this amalgamation between Dworkin's theory of integrity and the realization of the fundamental right to good Public Administration and concludes that the recognition and application of the principles of the Constitutional Compliance system of good governance; of integrity; and interdisciplinarity can contribute, in the

light of the legal philosophy developed by Ronald Dworkin, to the realization of the fundamental right to good Public Administration, in the paradigm of the Democratic State of Law, provided that they are (i) applied cumulatively and (ii) respected the limits provided for in individual constitutional guarantees, so that integrity is the key to understanding the practice of the Constitutional Compliance system and the 'Empire of Integrity' is defined by the territory of the Constitution, by the attitude of constitutionalism, but also by the process of democracy.

Keywords: Constitutional Compliance. Realization. Fundamental right to good Public Administration. Individual constitutional guarantees. Integrity.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - IPCA, PIB, CÂMBIO, SELIC (2021-2022)	98
Figura 2 - PNAD (Jul/Ago/Set 2021)	98
Figura 3 - Imagem do Cristo Redentor na edição de junho de 2021 da <i>The Economist</i>	99

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Valores éticos do sistema de <i>Compliance</i> Constitucional.....	147
Quadro 2 - Recomendações da OCDE sobre integridade pública.....	227

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 ‘RAÍZES DO BRASIL’ E MÁ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: “POR QUE A GENTE É ASSIM?”	23
2.1 CASA-GRANDE E SENZALA: O PATRIARCALISMO NO BRASIL E O NEGRO NUMA COMUNIDADE POLÍTICA FUNDADA NA DESIGUALDADE	25
2.1.1 Uma introdução à “sociologia de Gilberto Freyre”	29
2.1.2 Os anos 1950 e a constituição da sociologia no Brasil	35
2.1.3 Raça, cor e Administração Pública	39
2.2 ‘HOMEM CORDIAL’ E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O ‘JEITINHO BRASILEIRO’ NUMA CULTURA EM BUSCA DE INTEGRIDADE	41
2.2.1 Corpo e alma do Brasil: a psicologia social de Sérgio Buarque de Holanda	45
2.2.2 Origens do estatismo brasileiro e ‘jeitinho brasileiro’	47
2.2.3 O complexo de inferioridade e os maus governos	53
2.3 ‘IMPÉRIO DA ESCRAVIDÃO’ E INTEGRAÇÃO DO NEGRO NO “MUNDO DOS BRANCOS”: DA SOCIEDADE FECHADA À SOCIEDADE ABERTA	58
2.3.1 As raízes da ordem social competitiva e a “metamorfose do escravo” de Florestan Fernandes	64
2.3.2 O modelo brasileiro de preconceito e discriminação raciais	67
2.3.3 As provas da desigualdade racial e o seu significado sociológico	70
3 CRISES DO PODER EXECUTIVO: OPORTUNIDADES DA INTEGRIDADE NO PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	80
3.1 O GIRO HERMENÊUTICO DE HANS-GEORG GADAMER E AS CRISES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	80
3.1.1 A revolução ontológica da hermenêutica de Hans-Georg Gadamer	81
3.1.1.1 A tarefa da hermenêutica	82
3.1.1.2 O problema hermenêutico	83
3.1.1.3 A estrutura da hermenêutica	85
3.1.1.4 O círculo hermenêutico	87
3.1.1.5 Tradição, linguisticidade e o giro decolonial, antipatrimonialista e	

antirracista do <i>compliance</i> no Brasil	88
3.1.2 Crises e desigualdade racial no contexto do Poder Executivo	93
3.1.2.1 As crises contemporâneas no contexto do Poder Executivo	96
3.1.2.2 A desigualdade racial no Brasil nas três últimas décadas	102
3.2 REQUISITOS PRAGMÁTICOS DA INTERPRETAÇÃO JURÍDICA NO ÂMBITO DO COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB O PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	108
3.2.1 O problema da divergência teórica sobre o <i>compliance</i>.....	108
3.2.2 O que é interpretação? Apenas interpretamos textos?	109
3.2.2.1 Por que os supostos da atividade de interpretação são da maior relevância para a implementação de um sistema de <i>compliance</i> na Administração Pública?.....	110
3.2.2.2 O incremento das exigências relativas à atividade interpretativa no âmbito da Administração Pública, sob o paradigma do Estado Democrático de Direito.....	111
3.2.3 Por que, à luz de Ronald Dworkin, toda norma de <i>compliance</i> deve ser tratada como uma “norma difícil”?	114
3.2.3.1 Por que a atividade do profissional de <i>compliance</i> ocupa um papel central na arquitetura constitucional brasileira?	116
3.2.3.2 A proposta de uma compreensão do <i>compliance</i> a partir de uma interpretação construtiva, com base em Ronald Dworkin	117
 4 O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E O SISTEMA DE COMPLIANCE CONSTITUCIONAL	121
4.1 O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	121
4.1.1 O direito fundamental à boa Administração Pública no Brasil.....	122
4.2 O SISTEMA DE COMPLIANCE CONSTITUCIONAL.....	126
4.2.1 O que é sistema de <i>Compliance</i> Constitucional?	127
4.2.2 <i>Compliance</i> Constitucional e constitucionalismo.....	137
4.2.2.1 O desafio da Constituição de 1998: o rompimento com o autoritarismo.....	138
4.2.2.2 A tensão entre o constitucionalismo e a democracia	139
4.2.2.3 Qual é o papel de uma Constituição?.....	141
4.2.2.4 Afinal de contas: para Dworkin, o que uma Constituição constitui?.....	143

4.2.2.5 Os cinco valores éticos do sistema de <i>Compliance</i> Constitucional.....	146
4.3 EM QUE SENTIDO É NECESSÁRIO RECONHECER UMA COESÃO INTERNA ENTRE O SISTEMA DE <i>COMPLIANCE</i> CONSTITUCIONAL E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?	148
4.3.1 <i>Compliance</i> Constitucional e legalidade	150
4.3.2 <i>Compliance</i> Constitucional e impessoalidade	152
4.3.3 <i>Compliance</i> Constitucional e moralidade	156
4.3.4 <i>Compliance</i> Constitucional e publicidade	160
4.3.5 <i>Compliance</i> Constitucional e eficiência	164
5 O ‘IMPÉRIO DA INTEGRIDADE’: PRINCÍPIOS DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	171
5.1 A TEORIA DO DIREITO COMO INTEGRIDADE DE RONALD DWORKIN E O CARÁTER INTERPRETATIVO DO <i>COMPLIANCE</i>	171
5.1.1 A crítica do positivismo e o aprofundamento da virada linguística.....	173
5.1.2 A hipótese de um ‘ouriço’: a teoria interpretativista do <i>compliance</i>	179
5.1.3 A resposta correta no <i>compliance</i>: uma análise sob a perspectiva do racionalismo crítico de Karl Popper	187
5.2 PRINCÍPIOS PARA QUE O SISTEMA DE <i>COMPLIANCE</i> CUMPRA, NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL, SEU MISTER CONSTITUCIONAL	192
5.2.1 Boa governança	193
5.2.2 Integridade	206
5.2.3 Interdisciplinaridade	220
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	230
REFERÊNCIAS.....	239

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa em *compliance* no Brasil do século XXI - início da terceira década -, tem uma curta jornada. Desenvolvimentos teóricos recentes revelaram que uma cultura de integridade se impõe na Administração Pública e uma gradual e crescente absorção do *compliance* ocorre sem que haja, ainda, uma sistematização legislativa. Esta pesquisa constitui uma área relativamente nova que emergiu do esforço para uma compreensão integral do *compliance*.

O estudo parte do pressuposto de que as heranças do 'Império da Escravidão', aliado à prevalência da dimensão negativa do 'jeitinho brasileiro' na instituição, pode contribuir como causa para a má Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo brasileiro e que, também, constitui um problema relevante do ponto de vista social e acadêmico superar os obstáculos para a concretização dos **objetivos fundamentais** da República Federativa do Brasil, previstos no artigo 3º da Constituição de 1988: (i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (ii) garantir o desenvolvimento nacional; (iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e (iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O paradigma do Estado Democrático de Direito tem exigido da Administração Pública, cada vez mais, eficiência e moralidade e a necessidade de reinvenção constante, uma vez que o Estado tem um papel imprescindível na concretização de direitos fundamentais.

No âmbito do Poder Executivo brasileiro, a União¹, diversos Estados² (ZENKNER, 2020) e alguns Municípios³ (NOHARA, 2020) já adotam sistema de

¹ O Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021, institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. Este decreto entrou em vigor em 9 de agosto de 2021 (BRASIL, 2021).

² Espírito Santo (Lei nº 10.993, de 24 de maio de 2019); Mato Grosso (Lei nº 10.691, de 5 de março de 2018); Mato Grosso do Sul (Decreto nº 15.222, de 7 de maio de 2019); Minas Gerais (Decreto nº 47.185, de 13 de maio de 2017); Paraná (Lei nº 19.857, de 29 de maio de 2019); Santa Catarina (Lei nº 17.715, de 23 de janeiro de 2019) (ZENKNER, 2020).

³ No município do Rio de Janeiro/RJ, por exemplo, o Decreto nº 45.385, de 23 de novembro de 2018, institui o Sistema de Integridade Pública Responsável e Transparente (Integridade Carioca) e o Sistema de *Compliance* da Prefeitura (*Compliance Carioca*). Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/8777878/4225507/Decreto45385SistemadeIntegridadePublicaeSistemadeCompliance.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2022.

integridade e *compliance*, instituído ora por meio de lei aprovada no Poder Legislativo, ora por decreto do próprio Poder Executivo.

Diante deste novo paradigma, o sistema de integridade público há que ser constitucionalmente adequado e apto não somente para prevenir a prática de riscos e condutas corruptivas, mas, sobretudo, para concretizar os princípios constitucionais da Administração Pública, em especial da moralidade e da eficiência, no paradigma do Estado Democrático de Direito.

Por um lado, o Brasil tem um plano estratégico bem definido na Constituição de 1988, mas por outro, a má governança pública aliada à gestão ineficiente dos processos públicos são entraves na concretização de direitos fundamentais e incentivos para a ocorrência de riscos e, até, de condutas corruptivas.

Não basta haver uma Constituição Federal bem escrita sem que soluções efetivas sejam colocadas em prática para concretizar direitos fundamentais - como a prestação de saúde e educação com qualidade -, os quais exigem um fazer positivo do Estado, visando diminuir a dramática desigualdade social que assola o país, há séculos.

Do ponto de vista da concretização de direitos fundamentais no Brasil contemporâneo, sem a implementação de novos mecanismos e linguagens disruptivas como o *compliance* em todos os níveis e esferas do Poder público, o país perde no que tange ao planejamento e à boa governança, como também na capacidade de realização de políticas públicas e investimentos eficientes em infraestrutura, os quais ou deixam de ser feitos, ou são realizados com atraso, desperdício de dinheiro público ou sequer concluídos.

Com efeito, diante da alta complexidade das atividades na Administração Pública, é necessário o Poder público antever o resultado concreto das suas ações e processos visando a concretização dos direitos fundamentais da forma mais eficiente e moral possível, sempre passível de controles e melhorias.

Existe, assim, a necessidade de identificação das vulnerabilidades procedimentais de cada processo público escolhido para ser normatizado, por meio do estabelecimento de regras e critérios claros e simples para atingir a concretização de direitos fundamentais de uma maneira constitucionalmente adequada.

Integridade, em geral, traz confiança ao setor público e ao setor privado. Na Administração Pública, tal valor pode ser traduzido em possibilidade de maior

eficiência e moralidade na prestação dos serviços públicos, contribuindo para a concretização de direitos fundamentais, em especial nas áreas da saúde, educação, infraestrutura, saneamento básico e segurança pública.

No campo do *compliance* na Administração Pública, a exigência de procedimentos eficientes e morais deflui do próprio arcabouço principiológico constitucional, que busca as linhas mestras de orientação para o Estado como um valor a ser incorporado em tempos em que a Administração Pública atua muitas vezes de forma ineficaz, omissa ou até imoral.

Diante deste contexto, é relevante discutir os mecanismos para fortalecer os valores éticos e as instâncias de integridade no âmbito do Poder público brasileiro, não apenas a respeito do combate à corrupção, mas, sobretudo, da concretização do direito fundamental à boa Administração Pública.

Desta maneira, mediante explanação contextual a fim de justificar a existência de um direito fundamental à boa Administração Pública no Brasil, a pesquisa se propõe a responder à seguinte **questão problema de investigação**: o reconhecimento e a aplicação dos princípios da boa governança; da integridade; e da interdisciplinaridade podem contribuir para a concretização do direito fundamental à boa Administração Pública, à luz da filosofia jurídica desenvolvida por Ronald Dworkin, no paradigma do Estado Democrático de Direito? A nossa **hipótese** é que seja positiva essa resposta.

Para responder a essa indagação, apresenta a ideia de sistema de *Compliance* Constitucional e propõe os princípios próprios e cumulativos da **boa governança**; da **integridade**; e da **interdisciplinaridade**, estruturados a partir da filosofia jurídica desenvolvida por Ronald Dworkin, a qual lhe confere uma lógica sistêmica e operacional constitucionalmente adequada ao paradigma do Estado Democrático de Direito e apta a contribuir para a concretização da boa Administração Pública no Brasil, essa concebida como direito fundamental na nossa Constituição da República.

O **objetivo geral** é o de investigar se a filosofia jurídica de Ronald Dworkin pode ser aplicada como arcabouço teórico e marco normativo estruturante do sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública no Brasil, no âmbito do Poder Executivo, e demonstrar sua adequação, compatibilidade e relevância no país.

São quatro os **objetivos específicos** do estudo. O **primeiro objetivo**

consiste em investigar as teorias sociológicas dos 'intérpretes do Brasil' Gilberto Freyre; Sérgio Buarque de Holanda; e Florestan Fernandes, que buscam explicar o problema da má Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo.

O **segundo objetivo** é relacionar as crises contemporâneas do Poder Executivo brasileiro com as oportunidades de uma cultura de integridade à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito; contextualizar a revolução ontológica da hermenêutica de Hans-Georg Gadamer com a tradição e a linguisticidade brasileira; e propor um giro decolonial, antipatrimonialista e antirracista do *compliance* no Brasil, com vistas à concretização do direito fundamental à boa Administração Pública.

O **terceiro objetivo** é analisar o direito fundamental à boa Administração Pública no Brasil; formular a ideia de sistema de *Compliance* Constitucional; e relacionar o sistema de *Compliance* Constitucional com os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição do Brasil de 1988.

Por fim, o **quarto objetivo** é propor os princípios de concretização do direito fundamental à boa Administração Pública no Brasil da boa governança; da integridade; e da interdisciplinaridade, estruturados a partir da filosofia jurídica desenvolvida por Ronald Dworkin.

Quanto à sua **delimitação**, o estudo busca, a partir do desenvolvimento da ideia de sistema de *Compliance* Constitucional como um saber interdisciplinar, abordá-lo de forma sistemática, inserindo-o no ordenamento jurídico e não jurídico como um todo e analisando-o com recorte específico na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo.

Assim sendo, a dissertação enfatiza os princípios constitucionais da Administração Pública e propõe a possibilidade do sistema de *Compliance* Constitucional contribuir para concretizar o direito fundamental à boa Administração Pública, tendo como limites as garantias constitucionais individuais.

Para tanto, aborda o sistema de *Compliance* Constitucional na perspectiva das ciências sociais aplicadas e adota o **método** hipotético-dedutivo desenvolvido por Karl Raimund Popper, relacionado à falseabilidade das normas de *compliance* e suas aplicações no mundo empírico.

Para Karl Popper, a ciência começa e termina com problemas, ou seja, Popper desenvolve a tese segundo a qual o método científico consiste na escolha

de problemas interessantes e na crítica de permanentes tentativas experimentais e provisórias de solucioná-los.

De acordo com o método hipotético-dedutivo de Popper, o método científico parte de um **problema** (P1), ao qual se oferecesse uma espécie de solução provisória, uma **teoria-tentativa** (TT), passando depois a criticar a solução, com vista à **eliminação do erro** (EE) e, tal como no caso da dialética, esse processo se renovaria a si mesmo, dando surgimento a **novos problemas** (P2) (POPPER, 2018, p. 244-255). O esquema proposto por Popper pode ser condensado dessa maneira: P1 → TT → EE → P2.

A partir desse constante processo de tentativa e erro, surgem novos problemas, a partir dos quais surgirão novas conjecturas, refutações e problemas, originando um exercício cíclico de construção científica, na sequência “problemas → teorias → críticas → novos problemas” (POPPER, 2018, p. 244-255).

Portanto, o crescimento do conhecimento marcha de velhos problemas para novos por intermédio de conjecturas e refutações. A posição metodológica *popperiana* traduz a ideia de que todo pesquisador é guiado por dúvidas e inquietudes, ou seja, a produção do conhecimento científico deve se desenvolver a partir de problemas, considerados os fatos, percepções e conhecimentos antecedentes.

Assim sendo, quanto à **metodologia**, adota o método hipotético-dedutivo desenvolvido por Karl Popper, que subsidia a realização de testes de falseamento das **normas de compliance** elaboradas pelo sistema de *Compliance* Constitucional, por meio da análise dos **problemas** que causam a **má Administração Pública** no âmbito do **Poder Executivo** (dimensão negativa do ‘jeitinho brasileiro’ e heranças da escravidão) e que impactam na concretização do direito fundamental à boa Administração Pública no paradigma do Estado Democrático de Direito (**P1**), e da contextualização desses problemas com os princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), e o princípio jurídico *dworkiano* da integridade, com uma teoria-tentativa de solução dessa problemática - o **sistema de Compliance Constitucional (TT)**, por meio da implementação pela Administração Pública de princípios próprios e cumulativos (boa governança; integridade; e interdisciplinaridade) para, ao final, discorrer sobre as críticas a essa solução, visando **eliminar a possibilidade de erros (EE)**, permitindo o aparecimento de **novos problemas (P2)**.

Sob a perspectiva epistemológica *popperiana* (tentativa e erros), a partir de um problema de pesquisa são levantadas propostas de soluções provisórias (as conjecturas), as quais são submetidas a testes de falseamento. Assim, enquanto as soluções provisórias sobrevivem aos testes, podem ser consideradas propostas de solução válidas para o problema. Essa dinâmica reflete a lógica da epistemologia clássica de Popper, de validação de deduções mediante o emprego dos critérios racionais críticos.

A **relevância teórica** de se abordar o *compliance* na Administração Pública é inserir essa temática no contexto da **teoria dos direitos fundamentais** e da **hermenêutica constitucional**. Por isso, adota como referencial teórico a teoria do Direito como integridade desenvolvida por Ronald Dworkin, com vistas a concretizar o direito fundamental à boa Administração Pública no Brasil, por meio da instituição de mecanismos constitucionalmente adequados de boa governança de processos públicos no âmbito do Poder Executivo, em todas as suas esferas - federal, estadual, distrital ou municipal -, respeitados os limites impostos pelas garantias constitucionais individuais.

A **relevância prática** decorre do fato de que a implementação empírica do sistema de *Compliance* Constitucional deve ser pressuposta a partir de métodos e critérios compartilhados pela **comunidade brasileira de princípios**, à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito, visando concretizar o direito fundamental à boa Administração Pública, de fato, na realidade brasileira, além de evidenciar que análises sobre eventuais erros identificados, aqui, possibilitam lições que podem resultar em mudanças nos sistemas públicos de *compliance*.

A dissertação busca entender porque a implementação empírica do sistema de *Compliance* Constitucional, por meio da adoção de princípios próprios e cumulativos pode ser capaz de concretizar o direito fundamental à boa Administração Pública.

Esforça em demonstrar que tal ferramenta pode, além de desempenhar importante função na salvaguarda constitucional, cumprir fundamental papel na preservação da ética e na proteção de direitos fundamentais, com respeito às garantias constitucionais individuais.

Na intenção de elucidar a temática, define como **estrutura** os seguintes pontos:

No **primeiro capítulo**, identificar as 'raízes do Brasil' e o "porquê a gente é

assim”, no contexto da má Administração Pública. Para tanto, no **primeiro item**, descreve a “Casa-grande e senzala” de Gilberto Freyre, no contexto do patriarcalismo no Brasil e do negro numa comunidade política fundada na desigualdade - (i) desenvolve uma introdução à “sociologia de Gilberto Freyre”; (ii) identifica os anos 1950 como constituição da sociologia no Brasil; e (iii) relaciona raça, cor e Administração Pública. No **segundo item**, descreve o ‘homem cordial’ de Sérgio Buarque de Holanda e o ‘jeitinho brasileiro’ em nossa cultura em busca de integridade, no contexto da Administração Pública - (i) identifica o “corpo e a alma” do Brasil na visada da psicologia social de Sérgio Buarque de Holanda; (ii) relaciona as origens do estatismo brasileiro com o ‘jeitinho brasileiro’; e (iii) relaciona nosso complexo de inferioridade com os maus governos. No **terceiro item**, descreve o ‘império da escravidão’ e a integração do negro no “mundo dos brancos” de Florestan Fernandes, no contexto da nossa sociedade fechada à nossa sociedade aberta - (i) relaciona as raízes da ordem social competitiva com a “metamorfose do escravo” de Florestan Fernandes; (ii) identifica o modelo brasileiro de preconceito e discriminação raciais; e (iii) relaciona as provas da desigualdade racial e o seu significado sociológico no Brasil.

No **segundo capítulo**, relacionar as crises contemporâneas do Poder Executivo brasileiro com as oportunidades de uma cultura de integridade no paradigma do Estado Democrático de Direito. Para tanto, no **primeiro item**, relaciona a contribuição do giro hermenêutico de Hans-Georg Gadamer com as crises e a desigualdade racial no contexto do Poder Executivo - (i) analisa a revolução ontológica da hermenêutica de Hans-Georg Gadamer (a tarefa da hermenêutica; o problema hermenêutico; a estrutura da hermenêutica; e o círculo hermenêutico e propõe um giro decolonial, antipatrimonialista e antirracista do *compliance* no Brasil; e (ii) analisa as crises contemporâneas do Poder Executivo e a desigualdade racial no Brasil nas três últimas décadas (no período 1986-2019). No **segundo item**, propõe requisitos pragmáticos da interpretação jurídica no âmbito do *compliance* na Administração Pública sob o paradigma do Estado Democrático de Direito - (i) analisa o problema da divergência teórica sobre o *compliance*; e (ii) compreende o que é interpretação e por que, à luz de Ronald Dworkin, toda norma de *compliance* deve ser tratada como uma “norma difícil”?

No **terceiro capítulo**, analisar o direito fundamental à boa Administração Pública e formular a ideia de sistema de *Compliance* Constitucional. Para tanto, no

primeiro item, analisa o direito fundamental à boa Administração Pública no paradigma do Estado Democrático de Direito brasileiro. No **segundo item**, compreende como o sistema de *compliance* pode contribuir para a concretização do direito fundamental à boa Administração Pública e formula o que é o sistema de *Compliance* Constitucional. No **terceiro item**, compreende em que sentido é necessário reconhecer uma coesão interna entre o sistema de *Compliance* Constitucional e os princípios constitucionais da Administração Pública - legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade; e eficiência.

No **quarto capítulo**, relacionar o sistema de *Compliance* Constitucional e a integridade *dworkiana* e propor princípios de concretização do direito fundamental à boa Administração Pública. Para tanto, no **primeiro item**, compreende a teoria do Direito como integridade desenvolvida por Ronald Dworkin e a relaciona com o caráter interpretativo do *compliance* - (i) analisa a crítica do positivismo e o aprofundamento da virada linguística; (ii) propõe uma teoria interpretativista do *compliance*; e (iii) compreende a resposta correta no âmbito do *compliance*, sob a perspectiva do racionalismo crítico desenvolvido por Karl Popper. Para concluir o estudo, no **segundo item**, propõe os princípios próprios e cumulativos da **boa governança**; da **integridade**; e da **interdisciplinaridade** para que o sistema de *compliance* cumpra, na Administração Pública do Brasil, seu mister constitucional.

2 ‘RAÍZES DO BRASIL’ E MÁ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: “POR QUE A GENTE É ASSIM?”

Neste **capítulo**, buscaremos entender as causas da má Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo brasileiro, e refletir sobre as oportunidades de consolidação de uma cultura de integridade no paradigma do Estado Democrático de Direito, no contexto da pessoa negra numa comunidade política fundada na desigualdade.

O objetivo, então, é articularmos a importância da emancipação da população negra brasileira com as diretrizes políticas do Poder Executivo, e contextualizarmos com o nosso constitucionalismo, o qual só pode ser considerado democrático se considerarmos a Constituição de 1988 como “a constituição da cidadania negra” (DRUMOND, 2020, p. 15).

Para tanto, é preciso compreendermos a Administração Pública, com recorte no Poder Executivo, como inscrita e dependente, historicamente, de uma dinâmica de formação e de reprodução de desigualdades sociorraciais no Brasil (DRUMOND, 2020, p. 15).

Propomos, então, o sistema de *Compliance* Constitucional como um vetor da luta contra o racismo e a desigualdade racial no século XXI, diante da necessidade de superação de velhos desafios na nova república brasileira.

Inicialmente, demonstraremos que não há como compreendermos a formação do Poder Executivo no Brasil sem levarmos a sério as heranças da escravidão.

Nosso objetivo inicial é demonstrar que não há como compreendermos a formação do Estado brasileiro senão consideramos de modo central a questão da escravidão - no período da Colônia e do Império - e, ao menos desde meados do século XIX, a emergência da questão racial (DRUMOND, 2020, p. 15).

Devemos incentivar iniciativas adversas ao silenciamento que caracterizava o Estado brasileiro em relação à população negra (DRUMOND, 2020, p. 23). Assim, o estudo se propõe a demonstrar que levar a sério o dilema da questão racial implica em visitar os fundamentos da Administração Pública, do Poder Executivo, do constitucionalismo e da democracia no Brasil.

Se, por um lado, a quadra histórica atual aponte para um inequívoco retrocesso, em que mesmo as bases liberal-democráticas da Nova República são erodidas (ou abandonadas) na execução de um projeto

conservador e autoritário, por outro, recuperar as lutas históricas do povo negro pode nos fornecer um repositório de esperança na luta pela autoemancipação democrática (DRUMOND, 2020, p. 23).

Trata-se, aqui, da dimensão moral de nossa vida política, que incide sobre os alicerces de uma cidadania negra e verdadeiramente democrática. Segundo Drumond (2020, p. 23), “a população negra brasileira há séculos padece de uma dominação encoberta por ‘conversa de branco””. Por isso, aceitamos o convite ao enegrecimento ao trazermos a escravidão para o centro do debate sobre a concretização do direito fundamental à boa Administração Pública no Brasil.

De acordo com Silva (2020, p. 433), é possível afirmarmos que a base de sustentação da construção do Estado brasileiro se deu sobre o peso da escravidão (WEFFORT, 2006), em função do trabalho desumanizado realizado pelo povo negro diaspórico (HALL, 2009), em território brasileiro.

Nesse contexto, o sistema de *Compliance* Constitucional aceita o convite ao enegrecimento, na medida em que as ideias e ideais antirracistas interfiram na forma de pensar e de fazer o *compliance* na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, no desenho de políticas ou na alteração da subjetividade da cultura institucional e da comunidade em relação à questão racial no Brasil.

É preciso observarmos, porém, que isso não explica por inteiro as origens da má Administração Pública no âmbito do Poder Executivo brasileiro - e menos ainda o conteúdo “técnico” das crises brasileiras contemporâneas -, mas aponta o sentido histórico de certas ideologias e filosofias.

Assim, as filosofias de Karl Popper - no âmbito da ciência e da política -; de Ronald Dworkin - no Direito -; e de Hans-Georg Gadamer - na hermenêutica -, possuem um sentido histórico que consiste em encontrar uma solução para certo estado de desorientação crítica sofrido pela sociedade de seu tempo.

Nessa visada, analisaremos os impactos sociológicos do ‘jeitinho brasileiro’ no âmbito do Poder Executivo do Brasil, na busca da concretização do direito fundamental à boa Administração Pública. Para tanto, identificaremos as ‘raízes do Brasil’ no contexto da má Administração Pública.

De início, descreveremos a “Casa-grande e senzala” de **Gilberto Freyre**, no contexto do patriarcalismo e do negro numa comunidade política fundada na desigualdade. Depois, descreveremos o ‘homem cordial’ de **Sérgio Buarque de Holanda** e o ‘jeitinho brasileiro’. Para concluir o **capítulo**, descreveremos a

integração do negro no “mundo dos brancos” de **Florestan Fernandes**, no contexto da nossa sociedade fechada à nossa sociedade aberta.

2.1 CASA-GRANDE E SENZALA: O PATRIARCALISMO NO BRASIL E O NEGRO NUMA COMUNIDADE POLÍTICA FUNDADA NA DESIGUALDADE

Em **1930**, Gilberto Freyre (2006, p. 647) visitou a Bahia, conheceu parte do continente africano (Dacar, Senegal) e iniciou, em Lisboa, as pesquisas e os estudos em que se baseou a obra “Casa-grande & senzala”⁴.

Em outubro de 1930 ocorreu-me a aventura do exílio. Levou-me primeiro à Bahia; depois a Portugal, com escala pela África. O tipo de viagem ideal para os estudos e as preocupações que este ensaio reflete (FREYRE, 2006, p. 29).

De acordo com o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (2006, p. 19), “Casa-grande & senzala” é um livro perene, entretanto, seus críticos raramente deixaram de mostrar as contradições de Gilberto Freyre, seu conservadorismo, o gosto pela palavra sufocando o rigor científico, suas idealizações e tudo o que, contrariando seus argumentos era simplesmente esquecido.

Para Cardoso (2006, p. 19), é inútil rebatermos as críticas ao livro, pois elas procedem. “Pode-se fazê-las com mordacidade, impiedosamente ou com ternura, com compreensão, como seja. O fato é que até já perdeu a graça repeti-las ou contestá-las. Vieram para ficar, assim como o livro” (CARDOSO, 2006, p. 19).

Entretanto, reconhecemos que “Casa-grande & senzala” eleva à condição de mito o paradigma da ‘democracia racial’, que mostra o movimento da sociedade

⁴ Em **1931**, a convite da Universidade de Stanford, seguiu para os Estados Unidos, como professor extraordinário daquela universidade. Voltou, no fim do ano, para a Europa, permanecendo um tempo na Alemanha, em novos contatos com museus de antropologia, de onde regressa ao Brasil (FREYRE, 2006, p. 647). No Rio de Janeiro, em **1932**, continuou as pesquisas para a elaboração de “Casa-grande & senzala” em bibliotecas e arquivos. Recusou convites para empregos feitos por membros do governo brasileiro e viveu, então, com grandes dificuldades financeiras, hospedando-se em casas de amigos e em pensões baratas do Distrito Federal. Estimulado pelo seu amigo Rodrigo M. E. de Andrade, contratou com o poeta Augusto Frederico Schmidt, então editor, a publicação do livro por 500 mil réis mensais, que recebeu com irregularidades constantes. Regressou ao Recife, onde continuou a escrever “Casa-grande & senzala”, na casa do seu irmão Ulysses Freyre (FREYRE, 2006, p. 647). Em **1933**, concluiu o livro, enviando os originais ao editor Schmidt, que o publicou em dezembro (FREYRE, 2006, p. 647).

escravocrata e o patriarcalismo vigente no Brasil pré-urbano-industrial (CARDOSO, 2006, p. 21).

Segundo Cardoso (2006, p. 21), latifúndio e escravidão, casa-grande e senzala eram, de fato, pilares da ordem escravocrata. Para Cardoso (2006, p. 21), se Freyre tivesse abordado só isso, seria possível dizer que outros já o haviam feito e com mais precisão. Porém, “é no ir além que está a força de Gilberto Freyre” (CARDOSO, 2006, p. 21).

Sendo correta ou não a minúcia descritiva e mesmo quando a junção dos personagens faz-se em uma estrutura imaginária e idealizada, brota algo que, independentemente do método de análise, e às vezes mesmo das conclusões parciais do autor, produz o encantamento, a iluminação que explica sem que se saiba a razão (CARDOSO, 2006, p. 21).

Conforme Cardoso (2006, p. 21), a análise do nosso antropólogo-sociólogo-historiador ganha relevo quando Freyre nos mostra como, no cotidiano, nossa estrutura social, que é fruto do nosso sistema de produção, recria-se.

As estruturas sociais e econômicas são apresentadas como processos vivenciados. Apresentam-se não só situações de fato, mas pessoas e emoções que não se compreendem fora de contextos. A explicação de comportamentos requer mais do que a simples descrição dos condicionantes estruturais da ação. E aparece no livro como comportamento efetivo e não apenas como padrão cultural (CARDOSO, 2006, p. 21).

Para Cardoso (2006, p. 21), assim fazendo, Gilberto Freyre inova nas análises sociais da época, uma vez que sua sociologia incorpora a vida cotidiana, não apenas a vida pública ou o exercício de funções sociais definidas (do senhor de engenho, do latifundiário, do escravo, do bacharel), mas, também, a vida privada.

Observa Cardoso (2006, p. 21), que hoje ninguém mais se espanta com a sociologia da vida privada; mas, nos anos 1930, descrever a cozinha, os gostos alimentares, mesmo a arquitetura e, sobretudo, a vida sexual, era inusitado no país.

Mais ainda, ao descrever os hábitos do senhor, do patriarca e de sua família, por mais que a análise seja edulcorada, ela revela não só a condição social do patriarca, da sinhá e dos ioiôs e iaiás, mas das mucamas, dos moleques de brinquedo, das mulatas apetitosas, enfim, desvenda a trama social existente (CARDOSO, 2006, p. 22).

Ainda que Gilberto Freyre tenha deixado de dar importância aos escravos do eito, à massa dos negros que mais penava nos campos, nesse desvendar aparecem fortemente o sadismo e a crueldade dos senhores. Contudo, é indiscutível que a

visão do mundo patriarcal de Freyre assume a perspectiva do branco e do senhor (CARDOSO, 2006, p. 22).

De acordo com Fernando Henrique Cardoso (2006, p. 22), por mais que Freyre valorize a cultura negra e mesmo o comportamento do negro como uma das bases da “brasilidade” e que proclame a mestiçagem como algo positivo, no conjunto foram maus tempos, sem dúvida, para a maioria dos brasileiros.

Assim sendo, “Casa-grande & senzala” é um livro perene porque ao enunciar tão abertamente como valiosa uma situação cheia de aspectos horrorosos, Gilberto Freyre desvendou uma dimensão que, gostemos ou não, conviveu com quase todos os brasileiros até o advento da sociedade urbanizada, competitiva e industrializada (CARDOSO, 2006, p. 22).

Para Cardoso (2006, p. 22), a história que ele conta era uma história que, pelos menos, a elite que lia e escrevia sobre o Brasil queriam ouvir. Nesse sentido, de acordo com Gilberto Freyre:

A força, ou antes, a potencialidade da cultura brasileira parece-nos residir toda na riqueza de *antagonismos equilibrados* [...] Não que no brasileiro subsistam, como no anglo-americano, duas metades inimigas: a branca e a preta; o ex-senhor e o ex-escravo. De modo nenhum. Somos duas metades confraternizantes que se veem mutuamente enriquecendo de valores e experiências diversas; quando nos completarmos num todo, não será com o sacrifício de um elemento ao outro (FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**, Rio de Janeiro: Maia e Schmidt Ltda., p. 376-377, 1933).

Segundo Cardoso (2006, p. 24), essa noção de ‘equilíbrio dos contrários’ é extremamente rica para entendermos o modo de apreensão do mundo real utilizado por Gilberto Freyre. “Até porque também ela é ‘plástica’. E tem tudo a ver com a maneira pela qual Gilberto Freyre interpreta seus objetos de análise” (CARDOSO, 2006, p. 24).

Primeiro, porque transforma seus “objetos” em processos contínuos nos quais o próprio autor se insere. É a convivialidade com a análise, o estar à vontade na maneira de escrever, o tom moderno de sua prosa, que envolvem não só o autor, como o leitor, o que distingue o estilo de “Casa-grande & senzala” (CARDOSO, 2006, p. 24).

Depois, porque Gilberto Freyre, explicitamente, ao buscar a autenticidade, tanto dos depoimentos e dos documentos usados quanto dos seus próprios sentimentos, e ao ser tão antirretórico que às vezes perde o que os pretensiosos chamam de “compostura acadêmica”, não visava propriamente demonstrar, mas

convencer, isto é, vencer junto: autor e leitor. “Este procedimento supõe uma certa ‘revelação’, quase uma epifania, e não apenas um processo lógico ou dialético” (CARDOSO, 2006, p. 24).

Por isso mesmo, destaca Cardoso (2006, p. 24), Gilberto Freyre “não conclui” em “Casa-grande & senzala”, mas ele sugere, é incompleto, é introspectivo, mostra o percurso, talvez mostre o arcabouço de uma sociedade, mas não “totaliza”. “Não oferece, nem pretende, uma explicação global. Analisa fragmentos e com eles faz-nos construir pistas para entender partes da sociedade e da história” (CARDOSO, 2006, p. 24). Assim, ao se afastar da visão metódica e exaustiva, Freyre abre-se, naturalmente, à crítica fácil (CARDOSO, 2006, p. 24).

Quando contrastamos as interpretações valorativas de Gilberto Freyre com as opções posteriores, percebemos que sua visão do Brasil patriarcal, da casa-grande, da plasticidade cultural portuguesa e do sincretismo está baseada na valorização de uma ‘ética dionisíaca’. “As paixões, seus excessos, são sempre gabados, e esse ‘clima cultural’ não favorece a vida pública e menos ainda a democracia” (CARDOSO, 2006, p. 26).

De acordo com Cardoso (2006, p. 26), Gilberto Freyre opta por valorizar um *ethos* que, se por um lado garante uma identidade cultural dos senhores, por outro isola os valores da casa-grande e da senzala em seus muros. Da moral permissiva, dos excessos sexuais ou do arbítrio selvagem dos senhores, não há passagem para uma sociabilidade mais ampla; com isso, ficamos atolados no patrimonialismo familístico, que Freyre confunde frequentemente com o feudalismo (CARDOSO, 2006, p. 26).

Desta forma, não se entrevê o *ethos* democrático buscado por Sérgio Buarque de Holanda e tantos outros (CARDOSO, 2006, p. 26), como Florestan Fernandes.

Concordamos com a visada de Cardoso (2006, p. 26), segundo a qual a “política” de Gilberto Freyre enfraquece o “mundo dos negros” de fora da casa-grande, pois se nós considerarmos, apenas, as características culturais e a situação social dos senhores do latifúndio, não desenvolveremos economicamente nosso país e, menos ainda, poderemos construir uma sociedade democrática.

Segundo Cardoso (2006, p. 27), o patriarca de Gilberto Freyre poderia ter sido um déspota doméstico, mas seria, ao mesmo tempo, lúdico, sensual, apaixonado. De novo, no ‘equilíbrio entre contrários’, aparece uma espécie de racionalização

que, em nome das características “plásticas”, tolera o intolerável, o aspecto arbitrário do comportamento senhorial se esfuma no clima geral da cultura patriarcal, vista com simpatia por Freyre (CARDOSO, 2006, p. 27).

Nesse sentido, os pensadores mais democráticos do passado, como Sérgio Buarque de Holanda ou Florestan Fernandes e também os mais recentes, como Simon Schwartzman ou José Murilo de Carvalho (este olhando mais para a sociedade do que para o Estado), fizeram críticas implícitas quando não explícitas ao iberismo e à visão de uma “cultura nacional”, mais próxima da emoção do que da razão; e outra não foi a atitude crítica de Sérgio Buarque de Holanda, diante do “homem cordial” (CARDOSO, 2006, p. 27).

Para Fernando Henrique Cardoso (2006, p. 27), o Brasil urbano, industrializado, vivendo uma situação social na qual as massas estão presentes e são reivindicantes de cidadania e ansiosas por melhores condições de vida, vai continuar lendo Gilberto Freyre e aprenderá com ele algo do que fomos ou do que ainda somos em parte, mas não o que queremos ser no futuro.

De alguma forma Gilberto Freyre nos faz fazer as pazes com o que somos. Valorizou o negro. Chamou atenção para a região. Reinterpretou a raça pela cultura e até pelo meio físico. Mostrou, com mais força do que todos, que a mestiçagem, o hibridismo, e mesmo (mistificação à parte) a plasticidade cultural da convivência entre contrários, não são apenas uma característica, mas uma vantagem do Brasil (CARDOSO, 2006, p. 28).

Segundo Cardoso (2006, p. 27-28), “é difícil prever como serão reapreciados no futuro os aspectos da obra de Gilberto Freyre a que me referi criticamente”.

Concordamos com essa análise, por isso, precisamos entender os princípios da “Sociologia de Gilberto Freyre”, do ponto de vista de sua produção intelectual.

2.1.1 Uma introdução à “sociologia de Gilberto Freyre”

De acordo com a socióloga Simone Meucci, a obra “Sociologia: uma introdução aos seus princípios” (2009), cuja primeira edição é de **1945**, é única no conjunto da produção intelectual de Gilberto Freyre. “Trata-se de um compêndio elaborado por um autor que, com frequência, se autodefinia como pouco vocacionado para atividades didáticas e acadêmicas” (MEUCCI, 2009, p. 11).

Segundo Meucci (2009, p. 11), passamos por um momento em que ocorre um balanço acerca do legado de Freyre para as ciências sociais no Brasil, no sentido de que há um resgate do papel de Freyre no processo de sistematização da sociologia e o reconhecimento de sua contribuição para a compreensão da dinâmica de dominação social na sociedade brasileira.

Assim sendo, a obra ‘Sociologia’ pode nos ajudar a mapear algumas de suas influências teóricas; compreender, no seu pensamento, as relações entre as “variáveis” raça, cultura e geografia; e identificar os fundamentos teóricos da sua interpretação (MEUCCI, 2009, p. 11).

De acordo com Meucci (2009, p. 16), Freyre acreditava que a sociologia já tinha autonomia de método, de técnica de pesquisa e de interpretação. Para Freyre, a sociologia tem, pois, uma maneira particular de aproximar-se do social.

E para definir a especificidade do olhar sociológico, Freyre distingue fenômenos *sociológicos* do amplo universo de fenômenos sociais: o *social* compreende todas as relações, atividades e produtos que se referem à associação entre seres humanos; ao passo que o *sociológico* diz respeito, tão somente, aos processos de socialização (MEUCCI, 2009, p. 16).

Assim, na perspectiva de Freyre, do universo social amplo e heterogêneo de fenômenos, a sociologia retira para si o estudo dos fatos relacionados aos **processos de socialização** (MEUCCI, 2009, p. 16).

Segundo Meucci (2009, p. 16), Freyre demonstra grande influência de autores norte-americanos como Robert Park e Georg Mead e, também, do sociólogo alemão Georg Simmel, na discussão sobre o conceito de socialização.

A ideia de socialização diz respeito ao processo no qual o *indivíduo biológico* se transforma em *pessoa* socialmente situada no espaço, no tempo e no sistema de valores de um determinado grupo social. A *socialização* refere-se, afinal, ao processo de constituição do homem social (MEUCCI, 2009, p. 16).

A constituição da pessoa socialmente situada é compreendida como um processo complexo que envolve o condicionamento recíproco entre fatores biológicos, psíquicos, geográficos, históricos e culturais. O homem social é, para Freyre, o resultado de uma síntese entre o legado psicobiológico do indivíduo e o universo ecológico, histórico e cultural no qual vive (MEUCCI, 2009, p. 16).

A partir dessa definição do objeto da sociologia, Freyre entende que diferentes ramos da ciência devem ser relacionados à análise da compreensão da

dinâmica de interação entre os fatores biológicos, psíquicos, ecológicos, históricos, culturais e a dimensão social propriamente dita (MEUCCI, 2009, p. 16).

São, pois, esses os ramos fundamentais da Sociologia apresentados no livro “Sociologia” de Freyre (2009): a **sociologia biológica**; a **sociologia psicológica**; a **sociologia regional**; a **sociologia histórica**; e a **sociologia da cultura**.

Freyre admite que disposições biológicas, psíquicas e geográficas têm efeitos sociais importantes, mas alerta para o fato de que elas são principalmente condicionadas pelo ambiente social. Cabe aos diferentes ramos da sociologia comprovar como se dá essa relação entre condicionantes sociais e os demais condicionantes (MEUCCI, 2009, p. 16).

No caso particular da relação entre *psique* e sociedade, Freyre afirma que o grupo social age fortemente sobre a formação da personalidade. Até mesmo nos lembra, invocando exemplos variados baseados nos estudos de Ruth Benedict, que cada sociedade produz determinados tipos e disposições biopsíquicas (MEUCCI, 2009, p. 17).

Freyre ressalta, porém, que essa ação da sociedade sobre a *psique* individual não constitui uma via de mão única. O autor destaca que, ao mesmo tempo que a sociedade atua na formação das personalidades, frequentemente o grupo social também recebe influências de personalidades capazes de modificar suas disposições. Nesse complexo processo de interação entre disposições individuais e sociais é que, segundo Freyre, estão inscritas as possibilidades de conservação e/ou renovação da herança sociocultural de um grupo (MEUCCI, 2009, p. 17).

Portanto, de acordo com Freyre, os fenômenos relativos à constituição da pessoa social nunca são unicamente sociais, como não são também unicamente naturais ou psíquicos. São, segundo o autor, biossociais e psicossociais na medida em que os caracteres biológicos e psíquicos estão igualmente inscritos no ser social (MEUCCI, 2009, p. 17).

Essa inter-relação entre os fenômenos biológicos, psíquicos, ecológicos e sociais não produz, porém, no entender de Freyre, dificuldades para especificar a particularidade dos processos sociais. Ainda que os ‘processos de socialização’ de que se ocupa a sociologia tenham base biológica, não devem ser confundidos com processos naturais. Os processos de socialização, no entender de Freyre, operam pela acumulação de cultura, por meio de contato, da comunicação e da interação social (MEUCCI, 2009, p. 17).

Com efeito, daí a enorme importância sociológica das formas de contato e interação social para a sociologia de Freyre. Nesse sentido, o autor afirma que o desenvolvimento de características gerais do grupo, ou, mais do que isso, a produção de uma unidade social, é decorrência de contatos sociais que compreendem desde relações físicas e sensoriais propriamente ditas (contatos primários), até relações indiretas por meio de moedas e veículos de comunicações (contatos secundários) (MEUCCI, 2009, p. 17).

Desse modo, dado o caráter singular da interação social e do processo de socialização daí decorrente, as disciplinas Biologia e Psicologia não bastam, segundo Freyre, para explicar a complexidade do ser social. Entretanto, elas podem e devem ser colaboradoras constantes do trabalho do sociólogo, que deve dispor de seus conhecimentos e avanços para enfrentar os desafios que lhes impõe a síntese dramática entre sujeito, ambiente e sociedade (MEUCCI, 2009, p. 17).

Observemos que, para Freyre, a sociologia, ao ter por **objeto o processo de socialização** assim definido, ocupa um lugar especialíssimo entre as ciências. Pela complexidade de seu objeto, ela tem a peculiaridade de se constituir no cruzamento entre diversos saberes, sendo, portanto, **interdisciplinar**. Freyre a denomina de **disciplina “coordenadora”**, já que trabalha com um objeto multidimensional que compreende igualmente fenômenos biológicos, psíquicos, geográficos, históricos e culturais (MEUCCI, 2009, p. 17).

Assim, embora Freyre postule a especificidade do ‘sociológico’, não teme, contudo, reivindicar o auxílio de outras disciplinas científicas. O sociólogo para Freyre não é um especialista no sentido estreito do termo, tampouco é um diletante. Por isso, é uma definição difícil e tensa a proposta por Freyre acerca da especificidade da sociologia (MEUCCI, 2009, p. 18).

Ao longo do livro ‘Sociologia’ constatamos, pois, o esboço de uma distinção entre a posição teórica de Freyre (fundamentada na sociologia alemã e norte-americana) e daqueles filiados à tradição sociológica de Émile Durkheim. Para Freyre, a ciência social não é propriamente natural porque o seu objeto é um processo contínuo e sempre renovado de constituição do homem social que compreende fatores múltiplos. A noção de processo se diferencia da noção de coisa (MEUCCI, 2009, p. 18).

Freyre sugere, pois, que a síntese dramática entre o indivíduo e a sociedade - que produz a “pessoa social” - se opera efetivamente como resultado da relação

social recíproca. Como para Simmel, parece também compreender que a intermitente coexistência entre as pessoas é que produz a sociedade. Rigorosamente, a sociedade constitui-se como um 'sistema de relações' e não como um objeto dotado de exterioridade (MEUCCI, 2009, p. 19).

Por isso, Freyre sugere o entendimento dos processos de socialização que, ainda que estejam distantes das formações amplas e oficiais, são manifestações verdadeiras da sociedade em *status nascens*, ou seja, os processos sutis de conversão e reprodução do indivíduo em "pessoa social" são o *locus* no qual a sociedade é, a um só tempo, conservada e renovada num ir e vir contínuo capaz de, surpreendentemente, criar conexão e unidade (MEUCCI, 2009, p. 19).

Daí se compreendem os **fundamentos teóricos** que inspiraram Freyre na elaboração da maioria de suas análises: o olhar dedicado às manifestações moleculares dos processos de socialização - as brincadeiras dos moleques, o preparo da comida, os hábitos de toucador, etc. (MEUCCI, 2009, p. 19).

Na casa-grande e na senzala, nos sobrados e nos mucambos, nas memórias infantis e domésticas, Freyre notou a produção e reprodução de formas particulares de cooperação, conflito, subordinação e submissão social. Freyre parte, pois, do pressuposto de que os acontecimentos mais banais e microscópicos da vida social é que constituem os verdadeiros produtores da unidade social (MEUCCI, 2009, p. 19).

Nesse sentido, apesar de considerar o papel da intuição e da imaginação fundamentais na análise sociológica, Freyre pede que os sociólogos tenham cautela para não confundir a sociologia da **filosofia** (MEUCCI, 2009, p. 19-20).

Ainda que considere importante para o sociólogo a imaginação filosófica voltada à interpretação e especulação das possibilidades sociais, defende ser temerário que a ciência sociológica se submeta a ideais filosóficos, pois tal submissão lhe faria desviar o olhar sobre o funcionamento real dos processos sociais (MEUCCI, 2009, p. 20).

Do mesmo modo, e até com maior ênfase, Freyre procura diferenciar o conhecimento sociológico da **política** e das **ciências jurídicas**. Afirma que, entre nós, os juristas e os políticos se atêm a soluções legais, doutrinárias e monolíticas, confundindo-as com as soluções sociológicas. Tal situação causa, segundo Freyre, perturbação séria para a atividade econômica e para o desenvolvimento da cultura brasileira regionalmente diversificada (MEUCCI, 2009, p. 20).

Por isso, Freyre recomenda o urgente desembaraço das funções sociológica, jurídica e política, pois possibilitaria que a sociologia pudesse orientar a prática política e jurídica por meio de suas investigações e, com isso, ter repercussão na vida prática (MEUCCI, 2009, p. 20).

Assim, o grande papel da sociologia é, para Freyre, fazer reconhecer que **Direito e política** devem estar relacionados à experiência da **vida social**, ou seja, Freyre acredita na sociologia como um instrumento precioso para substituir a abstração jurídica e política por uma orientação mais ligada ao **funcionamento da sociedade** (MEUCCI, 2009, p. 20).

Freyre, então, sugere uma sociologia dedicada a investigar as regularidades das instituições, suas formas, funções e os processos típicos que lhe correspondem. Para ele, com efeito, as leis e as instituições são **fenômenos sociológicos** e, como tal, devem ser também tomados como objeto de reflexão e análise da nova ciência (MEUCCI, 2009, p. 20).

Segundo Freyre (2009), o mesmo ocorre com os **fatos econômicos**. A **ciência econômica** não é, para ele, uma ciência determinista regida por leis universais unívocas. Nesse sentido, Freyre parece se contrapor à ideia de universalidade e inexorabilidade tanto dos princípios liberais quanto das leis da evolução dos modos de produção em Karl Marx (MEUCCI, 2009, p. 20).

De acordo com Meucci (2009, p. 20), nas páginas de 'Sociologia' Freyre dedicou-se a fazer críticas, também, à indistinção entre **religião** e sociologia. Para o autor, o fenômeno religioso é, também, objeto do interesse sociológico, mas os conteúdos religiosos não podem, sob sua perspectiva, ser conciliados aos conteúdos científicos. Tal conciliação só é, portanto, válida no campo da **filosofia social**, e não no campo da sociologia (MEUCCI, 2009, p. 20).

Com efeito, ao longo das páginas de 'Sociologia' observamos o esforço de Gilberto Freyre de instituir um campo próprio para a sociologia no Brasil. Tal esforço implicava uma definição do **objeto**, do **método**, das **variáveis** em jogo na análise; bem como uma luta contra diletantes, legalistas, deterministas e místicos (MEUCCI, 2009, p. 20).

Essas características tornam 'Sociologia' um testemunho precioso dos esforços exigidos, na década de **1940**, a favor da consolidação da **ciência social** no Brasil. É, também, testemunho da efetiva participação de Freyre nesse processo. Por isso, defendemos que a leitura de 'Sociologia' torna-se imperativa tanto aos

estudiosos da trajetória de Freyre, como àqueles que investigam a constituição do pensamento sociológico entre nós (MEUCCI, 2009, p. 20-21).

2.1.2 Os anos 1950 e a constituição da sociologia no Brasil

De acordo com Simone Meucci (2009, p. 22), é uma unanimidade entre os pesquisadores de sociologia que a década de **1950** foi decisiva para a definição de um rígido cânone científico. Com efeito, ao longo do período compreendido entre o aparecimento da primeira e da segunda edições de 'Sociologia' de Gilberto Freyre (1945-1957), a constituição do campo sociológico assumiu contornos cada vez mais nítidos no Brasil (MEUCCI, 2009, p. 22).

A rotinização de novas regras relativas à produção do conhecimento sociológico levava ao rompimento com as formas anteriores de conhecimento da vida social, consideradas pré-científicas (MEUCCI, 2009, p. 22).

Nesse sentido, na década de 1950, a vigilância quanto às fronteiras do campo sociológico passou a ser mais severa do que nos anos 1940. Houve, pois, uma inflexão importante no modo de produção do saber sociológico, em sua temática e narrativa. Nesse momento, a contribuição de Gilberto Freyre para a sistematização dos estudos sociológicos foi questionada (MEUCCI, 2009, p. 22).

Favorecia esse questionamento a ausência de Freyre da Universidade. Lembremos que, após sua experiência na Universidade do Distrito Federal, Freyre jamais ocupou com regularidade um lugar no meio universitário brasileiro (MEUCCI, 2009, p. 22).

Desde a experiência na Universidade do Distrito Federal, Freyre se afastara do confronto de ideias sociológicas realizadas sob as regras da Universidade. Não participou de bancas, congressos e sociedades científicas organizadas no Brasil. Ficou, pois, ausente das instituições dominantes num período crucial para a definição do cânone científico (MEUCCI, 2009, p. 23).

Ausente do debate acadêmico, Freyre lançava mão de recursos peculiares para construir sua legitimidade e responder aos seus críticos: prefácios de seus livros e artigos em periódicos e jornais de grande circulação eram os lugares habituais onde dialogava com seus interlocutores. Não enfrentava seus opositores senão em seu próprio terreno (MEUCCI, 2009, p. 23).

Não obstante, é importante destacar que Freyre, embora estivesse ausente do debate acadêmico, não estava fora do debate social e sociológico. Suas estratégias foram eficientes para atualizar e tornar pública sua perspectiva. Atuou, pois, como artífice rotinizador das suas próprias ideias sociológicas (MEUCCI, 2009, p. 23).

Prova da eficiência dessas estratégias é o confronto notável entre o que se convencionou chamar de '**sociologia científica**' - representada, sobretudo, por Donald Pierson e Florestan Fernandes - e a '**sociologia de Freyre**'. Com efeito, nos anos 1950, Freyre foi classificado como um ensaísta não especializado, insubmisso às rígidas regras impostas pelo ambiente acadêmico: a sua produção sociológica não era, pois, "científica" (MEUCCI, 2009, p. 23).

Segundo Meucci (2009, p. 23), o acirramento do debate no campo sociológico correspondia ao acirramento do embate acerca do destino da sociedade brasileira. Não esqueçamos os sérios confrontos políticos no período que culminaram, entre outros episódios dramáticos, no suicídio de Getúlio Vargas em 1954. Os confrontos eram, pois, reveladores dos impasses do processo de modernização brasileira (MEUCCI, 2009, p. 23).

Desta forma, o embate sociológico entre a **sociologia científica** de Fernandes e a **sociologia de Freyre** traduzia o embate sociopolítico do período. A sociologia de Florestan Fernandes - que introduziu a temática da desigualdade social e exigiu a objetivação da linguagem sociológica -, estava relacionada a um projeto de universalização dos direitos sociais e à conclusão de um modelo democrático-burguês no Brasil (MEUCCI, 2009, p. 23).

De acordo com Meucci (2009, p. 23), a consolidação da sociologia empreendida por Florestan Fernandes, baseada na radicalidade da objetividade e da severa vigilância epistêmica, estava indissociavelmente ligada a um desejo de rompimento com o passado brasileiro e a possibilidade de construção de um novo destino nacional fundamentando na racionalização, planificação e democratização das instituições.

Ao passo que a sociologia de Gilberto Freyre, sob o registro da diversidade regional e do patriarcalismo, dedicada a particularizar a história brasileira a partir de uma narrativa pessoal e literária, fora vista como uma perspectiva conservadora que queria singularizar não apenas o objeto e a descrição sociológica, mas também alternativas políticas fundamentando-as no legado ibérico (MEUCCI, 2009, p. 23).

Com efeito, no novo ambiente dos anos 1950, houve mudança significativa na natureza do debate social com repercussões importantes sobre os temas da sociologia, seus autores e teorias canônicas. A questão dominante na pauta de problemas sociológicos deixou de ser a identificação das especificidades e fundamentos da constituição da nação e da nacionalidade. A sociologia passou a se ocupar com a reflexão sobre as bases (os limites e as possibilidades) para a consolidação da modernidade política e econômica, a partir da experiência recente dos países ocidentais (MEUCCI, 2009, p. 24).

Nesse contexto, o lugar ocupado por Freyre no campo sociológico é revisto. Passou a ser considerado representante de uma perspectiva “pré-científica”. A forma ensaística, o método microssociológico, o não pertencimento ao meio acadêmico, sua interpretação acerca da identidade nacional tributária do legado ibérico tornavam o autor anacrônico do ponto de vista da nova sociologia que se consolidava no meio acadêmico, especialmente na Universidade de São Paulo (MEUCCI, 2009, p. 24).

Destaca Meucci (2009, p. 24), que a segunda edição de ‘Sociologia’ tornou-se um testemunho importante dessa alteração no campo sociológico, pois Freyre, ao refazer o texto, reforçou a sua abordagem. A sua sociologia chamada de “**mista**” na primeira edição ganhou, então, novos adjetivos: ‘**ciência anfíbia**’, ‘**existencial**’, ‘**barroca**’ (MEUCCI, 2009, p. 24).

Na visada de Meucci (2009, p. 24), tantos termos demonstram o esforço de Freyre para demarcar que sua compreensão acerca da natureza da disciplina sociológica era radicalmente diferente da perspectiva que se tornava então dominante no meio acadêmico. Para Freyre (2009), a ciência sociológica tinha algo de arte, algo de intuitivo e ensaístico (MEUCCI, 2009, p. 24).

Segundo Meucci (2009, p. 24), no prefácio à edição de 1957 de ‘Sociologia’ verificamos, também, um notável testemunho do debate de Freyre com seus críticos, em especial **Sérgio Buarque de Holanda**. Freyre procura validar a sua interpretação de que o patriarcalismo é uma instituição presente em todo o país, uma forma sociológica fundamental que se apresenta do Rio Grande do Sul ao Pará. Essa é uma tese cheia de consequências do ponto de vista político, pois demarca a generalidade e a profundidade do legado ibérico entre nós (MEUCCI, 2009, p. 24).

As alterações da segunda edição de ‘Sociologia’ permitem, pois, demonstrar que Freyre pretendia, no debate social que estava então em curso, afirmar um

campo de estudos sociológicos que revelasse a vocação não burguesa do Brasil (MEUCCI, 2009, p. 24).

Nesse sentido, fez acréscimos ao conteúdo do livro propondo um campo novo de estudos sociológicos: a *luso-tropiologia*. O objetivo desse campo de estudos seria o modo português de estar no mundo e de se relacionar com os trópicos. Dentro dessa perspectiva, o papel do cientista social seria o de identificar, compreender e reconhecer a sábia engenharia social legada da cultura ibérica (MEUCCI, 2009, p. 24).

A *luso-tropiologia* tinha, pois, algo de *policy-science*, uma vez que Freyre alertava para os equívocos da universalização das experiências sociais e políticas burguesas, assinalando o nosso pertencimento a uma comunidade luso-tropical (MEUCCI, 2009, p. 24).

O luso-tropicalismo se fundamenta no pressuposto de que os portugueses têm grande capacidade de harmonização de contrastes étnicos, culturais e sociais. Tal capacidade seria, pois, originária de uma gênese histórica peculiar dos povos ibéricos que, no passado remoto, viveram, a um só tempo, entre valores da cultura oriental e ocidental. Essa experiência histórica engendrou uma sociedade com uma habilidade de harmonizar contrastes, nem puramente oriental, nem puramente europeia (MEUCCI, 2009, p. 25).

Desta maneira, Freyre - em intenso contato com Portugal, envolvido com o *luso-tropicalismo* - passou a reivindicar, para o interior do campo de estudos sociológicos, uma área própria da sociologia dedicada ao estudo comparativo das diferentes experiências sociais que compõem a comunidade luso-tropical. Trata-se da *luso-tropiologia* (MEUCCI, 2009, p. 25).

De acordo com Meucci (2009, p. 25), observa-se, aqui, o desejo de formulação de um novo padrão de modernidade para o Brasil, engendrado especialmente no ambiente tropical e ibérico, relacionado à capacidade de acomodação de diversidades raciais e culturais (MEUCCI, 2009, p. 25).

Por tudo isso, entendemos que ‘Sociologia’ de Freyre (2009) é uma obra rica, densa, povoada de revelações e ocultações para o leitor decifrar. Portanto, é um livro precioso para compreensão de Gilberto Freyre e da tessitura de suas ideias sociológicas, mas também para a compreensão do estado da arte do debate intelectual do período (MEUCCI, 2009, p. 25).

2.1.3 Raça, cor e Administração Pública

De acordo com a antropóloga Lilia Moritz Schwarcz (2007, p. 12), é um fato que raça, cor, ou mistura sempre foram assuntos essenciais entre nós e sobre nós, surgindo ora como motivo para exaltação, ora como sinal de descrédito.

No contexto da Administração Pública, o cruzamento de raças e culturas virou um símbolo do Estado brasileiro, uma vez que essa questão se vincula à ideia da identidade nacional, pois sobretudo a partir do **século XIX**, era por meio da raça que definíamos a nossa particularidade (SCHWARCZ, 2007, p. 12).

Um Brasil branco e indígena na imagem idealizada do Segundo Reinado; um país branqueado na concepção corrente na virada do XIX para o XX ou, já nos anos 1930, uma nação “divinamente mestiça”, nesse contexto em que o cruzamento de raças e culturas virava símbolo do Estado (SCHWARCZ, 2007, p. 12).

Porém, segundo Schwarcz (2007, p. 12), essa era uma representação basicamente retórica, considerando que as contrapartidas que levassem à valorização dessas populações não foram devidamente implementadas. “Os negros continuavam à margem das maiores benesses do Estado, tendo acesso diferenciado ao trabalho, ao lazer, à educação e à infraestrutura mais básica” (SCHWARCZ, 2007, p. 12).

No entanto, sob o jargão da ‘democracia racial’ - expressão que parecia resumir uma “autenticidade” nacional - uma série de símbolos mestiços tornavam-se nacionais, tanto dentro como fora do Brasil.

A feijoada, de prato de escravos virava quitute brasileiro (com o arroz a representar o branco da população e o feijão o preto); o samba antes proibido era agora exaltado e até mesmo a capoeira de prática coibida transformava-se em esporte local. Isso sem esquecer de símbolos como Carmen Miranda (a portuguesa mais mestiça e brasileira), o futebol (que de inglês tornava-se tropical) e Zé Carioca, que criado por Walt Disney em 1942 resumia a malandragem e a mestiçagem exaltadas no Brasil (SCHWARCZ, 2007, p. 12).

Para Schwarcz (2007, p. 12), a obra fundamental para a compreensão desta guinada na conformação desses ícones de identidade é “Casa-grande & senzala”, de Gilberto Freyre, cuja primeira edição data de **1933**.

Ao retomar a temática da convivência entre as “três raças”, Freyre traz para seu livro a experiência privada das elites nordestinas e faz desse caso um exemplo

de identidade, propondo um novo modelo para a sociedade multirracial brasileira, ao inverter o antigo pessimismo dos anos **1870** e introduzir os estudos culturalistas de análise (SCHWARCZ, 2007, p. 12).

Foi o estudo de antropologia sob a orientação do professor [Franz] Boas que primeiro me revelou o negro e o mulato no seu justo valor, separados dos traços da raça os efeitos do ambiente ou da experiência cultural (FREYRE, Gilberto, **Casa-grande senzala**, 8 ed. Rio de Janeiro: Maia & Schmidt, p. 18, 1933).

Segundo Schwarcz (2007, p. 12), Freyre fez da mestiçagem uma questão de ordem geral no Brasil. “O ‘cadinho das raças’ aparecia como uma versão otimista do mito das três raças, que seria por aqui mais evidente do que em qualquer outro lugar” (SCHWARCZ, 2007, p. 12). Defendia Freyre (1933, p. 307) que “todo brasileiro, mesmo o alvo, de cabelo louro, traz na alma, quando não na alma e no corpo, a sombra, ou pelo menos a pinta, do indígena e ou do negro”.

Na visada de Freyre, era o cruzamento de raças que passava a singularizar a nação brasileira, e era esse processo que fazia que a miscigenação surgisse como sinônimo de tolerância e os hábitos sexuais da nossa intimidade se transformassem em modelos de sociabilidade (SCHWARCZ, 2007, p. 13).

De acordo com Schwarcz (2007, p. 13), o impacto dessa interpretação, que destacava a situação racial idílica vivenciada no país, levou à aprovação, em **1951**, de uma grande pesquisa financiada pela Unesco e intermediada por Alfred Métraux.

Esse projeto era resultado do trabalho de Arthur Ramos que, em finais de **1949**, dois meses após assumir um posto oficial junto à Unesco, concebeu um plano de trabalho no qual estava previsto “o desenvolvimento de estudos sociais e etnológicos no Brasil” (SCHWARCZ, 2007, p. 13).

Segundo Schwarcz (2007, p. 13), Ramos acreditava que o Brasil poderia oferecer “a solução mais científica e mais humana para o problema, tão agudo entre os povos, da mistura de raças e de culturas” (RAMOS, 1943, p. 179).

Entretanto, Schwarcz (2007, p. 13) esclarece que essa hipótese não impediu que o antropólogo reconhecesse a existência de “preconceito de cor” no nosso país.

Não obstante, o importante é que o projeto de Ramos correspondia às expectativas da organização e de cientistas sociais europeus e norte-americanos,

preocupados com as concepções ideológicas e políticas sobre raça e cultura que haviam de certa forma resultado do nazismo⁵ (SCHWARCZ, 2007, p. 13).

Informa Schwarcz (2007, p. 14), que por parte da Unesco havia a expectativa de que os estudos apresentassem um elogio da mestiçagem, assim como enfatizassem a possibilidade do convívio harmonioso entre diferentes grupos humanos nas sociedades modernas.

No entanto, se por um lado algumas obras - como “As elites de cor” (1955), de Thales de Azevedo -, engajaram-se no projeto de ideologia antirracista desenvolvido pela Unesco, outras realizaram uma revisão nesses modelos quase oficiais (SCHWARCZ, 2007, p. 14).

De acordo com Schwarcz (2007, p. 14), esse é o caso das análises de Costa Pinto para o Rio de Janeiro e de Roger Bastide e Florestan Fernandes para São Paulo, que denunciaram as falácias do mito da ‘democracia racial’, pois em vez de democracia surgiam indícios de discriminação e no lugar da harmonia, o preconceito.

Antes, porém, de analisarmos a obra de Florestan Fernandes, analisaremos as ideias de **Sérgio Buarque de Holanda**. Para tanto, descreveremos o ‘homem cordial’ e o ‘jeitinho brasileiro’ na nossa cultura em busca de integridade, no contexto da Administração Pública.

2.2 ‘HOMEM CORDIAL’ E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O ‘JEITINHO BRASILEIRO’ NUMA CULTURA EM BUSCA DE INTEGRIDADE

De acordo com André Botelho (2019, p. 276), o baralhamento entre o público e o privado está no centro do debate sobre **patrimonialismo** no pensamento social brasileiro. Para Botelho (2019, p. 276), o patrimonialismo pode ser apontado, com razão, como um desafio para a plena realização da **república** e da **democracia** no Brasil (BOTELHO, 2019, p. 276).

⁵ Conforme “*Unesco Launches Major World Campaign Against Racial Discrimination*”, Paris, Unesco, 19/7/1950, p. 1; Paris, 1950, 40, e Marcos Chor Maio, “**A história do projeto Unesco: estudos raciais e ciências sociais no Brasil**”, Rio de Janeiro, Luperj, tese de doutorado, 1997 (SCHWARCZ, 2007, p. 13, nota 10).

O “lugar” do patrimonialismo não é, apenas, “no” Estado, embora seja mais frequente pensá-lo dessa forma, acentuando-se seu peso sufocante sobre a sociedade e o mercado. Todavia, como as instituições políticas não existem apartadas da sociedade, é preciso pensarmos o patrimonialismo como um movimento de mão dupla, não apenas do Estado para a sociedade, mas também desta para aquele (BOTELHO, 2019, p. 277).

Como uma apropriação privada do público, o patrimonialismo não apenas borra fronteiras entre o que é comum e o que é particular, como também acaba por distorcer o sentido de público numa trama de relações de dominação que envolve fidelidades pessoais e contraprestação de favores em torno de toda sorte de bens materiais, prestígio, controle de cargos, recursos públicos etc. (BOTELHO, 2019, p. 276).

Segundo Botelho (2019, p. 277), foi o sociólogo alemão Max Weber (1864-1920) que forjou teoricamente de modo mais elaborado o termo “patrimonialismo” para qualificar e definir um tipo muito específico de dominação, o qual, sabemos, é uma substantivação de um termo de origem adjetiva: “patrimonial”.

Assim, “dominação” foi o conceito-chave empregado por Weber em sua sociologia política como uma alternativa à noção de “poder”, que lhe parecia demasiado genérica. Derivado de “poder”, dominação seria um conceito mais específico e historicamente concreto. Dominação, na verdade, é um poder socialmente legítimo, pois os fundamentos sobre os quais se baseia são conhecidos e aceitos tanto por aqueles que gozam do poder (seus sujeitos), como por aqueles sobre quem o poder se exerce (seus objetos). Estamos diante, pois, da questão da “legitimidade”, cuja crença é crucial nas relações de dominação para Weber (BOTELHO, 2019, p. 277).

Segundo Weber, quaisquer instituições ou outras formações sociais são sempre compreendidas como resultado de ações e do entrelaçamento dessas ações de homens comuns que, ao atribuírem sentidos aos seus atos, não deixam de levar em conta as possibilidades, mas também as próprias restrições da sua situação (BOTELHO, 2019, p. 277).

De acordo com Botelho (2019, p. 277), esse processo social também ocorre com o patrimonialismo que, na sociologia política *weberiana*, constitui um subtipo da “dominação tradicional”. É tradicional a dominação que se baseia na crença da legitimidade de uma autoridade que, digamos, “sempre existiu”. Ela é legítima, pois está de acordo com o costume (BOTELHO, 2019, p. 277).

Existem, ainda, outros dois tipos: a “dominação legal”, em que as pessoas sujeitas às ordens são iguais perante a lei e devem obedecê-la - e não às pessoas que a implementam; e a “dominação carismática”, em que as pessoas obedecem a líderes acreditando em suas qualidades extraordinárias, mais do que em regras estipuladas ou numa posição consagrada pela tradição (BOTELHO, 2019, p. 277).

Assim, o patrimonialismo consiste numa forma de dominação (uma alternativa à categoria genérica de poder) que é tradicional (pois não se confunde nem com a racional-legal nem com a carismática) (BOTELHO, 2019, p. 277-278).

De acordo com Botelho (2019, p. 278-279), devemos ao jurista Raymundo Faoro (1925-2003) e, sobretudo, à segunda edição revista e ampliada de “Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro”, de **1975** (sendo a primeira de **1958**), a interpretação mais influente sobre o **Estado patrimonial brasileiro** (FAORO, 2012).

Segundo Botelho (2019, p. 278-279), o livro enfatiza a subordinação da sociedade ao Estado ao longo da história brasileira e portuguesa, em que “a independência sobranceira do Estado sobre a nação não é a exceção de certos períodos, nem o estágio, é o degrau para alcançar outro degrau” (FAORO, 2012).

Afinal, para Botelho (2019, p. 279), o patrimonialismo parecia um achado feito sob medida para explicar, em meio ao autoritarismo da ditadura militar, tanto o papel preponderante do Estado no Brasil, em diferentes setores - incluindo a economia (um capitalismo politicamente orientado) -, quanto o comportamento das Forças Armadas como um verdadeiro estamento burocrático (BOTELHO, 2019, p. 279).

Para Faoro (2012), **estamento burocrático** seria o grupo que se apropriaria dos cargos que exercem para definir, com base em seus interesses próprios e particulares, a soberania do Estado (BOTELHO, 2019, p. 279).

De acordo com André Botelho (2019, p. 279), a história do conceito de patrimonialismo no pensamento brasileiro já havia se iniciado em **1936** com “Raízes do Brasil”, de Sérgio Buarque de Holanda (1902-82) e, não por acaso, esse início se deu pela vertente do “patrimonialismo societário”, em razão da presença estruturante do patriarcalismo e da família patriarcal no baralhamento entre público e privado ao longo da nossa formação social.

Segundo Botelho (2019, p. 280), é isso que, com sentidos intelectuais e políticos divergentes, Oliveira Viana (1883-1951) assinalou na obra “Populações meridionais do Brasil” (**1920**), e que Gilberto Freyre (1900-87) consagrou em “Casa-

grande & senzala” (1933), sem, contudo, mencionarem o conceito *weberiano* de patrimonialismo.

Destaca Botelho (2019, p. 280), que no caso da obra “Raízes do Brasil”, Sérgio Buarque de Holanda não deixou de considerar o outro lado da questão, o do “patrimonialismo estatal”, quando, por exemplo, lembrou a oposição entre “funcionário patrimonial” e o “puro burocrata”, ou seja, quando chamou a atenção para aquilo que Weber considerava crucial no processo de formação da dominação racional-legal e que não teria se verificado no Brasil e noutros contextos patrimonialistas: a expropriação do servidor público dos meios privados de administração, que é justamente o que permite separar com nitidez, no âmbito do Estado, os recursos públicos dos recursos privados.

Porém, de acordo com Botelho (2019, p. 280), a formulação sobre patrimonialismo realizada em “Raízes do Brasil” trata do patrimonialismo societário. Embora também constatare “uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família” na formação da sociedade brasileira, Sérgio Buarque não só nega a validade de qualquer gradação entre público e privado, como ainda considera que a ruptura entre esses diferentes princípios de coordenação social representaria condição para a constituição de uma ordem social moderna no Brasil (BOTELHO, 2019, p. 280).

Entendida fundamentalmente como um legado da colonização portuguesa, a precedência do privado em relação ao público configuraria uma restrição da solidariedade social aos círculos domésticos, cujos laços afetivos seriam “forçosamente restritos, particularistas e antes inimigos que favorecedores das associações estabelecidas sobre plano mais vasto” (HOLANDA, 2014).

Na visada de Botelho (2019, p. 280), a discussão emblemática de Holanda sobre a “cordialidade” como forma particularista de orientação das condutas na esfera pública, que tenderia a permanecer rivalizando com outras formas mais universalistas e igualitárias, expressa bem essa posição.

Mais do que um conceito “correto”, o patrimonialismo permite trazer à tona relações de dominação e de legitimação fundadas na pessoalização das relações sociais, em geral, e das práticas de poder, em particular, a partir de uma visão de conjunto dos seus usos na comunidade (BOTELHO, 2019, p. 282).

Entretanto, não defendemos a visão do patrimonialismo e do embaralhamento entre público e privado que o acompanha como uma espécie de essência dos

brasileiros ou um impasse cultural intransponível à consolidação de uma vida pública propriamente republicana entre nós, que exige valores e práticas universalistas e igualitários (BOTELHO, 2019, p. 282).

Todavia, o patrimonialismo pode romper o seu espectro ideológico e político e se impor nas práticas rotinizadas na Administração Pública (BOTELHO, 2019, p. 282).

Por isso, a “republicanização” da nossa República exige, hoje, mais democracia do que nunca para combatermos as persistentes desigualdades sociais que enviesam, envenenam e tornam nossa Administração Pública cada vez mais estreita entre nós (BOTELHO, 2019, p. 282), bem como nossa sociedade cada vez mais fechada e menos plural.

2.2.1 Corpo e alma do Brasil: a psicologia social de Sérgio Buarque de Holanda

Em **1935**, Sérgio Buarque de Holanda (2011, p. 59) publicou o texto “Corpo e alma do Brasil: ensaio de psicologia social”⁶, no qual defendeu que o jornalista, jurista, diplomata, poeta e romancista brasileiro Ribeiro Couto (1898-1963) formulou uma hipótese feliz quando disse que a contribuição brasileira para a civilização será de cordialidade: daremos ao mundo o “homem cordial”⁷.

Segundo Holanda (2011, p. 59), nossa lhaneza no trato, nossa hospitalidade e nossa generosidade - virtudes tão alardeadas pelos estrangeiros que nos visitam -, formam um aspecto bem definido do caráter nacional.

Entretanto, Holanda (2001, p. 59) afirma que seria um engano supormos que, no caso brasileiro, essas formas possam significar “boas maneiras” e civilidade, uma vez que são, antes de tudo, expressões legítimas de um fundo emocional extremamente rico.

Na civilidade há qualquer coisa de coercitivo - ela pode exprimir-se em mandamentos e em sentenças. Entre os japoneses, por exemplo, a polidez envolve os aspectos mais comuns do convívio social, chegando ao ponto de confundir-se,

⁶ Texto originalmente publicado na revista **Espelho**, no Rio de Janeiro, em março de 1935. (HOLANDA, 2011, p. 59, nota de rodapé).

⁷ Referência ao texto *El hombre cordial, producto americano*, publicado pelo escritor santista Ribeiro Couto, na revista **Monterrey: Correo Literario de Alfonso Reyes**, n. 8, em março de 1932 (HOLANDA, 2011, p. 59, nota 1).

por vezes, com uma reverência religiosa que não difere essencialmente das maneiras sociais de demonstrar respeito (HOLANDA, 2011, p. 59-60).

Porém, de acordo com Sérgio Buarque de Holanda (2011, p. 60), nenhum povo está mais distante dessa noção ritualista da vida que o brasileiro, pois nossa forma comum de convívio social é, no fundo, justamente o contrário da polidez.

Ela pode iludir na aparência - e isso explica-se pelo fato de a atitude polida consistir precisamente em uma espécie de mímica deliberada de manifestações que são espontâneas no "homem cordial": é a forma natural e viva, que se converteu em fórmula. Além disso, a polidez é de algum modo organização de defesa ante a sociedade. Detém-se na parte exterior, epidérmica do indivíduo, podendo mesmo servir, quando necessário, como peça de resistência. Equivale a um disfarce, que permitirá a cada um preservar intactas sua sensibilidade e suas emoções (HOLANDA, 2011, p. 60).

Assim sendo, armado dessa máscara, o individual consegue manter sem dano a sua supremacia sobre o social, por meio de uma standardização das formas exteriores da cordialidade, as quais não precisam ser legítimas para que se manifestem; com isso, efetivamente, "a polidez implica uma presença contínua e soberana do indivíduo" (HOLANDA, 2011, p. 60).

Para Holanda (2011, p. 60), no "homem cordial" a vida em sociedade é, de certo modo, uma libertação do pavor que ele sente em viver consigo mesmo, em apoiar-se sobre si próprio em todas as circunstâncias da existência. Sua maneira de expansão para com os demais reduz a pessoa à parcela social, periférica, que no brasileiro é a que mais importa, ou seja, "ela é antes um viver nos outros" (HOLANDA, 2011, p. 60).

Segundo Holanda (2011, p. 60), a manifestação normal do respeito, em outros povos, tem aqui a sua réplica, em regra geral, no desejo de estabelecermos intimidade. E isso é específico de nossa gente, quanto é o apego dos portugueses aos títulos e aos sinais de reverência (HOLANDA, 2011, p. 61).

No domínio da linguística, esse modo de ser peculiar reflete-se no nosso pendor para o emprego de diminutivos, pois a terminação "inho", aposta às palavras, serve para familiarizar-nos mais com os objetos e, ao mesmo tempo, para dar-lhes relevo, como uma maneira de fazê-los mais acessíveis aos sentidos e também de aproximá-los do coração (HOLANDA, 2011, p. 61).

Por outro lado, nosso catolicismo tão característico, que permite tratar os santos com intimidade quase desrespeitosa - o que deve parecer tão escandaloso

às almas verdadeiramente religiosas -, provém dos mesmos motivos (HOLANDA, 2011, p. 61).

Nesse contexto, de acordo com Sérgio Buarque de Holanda (2011, p. 60), o sociólogo Gilberto Freyre, que tão bem se ocupou dessa “liturgia antes social que religiosa”, possui uma obra que representa o ensaio mais sério e mais completo que já se tentou sobre a formação social do Brasil, ao nos falar dos anjos e dos santos que só falta tornarem-se carne e descer dos altares nos dias de festa para se divertirem com o povo, dos bois entrando pelas igrejas para serem benzidos pelos padres, das mães ninando os filhos com as mesmas cantigas de louvar o menino Deus (HOLANDA, 2011, p. 62).

Para Holanda (2011, p. 63), aqui nós nos comportamos de modo perfeitamente contrário à atitude anteriormente assinalada entre os japoneses, onde o espírito do ritualismo invade o terreno da conduta social para dar-lhe mais rigor. “No Brasil, é o próprio rigorismo do rito que se afrouxa e se humaniza” (HOLANDA, 2011, p. 63).

Nossa antipatia instintiva pelas formas ritualísticas pode justificar-se em parte por isso, que no fundo tais formas não nos são necessárias. Normalmente nossa reação ao meio social não é uma reação de defesa. A vida íntima no brasileiro não é bastante coesa, nem bastante disciplinada, para envolver e dominar toda a personalidade, ajustando-o como uma peça consciente ao ambiente social (HOLANDA, 2011, p. 63).

Assim sendo, segundo Holanda (2011, p. 63), o brasileiro é livre, pois para abandonarmos todo o repertório de formas e de gestos que encontramos em nosso meio, ainda quando obedecemos ao mais rigoroso formalismo, nossa assimilação desses gestos e formas tem caráter puramente mecânico, por isso mesmo que não nos são necessários (HOLANDA, 2011, p. 63).

2.2.2 Origens do estatismo brasileiro e ‘jeitinho brasileiro’

De acordo com Sérgio Buarque de Holanda (2011, p. 63), é um engano supormos que nossa “aptidão para o social” se constitui uma tendência aproveitável para a nossa organização coletiva.

Segundo Holanda (2011, p. 63), “nossa vida em sociedade é um simples gesto de retirada, descompassado e sem controle; está muito longe de regular-se como livre iniciativa”.

Diante disso, resta-nos o expediente, sempre precário, de confiarmos na “sabedoria política das leis teóricas”, acreditando ou fingindo acreditar em sua onipotência (HOLANDA, 2011, p. 63).

Destaca Holanda (2011, p. 63) como é diversa, nesse ponto, a atitude dos ingleses, que formaram uma nação virtualmente sem Estado, que não possuem uma Constituição escrita em documento único, que se regem por um sistema de leis confuso e anacrônico e que, no entanto, demonstram uma capacidade de disciplina espontânea sem rival em nenhum povo da Terra.

Para nós, ao contrário, é a rigidez, a impermeabilidade e a perfeita homogeneidade da legislação que nos parecem os requisitos *sine qua non* de toda disciplina social: como não conhecemos outro recurso, aí reside o principal fundamento de nosso tão acentuado estatismo (HOLANDA, 2011, p. 63-64).

Critica Holanda (2011, p. 63) o fato de que a nossa maturidade precoce, o estranho requinte de nosso aparato de Estado, é realmente uma das consequências mais interessantes dessa situação. No Brasil, temos uma Administração Pública cara, antes de nos tornarmos um país rico.

Defende Holanda (2011, p. 66) que é justamente a pretensão de compassar os acontecimentos pelos sistemas, as leis e os programas, a origem da distância em que se encontra o Brasil de sua vida política. Nosso autor não acredita, ingenuamente, que a letra morta de uma lei pode influir de modo enérgico sobre os destinos de um povo (HOLANDA, 2011, p. 66).

De acordo com Sérgio Buarque de Holanda (2011, p. 67), “a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido”.

Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodar-se como pode aos seus preceitos que tinham sido justamente a bandeira de combate da burguesia europeia e isso somente porque esses preceitos pareciam os mais acertados para os tempos e eram exaltados nos livros e nos discursos (HOLANDA, 2011, p. 67).

Diante disso, o pecado original dessa atitude livresca nunca mais se apagou de nossa vida pública, pois pusemo-nos a viver fervorosamente contra nós mesmos a vida pelo espírito e não pelo sangue; com isso, perdemos toda capacidade de experiência real (HOLANDA, 2011, p. 67).

Como Plotino de Alexandria, que sentia vergonha do próprio corpo, procuramos esquecer tudo quanto fizesse pensar em nossa riqueza emocional, a única realidade criadora que ainda nos restava, para nos submetermos à palavra escrita, à gramática, à retórica e ao Direito abstrato (HOLANDA, 2011, p. 67).

Questiona Holanda, com ironia: “por pouco não seguiríamos o ideal daqueles revolucionários pernambucanos que queriam impor o tratamento de ‘cidadão’ inclusive na vida privada dos indivíduos” (HOLANDA, 2011, p. 67).

No Brasil, ainda hoje, temos o mito do “cidadão de bem” utilizado de forma generalizada como retórica estratégica na política e na vida social em geral, para privilegiar e escamotear interesses pessoais e familiares no âmbito da Administração Pública.

Nesse contexto, segundo o antropólogo Roberto DaMatta (2006, p. xx-xxi), o livro “O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual do que os outros” da antropóloga Livia Barbosa (2006⁸), se preocupa em desvendar sociologicamente o ‘jeitinho brasileiro’, seguindo a trilha aberta por uma tradição ensaística e hermenêutica apaixonada pela investigação de “quem somos”, que marcou a produção sociológica ibero-americana

Para DaMatta (2006, p. xxii), a importância do estudo de Livia Barbosa está na sua tentativa de procurar entender uma prática social brasileira conhecida e legitimada por todos os segmentos sociais.

Assim, de acordo com DaMatta (2006, p. xxii), após uma avaliação crítica de outros estudos do ‘jeitinho’, Barbosa detecta o seu centro na dificuldade do brasileiro de lidar com o **princípio constitucional da igualdade**.

Para DaMatta (2006, p. xxii), se o Brasil enquanto sociedade opera por meio de “estilos” de falar e fazer que usam o ‘jeitinho’ e apelam para a simpatia pessoal e para a generosidade humana do interlocutor - que deve nos compreender e acolher a nossa carência e a nossa necessidade -; por outro lado, o país funciona desenhando e instituindo leis baseadas no individualismo igualitário, que nega as hierarquias e as relações instrumentais.

Segundo DaMatta (2006, p. xxiii), Barbosa salienta que esses estilos

⁸ O livro “O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual do que os outros” publicado em **2006**, pela editora Elsevier, é uma versão modificada da tese de doutorado defendida em **1986** por Livia Barbosa, no programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob orientação do professor Roberto DaMatta (BARBOSA, 2006, p. vii-ix).

“pessoalizantes” e relacionais entram em choque com as leis, ocasionando múltiplas situações nas quais a letra da norma só pode ser “amaciada” com o ‘jeitinho’, um estilo de sociabilidade que permite “religar” a norma com a pessoa, fazendo com que o sistema todo readquira suas “qualidades humanas”.

Observa DaMatta (2006, p. xxiii), que Barbosa revela que, diferentemente do abusivo “você sabe com quem está falando?”, que resolve o problema assumindo uma postura hierarquizante, o ‘jeitinho’ resolve os embaraços das normas por meio de um englobamento no qual a igualdade e a fraternidade são fundamentais.

A partir, portanto, da estrutura do ‘jeitinho’, DaMatta (2006, p. xxiii) entende que Livia Barbosa conduz seu estudo para a discussão da igualdade no Brasil, utilizando a comparação por meio de contraste e observações sobre a vida social norte-americana e a brasileira, de modo a poder salientar e testar um conjunto de teorias e hipóteses para o desenvolvimento de sua tese.

Assim, de acordo com DaMatta (2006, p. xxiii), a antropóloga revela como o ‘jeitinho’ exprime a dificuldade brasileira em lidar com leis universais. Sua conclusão é que o ‘jeitinho’ “acasala” a nossa vertente igualitária com o nosso viés hierárquico e que isso é possível porque, no caso brasileiro, o indivíduo é o “sujeito normativo das situações”. Por isso, “no Brasil é muito mais importante conhecer a pessoa implicada do que a lei que governa uma dada situação” (BARBOSA, 2006, p. xxiii).

Segundo Livia Barbosa (2006, p. xv), embora o título do seu estudo remeta o leitor ao ‘jeitinho brasileiro’, o subtítulo - “a arte de ser mais igual do que os outros” - direciona para uma discussão sobre o conteúdo simbólico da igualdade na sociedade brasileira.

Assim, o que Barbosa (2006, p. xvi) afirma em sua tese é que (i) em **primeiro lugar**, o ‘jeitinho’ é um mecanismo que transforma indivíduos em pessoas, escorando-se em um discurso de igualdade entre os seres humanos e na capacidade de eles se colocarem no lugar dos outros; (ii) em **segundo lugar**, a igualdade é o atributo do individualismo mais enfatizado simbolicamente pela sociedade brasileira; e (iii) em **terceiro lugar**, a concepção brasileira de igualdade é de igualdade substantiva, predominantemente, em relação a outros tipos como, por exemplo, igualdade de oportunidade.

Defende Barbosa (2006, p. xvi), que essa ênfase simbólica na igualdade

substantiva talvez seja uma forma brasileira de incluir o outro tripé da modernidade - além da **igualdade** e da **liberdade** -, qual seja, a **fraternidade** e a **solidariedade**.

Para Barbosa (2006, p. xvi), na argumentação clássica do ‘jeitinho’ o que se invoca é, metaforicamente, que “uma mão lava a outra e ambas o rosto”, ou seja, um clamor em prol da capacidade humana de entendimento da situação do outro.

Questiona Barbosa (2006, p. xvi): se esta capacidade é exercida para coisas mezinhas, banais e muitas vezes socialmente injustas - o que contraria o sentido da fraternidade -, é uma discussão que tem de ocorrer a partir de um contraponto entre a dimensão simbólica e os valores para os quais ele nos remete e são articulados à nossa prática social.

De resto, fica a provocação: Esta ênfase simbólica na igualdade/fraternidade, expressa em várias dimensões que não apenas o jeitinho, não seria uma estratégia para atribuímos riqueza simbólica a várias situações e grupos, ao mesmo tempo em que alteramos pouco a realidade social a nossa volta? (BARBOSA, 2006, p. xvii).

De acordo com Barbosa (2006, p. 40), o ‘jeitinho brasileiro’ é uma característica do povo brasileiro que possui um caráter “universal”, como algo utilizado por todos na sociedade brasileira: “do contínuo ao presidente” ou do “faxineiro ao empresário”.

Segundo Barbosa (2006, p. 41), embora tenha tentado definir o ‘jeito’ de uma forma mais ou menos objetiva e sintética, esta não é uma categoria de contornos tão nítidos, pois não existe um elemento cuja presença configura uma situação definida por todos como ‘jeito’. “Sabemos que o ‘jeito’ se distingue de outras categorias afins no universo social brasileiro como **favor** e **corrupção**” (BARBOSA, 2006, p. 41).

Mas onde, nitidamente, termina um e começa o outro é difícil de precisar. Uma forma melhor de entender e distinguir essas categorias é pensá-las como um *continuum* que se estende de um pólo, caracterizado como positivo pela sociedade e no qual estaria a categoria *favor*, até um outro, visto como negativo, em que se encontraria a *corrupção*. No meio, o *jeito* que é visto tanto de uma perspectiva negativa como positiva (BARBOSA, 2006, p. 42).

Barbosa (2006, p. 41) propõe uma representação gráfica dessas três categorias:

(+)	(+)/(-)	(-)
favor	jeito	corrupção

Assim, o que caracteriza o 'jeito' como algo positivo ou negativo depende muito mais do **contexto** em que a situação ocorre e do **tipo de relação** que existe entre as pessoas envolvidas, do que de uma natureza peculiar a cada uma delas (BARBOSA, 2006, p. 43).

Para Barbosa (2006, p. 46), a **burocracia** é o domínio por excelência do "dar um jeito", tendo em vista a rigidez e o formalismo da Administração Pública brasileira.

Aqui, procura-se prever todas as situações possíveis. [...] O Estado desconfia de seus cidadãos e esses, do Estado. O primeiro, por intermédio do sistema burocrático, checa e rechecka cada afirmação de seus usuários; esses veem-se mergulhados numa rede de exigências, muitas vezes incompatíveis umas com as outras (BARBOSA, 2006, p. 46).

Assim, no âmbito da Administração Pública, o 'jeitinho' identifica, em sua dimensão negativa, comportamentos voltados à resolução de problemas e tomadas de decisão por via inconstitucional, valendo-se as pessoas envolvidas de recursos que podem variar do uso de métodos pessoais até a corrupção.

No momento em que o 'jeitinho' é utilizado de forma a beneficiar inconstitucionalmente alguém em detrimento da comunidade, estaremos diante da dimensão negativa do 'jeito', e, portanto, de pessoas corruptas.

O 'jeitinho', do ponto de vista negativo, envolve a "pessoalização" da Administração Pública - em ofensa ao **princípio constitucional da impessoalidade** -, para o fim de criar regras particulares, flexibilizando ou quebrando normas jurídicas ou não jurídicas que deveriam se aplicar a todos.

Obviamente, a magnitude do *jeito* que o contínuo e o presidente podem dar ou pedir é inteiramente diferente. A quantidade de recursos materiais, simbólicos e humanos que um e outro podem mobilizar explica a diferença, mas não desqualifica nem um nem outro como usuário do *jeito*. [...] Portanto, a diferença que se pode estabelecer entre os segmentos sociais em relação ao *jeito* está mais ligada à sua magnitude do que à sua incidência (BARBOSA, 2006, p. 40-41).

Segundo Barbosa (2006, p. 41), em relação à definição do que é o 'jeitinho brasileiro', não ocorreram grandes variações em seus estudos.

Para todos, *grosso modo*, o *jeitinho* é sempre uma forma “especial” de se resolver algum problema ou situação difícil ou proibida; ou uma solução criativa para alguma emergência, seja sob a forma de burla a alguma regra ou norma preestabelecida, seja sob a forma de conciliação, esperteza ou habilidade. Portanto, para que uma determinada situação seja considerada *jeito*, necessita-se de um acontecimento imprevisto e adverso aos objetivos do indivíduo. Para resolvê-la, é necessário uma maneira especial, isto é, eficiente e rápida, para tratar do “problema”. Não serve qualquer estratégia. A que for adotada tem de produzir os resultados desejados a curtíssimo prazo. E mais, a não ser estas qualificações, nenhuma outra se faz necessária para caracterizar o *jeito*. Não importa que a solução encontrada seja definitiva ou não, ideal ou provisória, legal ou ilegal (BARBOSA, 2006, p. 41)

No contexto da sociedade brasileira contemporânea, o risco é essa facilidade em desrespeitar normas sociais, em um passo, se transformar em violação direta e aberta da Constituição de 1988.

Considerando que algumas manifestações do ‘jeitinho’ são constitucionais, outras são inconstitucionais, o ‘jeitinho brasileiro’ na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, oscilaria, então, em uma escala que vai do favor legítimo à corrupção mais escancarada.

Por isso, precisamos distinguir entre o “jeito” constitucionalmente adequado e o “jeito” constitucionalmente inadequado, ou seja, entre o bem e o mal.

A pergunta chave feita pelo sistema de *Compliance* Constitucional para saber se o ‘jeitinho’ é legítimo ou não é a seguinte: esta conduta traz prejuízo para alguma pessoa - cidadão ou servidor público -, para a nossa comunidade ou para a nossa Administração Pública? Se a resposta for afirmativa, dificilmente haverá salvação.

2.2.3 O complexo de inferioridade e os maus governos

Segundo Sérgio Buarque de Holanda (2011, p. 67), nosso espírito legístico, tão característico de nosso povo - “um povo de advogados” -, é uma das consequências de nossa atitude livresca: fugirmos do real por meio das leis.

Para Holanda (2011, p. 67), em nosso processo formativo intervém uma projeção para o exterior, que entre nós é tão verdadeira em relação às coletividades como aos indivíduos, e que resulta bem mais de um abandono de si, que de uma iniciativa livre e consciente.

Essa projeção é função do terror do nosso próprio isolamento, que leva cada indivíduo a buscar sua razão de ser fora de si mesmo, fora da vida, no ambiente social ou no mundo das ideias. Não é outro o motivo da ânsia pelos meios de vida definitivos, que dão segurança e estabilidade, exigindo, ao mesmo tempo, um mínimo de esforço pessoal, como ocorre tão frequentemente com os empregos públicos (HOLANDA, 2011, p. 67).

De acordo com Holanda (2011, p. 67), os homens representativos da mentalidade política dominante chamam atenção frequentemente para as plataformas, os programas e as instituições, como únicas realidades verdadeiramente dignas de respeito e julgam que esse respeito aos preceitos coordenadores nos programas e expressos nas instituições é o meio adequado de se assegurar à nossa nação um porvir próspero.

Acreditam, sinceramente, que da sabedoria e da coerência das leis depende diretamente a perfeição dos povos e dos governos (HOLANDA, 2011, p. 67-68).

Entretanto, seja como for, o fato é que o espírito legístico não conseguiu até hoje modificar profundamente a atitude natural do povo brasileiro que pretende orientar: quando muito conservou-se à margem dos acontecimentos, exacerbando, por contraste, as forças que queria neutralizar (HOLANDA, 2011, p. 70).

As constituições que foram feitas para serem cumpridas, as leis que existem para serem violadas, tudo em benefício de indivíduos e de oligarquias, são fenômenos correntes em toda história da América Latina (HOLANDA, 2011, p. 70).

Diante disso, Holanda (2011, p. 70) defende que é em vão que os políticos fingem interessar-se mais pelos princípios do que pelas pessoas, pois seus próprios atos são o desmentido flagrante dessas pretensões.

O grau das relações, da intimidade e do parentesco com os detentores do poder decide sempre do êxito de uma carreira, muito mais que os argumentos de ordem legal ou doutrinária. Quaisquer que sejam as revoluções “regeneradoras” nunca chegarão a frear de maneira eficiente a importância dos empenhos e dos “pistolões” (HOLANDA, 2011, p. 70).

Critica Holanda (2011, p. 70), que a verdadeira solidariedade só se pode sustentar, realmente, nos círculos restritos (entre os “iniciados”), e nossa predileção, confessada ou não, pelas pessoas e os interesses concretos, não acha alimento muito substancial nos ideais teóricos em que se há de apoiar, necessariamente, um grande partido.

Segundo Holanda (2011, p. 70-71), podemos dizer que não existe no Brasil nenhum contrato, nenhum território, comum entre a nação e o Estado, pois as

conquistas liberais foram feitas aqui de surpresa, ou seja, não emanavam de uma predisposição espiritual e emotiva particular, de uma concepção de vida bem definida e específica, que tivesse chegado à plena maturidade entre nós; a grande massa do povo recebeu-as sempre com displicência, quando não com hostilidade.

Aliás, defende Holanda (2011, p. 70-71) que essa distância entre o elemento “consciente” e a massa brasileira, entre o nosso *ethos* e o nosso *eros*, patenteou-se em todos instantes supremos da vida nacional.

Para o estudioso, a fermentação liberalista que precedeu à Proclamação da Independência foi obra de minorias exaltadas e sua repercussão foi bem limitada entre o povo, “bem mais do que querem fazer crer os compêndios de história pátria” (HOLANDA, 2011, p. 71).

Para Holanda (2011, p. 71), seria um exagero considerar a dissonância entre a política e a nação como sintomática de uma intromissão absolutamente ilegítima dos princípios da Revolução Francesa de 1789 - liberdade, igualdade e fraternidade - em nossa estrutura social.

Assim, entende que poderiam acentuar-se até algumas zonas de convergência e simpatia bastante notáveis entre alguns ideais do liberalismo e condições peculiares de nossa formação nacional (HOLANDA, 2011, p. 71).

Nesse contexto, Holanda (2011, p. 71-72) cita dois fatores que podem ter influído na eleição do ideal do liberalismo por parte dos responsáveis de nossa orientação política, além de certos elementos puramente exteriores, de caráter antes literário e demagógico: (i) a repulsa, instintiva nos povos americanos, descendentes dos colonizadores e da população aborígine, por toda **hierarquia racional**, por qualquer composição da sociedade, que possa se tornar obstáculo sério à autonomia do indivíduo; (ii) a ausência de uma **tradição** bem fundada, que opusesse resistência enérgica a certas influências novas, por exemplo à do primado da vida urbana e do cosmopolitismo.

Nesse caso, fica patente a importância extraordinária do exame dos fundamentos antropológicos das sociedades para a compreensão das teorias do Estado (HOLANDA, 2011, p. 72).

De acordo com Holanda (2011, p. 76), o que se evidencia é que somos um povo pouco especulativo e que as teorias não têm força entre nós a não ser indiretamente, como simples pretextos.

Podemos organizar campanhas, formar facções, armar motins, se preciso for, para fazer vencer uma ideia. Todos estamos lembrados do enorme poder de sugestão que até há bem pouco tempo exercia, sobre muitos homens de boa-fé e de boa vontade, a fórmula mágica do voto secreto ouve mesmo quem demonstrasse, acenando com o exemplo de outros povos mais felizes, que essa fórmula nos asseguraria não só o respeito devido ao sufrágio popular, como ainda a prosperidade material, a paz, o bem-estar econômico e muitas outras coisas inapreciáveis (HOLANDA, 2011, p. 76).

Diante desse confronto entre personalismo prático e ideias teóricas, questiona Holanda (2011, p. 76): “quem ignora, porém, que o aparente triunfo de um princípio jamais significou no Brasil - como no resto da América Latina - mais de que a vitória de um personalismo sobre outro?”

No Brasil, percebemos que regras e princípios são manipulados por pessoas em benefício próprio ou familiar para adquirir, manter ou aumentar seu poder político e econômico na comunidade.

Segundo Holanda (2011, p. 77), pelos motivos psicológicos já abordados, o personalismo é entre nós uma noção positiva - talvez a única verdadeiramente positiva que conhecemos e, a seu lado, todos os temas da democracia liberal são conceitos meramente decorativos, sem raízes fundas na realidade.

Isso explica bem como países latino-americanos - onde o personalismo, ou mesmo a oligarquia, que é o prolongamento do personalismo no espaço e no tempo, conseguiu abolir as resistências da demagogia liberal, acordando os instintos e os sentimentos mais vivos do povo - conseguiram assegurar uma estabilidade política que de outro modo não conseguiriam (HOLANDA, 2011, p. 76).

Nesse sentido, a formação de elites de governantes, em torno de personalidades prestigiosas, tem sido, ao menos por enquanto, o princípio político mais fecundo em nossa América (HOLANDA, 2011, p. 76).

Em contrapartida, Holanda (2011, p. 76) entende que a ideia de uma entidade imaterial e impessoal, pairando sobre as pessoas e presidindo aos seus destinos, é absolutamente incompreensível para a mentalidade dos povos da América Latina.

No Brasil, para Holanda (2011, p. 77), a República não melhorou os hábitos políticos que nos dominavam: “o Brasil ia entrar em um novo rumo, porque ‘se envergonhava’ de suas instituições, reflexos de sua imagem secreta; porque se envergonhava de si mesmo, de sua realidade *biológica*” (HOLANDA, 2011, p. 77).

Para Holanda (2011, p.77), o regime agrário e patriarcal que compõe o esqueleto de nossa organização social aliado à nossa política menos representativa

de ideologias que de personalidades e de famílias, satisfaz nossa necessidade fundamental de solidariedade e de luta.

Assim, segundo nosso pensador (2011, p.77), a monarquia brasileira trazia em si alguns elementos verdadeiramente afirmativos e construtivos, e havia certa grandeza no ideal que se propôs: “hoje somos apenas um povo endomingado; uma periferia sem um centro”.

Para o sociólogo Robert Wegner (2017, p. 290), ao salientar a natureza ensaística de “Raízes do Brasil”, ao descrever o caráter nacional e dizer aos seus contemporâneos que eram “homens cordiais”, Sérgio Buarque de Holanda fazia uma constatação e, ao mesmo tempo, uma provocação.

Ao lembrar que a sociedade brasileira vinha passando por uma revolução silenciosa, ao menos desde **1888**, Sérgio defendia que a identidade do brasileiro se encontrava em processo de reconstrução (WEGNER, 2017, p. 290).

Portanto, fazia todo sentido discutir e pensar a cordialidade nos espaços públicos, pois a forma do Estado antes teria que ver com o que os brasileiros, ao menos os das classes médias urbanas, desejassem fazer daquilo que eram (WEGNER, 2017, p. 290-291).

Apesar de pretender apresentar a “alma do brasileiro” em “Raízes do Brasil”, Sérgio Buarque não considerava que este ato fosse uma palavra final: o livro era o “penúltimo degrau” da escalada e o que importava era o que o leitor faria a partir daí (WEGNER, 2017, p. 291).

Na visada de Wegner (2017, p. 291), a recepção de “Raízes” se deu de forma quase inversa a que intencionava Sérgio Buarque, pois seus leitores elogiaram a descrição do caráter nacional brasileiro, enquanto o autor propunha que eles - ao menos os das classes médias urbanas - se interrogassem e pusessem em questão a cordialidade como algo a ser superado com a urbanização (WEGNER, 2017, p. 291-292).

Complementarmente, de um lado, os leitores sentiram falta de um **projeto político** para a construção do **Estado brasileiro**, de outro, o ensaísta sugeriu que deveríamos deixar de esperar a formulação de um aparato estatal constitucionalmente adequado advindo, apenas, do **estamento burocrático** (*staternakers*). Para Sérgio Buarque, “a forma do Estado brotaria da dinâmica social e do debate no espaço público” (WEGNER, 2017, p. 292).

Então, mesmo se considerarmos que a democracia nem sempre foi o ponto de chegada da discussão de “Raízes do Brasil”, o caráter ensaístico da obra e a sua forma resgata a ideia de que sua publicação tenha sido um “lance” democrático de Sérgio Buarque em favor de um “radicalismo de classe média” (WEGNER, 2017, p. 292).

Para concluirmos o **capítulo**, analisaremos a obra de **Florestan Fernandes**. Para tanto, descreveremos o ‘império da escravidão’ e a integração do negro no “mundo dos brancos”, no contexto da nossa sociedade fechada à nossa sociedade aberta.

2.3 ‘IMPÉRIO DA ESCRAVIDÃO’ E INTEGRAÇÃO DO NEGRO DO “MUNDO DOS BRANCOS”: DA SOCIEDADE FECHADA À SOCIEDADE ABERTA

De acordo com a antropóloga Lilia Moritz Schwarcz (2007, p. 17), em **1953**, Florestan Fernandes publicou, com Roger Bastide, “Branços e negros em São Paulo”, mas é nos livros “A integração do negro na sociedade de classes” (**1965**) e em “O negro no mundo dos brancos” (**1972**) que o autor aborda, de forma contundente, os impasses que a situação racial estava gerando no Brasil.

Conforme explica Florestan Fernandes (2007, p. 25) na obra “O negro no mundo dos brancos”, o livro foi publicado em **1972**, mas é o resultado de uma longa jornada: os ensaios foram elaborados na época da pesquisa da Unesco no Brasil (entre **1942** e **1943** e **1951** e **1958**) e redigidos, porém, entre **1965** e **1969** (SCHWARCZ, 2007, p. 15).

Segundo Schwarcz (2007, p. 15), a posição de Florestan Fernandes foi diretamente contrária à explicação culturalista de Gilberto Freyre e, ainda mais, à noção de ‘democracia racial’, dominante à época.

Para Gilberto Freyre, se não havia conflito racial, uma vez que “não existia problema racial no Brasil”; já para Fernandes se não existia um conflito explícito havia, sim, um “problema”. Dessa maneira, os estudos de Fernandes abordaram a mesma temática racial, mas a partir do ângulo da desigualdade e da discriminação (SCHWARCZ, 2007, p. 15).

De acordo com Lilia Schwarcz (2007, p. 15), enquanto Freyre e Pierson viam no branqueamento um modelo de harmonização e destacavam uma certa

mestiçagem cultural, a novidade da pesquisa de Florestan Fernandes estava na análise dos dados do **censo brasileiro de 1950**, que permitiram entender o processo de exclusão existente no país, mais evidente a partir da vigência de uma nova ordem social capitalista e competitiva (SCHWARCZ, 2007, p. 15).

Para Schwarcz (2007, p. 15), o sociólogo afirmava que sua “complexidade” era proposital, uma vez que um de seus propósitos era fundar uma **sociologia científica** no Brasil; uma teoria e uma produção engajadas e que lidassem com os impasses existentes no próprio país. Para Schwarcz (2007, p. 15-16), podemos afirmar que Florestan tinha para o Brasil pretensões semelhantes às de Émile Durkheim para a França.

O Brasil aparecia no mundo como um modelo de boa convivência racial e as grandes referências no tema eram Gilberto Freyre e Donald Pierson, que defendiam um certo “mulatismo” da cultura brasileira e a ausência de conflito (SCHWARCZ, 2007, p. 17).

Florestan Fernandes iniciou suas investigações sobre relações raciais quando já havia completado sua formação acadêmica. E a entrada nesse campo deu-se a partir do convite de Roger Bastide, que, por sua vez, teve a pesquisa encomendada pela Unesco (SCHWARCZ, 2007, p. 17).

Para Schwarcz (2007, p. 17), se o objetivo da Unesco era confirmar a existência de um verdadeiro “paraíso racial”, as conclusões de Fernandes e Bastide viriam a desautorizar o consenso.

Na visada teórica desses dois estudiosos, as relações raciais passam a ser entendidas como estruturas sociais e modelos de exclusão; impasses efetivos para que o país construísse uma ordem democrática e promovesse uma integração efetiva (SCHWARCZ, 2007, p. 17).

Segundo Schwarcz (2007, p. 17-18), nessas obras estarão em questão não só a tese da ‘democracia racial’, como as bases de sua construção. “A ausência de tensões abertas e de conflitos permanentes é, em si mesma, índice de ‘boa’ organização das relações raciais?” (FERNANDES, 1972, p. 21) perguntava o sociólogo Florestan Fernandes, questionando a frágil decorrência entre uma e outra afirmação e introduzindo a ideia de mito: o mito da ‘democracia racial’ (SCHWARCZ, 2007, p. 18).

Ao enfrentar as ambiguidades criadas por essa sociedade recém-egressa da escravidão, o sociólogo problematizava a noção de “tolerância racial”,

contrapondo-a a um certo código de decoro que, na prática, funcionava como um fosso a separar diferentes grupos sociais (SCHWARCZ, 2007, p. 18).

Schwarcz (2007, p. 18) destaca que Florestan Fernandes (1972, p. 23) notava, ainda, a existência de uma forma particular de racismo: “um preconceito de não ter preconceito”, ou seja, a tendência do brasileiro seria continuar discriminando, apesar de considerar tal atitude ultrajante (para quem sofre) e degradante (para quem a pratica)

De acordo com Schwarcz (2007, p. 18), essa polarização de atitudes era, segundo Fernandes, uma consequência da permanência de um *ethos* católico entre nós, resultado da desagregação da ordem tradicional vinculada à escravidão e à dominação senhorial.

Seriam os *mores cristãos* os responsáveis por tal visão de mundo cindida, que fazia com que se seguisse uma orientação prática adversa às obrigações ideais. É por isso mesmo que o preconceito de cor no Brasil seria condenado sem reservas, como se representasse um mal em si mesmo; não obstante, a discriminação presente na sociedade continuava intocada (SCHWARCZ, 2007, p. 18).

Segundo Schwarcz (2007, p. 18), isso nos leva a confundirmos miscigenação com ausência de estratificação e a construirmos uma idealização voltada para o branqueamento. Com efeito, esse é o paradoxo da situação racial brasileira: “uma alentada mobilidade social teria eliminado algumas barreiras existentes no período escravocrata, mas criado outras; de ordem econômica e moral” (SCHWARCZ, 2007, p. 18).

Então, destaca Schwarcz (2007, p. 18), que um racismo dissimulado e pouco sistemático foi diagnosticado por Florestan Fernandes, que analisou de forma inovadora os dados estatísticos do **censo de 1950** para fundamentar suas interpretações sociológicas.

Dessa forma, as pesquisas do sociólogo apontaram para novas facetas da “miscigenação brasileira” em um momento no qual sobrevivia, enquanto legado histórico, um sistema enraizado de hierarquização social que introduzia gradações de prestígio a partir de critérios como classe social, educação formal, origem familiar e de todo um *carrefour* de cores (SCHWARCZ, 2007, p. 18).

Na visada de Schwarcz (2007, p. 18-19), o “preconceito de cor” fazia as vezes da raça quase como uma referência nativa, tornando ainda mais escorregadios os mecanismos de compreensão da discriminação (SCHWARCZ, 2007, p. 18-19).

Nesse contexto, chamado por Florestan (1965) de “metamorfose do escravo”, o processo brasileiro de exclusão social desenvolveu-se de modo a empregar termos como “preto” ou “negro” - que formalmente remetem à cor de pele - em lugar da classe subalterna; num movimento que, constantemente, apaga o conflito (SCHWARCZ, 2007, p. 19). “Invertia-se, pois, a questão: a estrutura social brasileira é que era um problema para o negro, uma vez que bloqueava sua cidadania plena” (SCHWARCZ, 2007, p. 19).

De acordo com Schwarcz (2007, p. 19), nas pesquisas de Florestan, a questão racial surgia como tema estratégico para entender os problemas vividos pela sociedade brasileira, em sua passagem da ordem patriarcal para a ordem competitiva e supostamente democrática.

Para Schwarcz (2007, p. 19), as perguntas que orientam a pesquisa de Fernandes são diretas: “como se coaduna a modernidade com a integração do negro? Como combinar ordem capitalista e racional com ordem estamental e escravocrata?”. Por isso, Schwarcz (2007, p. 19) diz que Florestan Fernandes não estudou propriamente a questão negra no Brasil, mas, antes, as descontinuidades da modernidade, tendo como suporte a problemática racial.

Segundo Schwarcz (2007, p. 19), para responder a estas perguntas, o sociólogo desenvolveu uma pesquisa histórica abrangente e uma investigação etnográfica original no livro “O negro no mundo dos brancos” (FERNANDES, 2007).

Além do mais, a análise é calcada no ponto de vista das classes populares e retoma a tradição dos estudos sobre folclore e etnologia realizados anteriormente. No entanto, desta vez o problema central desloca-se para a dualidade - ordem social moderna *versus* estamental - no sentido de entender a situação do negro a partir de perspectivas não só sincrônicas como diacrônicas (SCHWARCZ, 2007, p. 19).

Perspectivas **sincrônicas**, pois tais relações estariam condicionadas pelo modelo social praticado antes de **1888** e seriam, assim, “não modernas” (SCHWARCZ, 2007, p. 19) e **diacrônicas**, uma vez que a cidade de **São Paulo**, objeto da pesquisa e palco da revolução burguesa, representaria o modelo mais acabado de uma ordem social competitiva (SCHWARCZ, 2007, p. 19-20).

Assim, destaca Schwarcz (2007, p. 20), são dois tempos distintos que se articulam no livro: “a discussão do mito da ‘democracia racial’ liga-se ao atraso da ordem racial (à ideologia da ordem estamental), de ajustamento mais lento às

mudanças em relação à ordem social mais sincronizada com as alterações econômicas” (FERNANDES, 2007).

Dessa maneira, os desajustes experimentados pelos negros na dinâmica de modernização ilustram impasses próprios à nossa sociedade, pois a rápida transformação ocorrida em São Paulo teria impossibilitado a inserção do negro e do mulato no estilo de vida urbano e os inferiorizado na competição com a mão de obra imigrante branca (SCHWARCZ, 2007, p. 20). “O resultado é a pauperização e desorganização social dessa população; condicionada pelos mores da ordem estamental” (SCHWARCZ, 2007, p. 20).

Dessa forma, o livro permite pensarmos e contrastarmos permanências e mudanças: de um lado a herança, de outro a modernidade. A partir de Florestan, o mito da ‘democracia racial’ surge como um legado da escravidão que implicou o desenraizamento da população negra, que carrega consigo pesadas marcas históricas (SCHWARCZ, 2007, p. 20).

O negro no mundo dos brancos sintetiza, pois, as conclusões de tantos anos de estudo de Florestan Fernandes. Nos diferentes ensaios que compõem esse livro o autor denuncia a supremacia da “raça branca”, acusa a “acomodação racial vigente” e seu papel no sentido de obstar ao negro seu lugar como protagonista da própria história (SCHWARCZ, 2007, p. 20).

Defende Schwarcz (2007, p. 20), que a obra publicada em **1972** significou e ainda significa uma delação contundente às “convicções etnocêntricas” de nossa sociedade.

[...] a ideia de que o negro não tem problemas; a ideia de que por conta da índole do povo brasileiro não existem distinções raciais; a ideia de que houve igualdade no acesso à riqueza, ao poder e ao prestígio; a ideia de que “o preto está satisfeito”; a ideia de que não existiu nem existe problema de justiça social com referência ao negro” (FERNANDES, 1965-1978, p. 256).

De acordo com Schwarcz (2007, p. 20-21), apontando as **clivagens sociais**, ou seja, a divisão ou diferenciação de grupos sociais por razões ideológicas, religiosas, culturais, econômicas ou étnicas, como centrais na análise e condução desses problemas, Florestan Fernandes desmonta o mito nacional da ‘democracia racial’ e clama para que a população negra tome papel ativo na construção de seus destinos ou que não se identifique com o “branqueamento psicossocial e moral” do “mundo dos brancos”.

Segundo Schwarcz (2007, p. 21), em um momento em que, com a ditadura, as esferas tradicionais de manifestação política estavam controladas ou reprimidas, o discurso de Florestan Fernandes ganhou nova força acadêmica e política no país.

Nesse contexto, concordamos com Lilia Schwarcz (2007, p. 21), quando a antropóloga afirma que as ideias de Fernandes tiveram impacto relevante, uma vez que, hoje em dia, é mais fácil denunciar o mito da 'democracia racial' do que defendê-lo. No entanto, criamos um modelo de sociabilidade particular no Brasil, pois ao mesmo tempo que convivemos com um ideal de 'democracia racial', vigora entre nós um racismo brutal (SCHWARCZ, 2007, p. 21).

De acordo com Florestan Fernandes (2007, p. 81), o aspecto da situação racial no Brasil que mais impressiona aparece sob a negação incisiva de qualquer problema "racial" ou "de cor". No país, o preconceito e a discriminação raciais, bem como a segregação racial, são encarados como uma espécie de pecado e de comportamento vergonhoso (FERNANDES, 2007, p. 81-82).

Dessa maneira, temos dois níveis diferentes de percepção da realidade e de ação ligados com a "cor" e a "raça": (i) primeiro, o **nível manifesto**, em que a igualdade racial e a democracia racial se presumem e proclamam; e (ii) segundo, o **nível disfarçado**, em que funções colaterais agem através, abaixo e além da estratificação social (FERNANDES, 2007, p. 82).

Segundo Fernandes (2007, p. 82), essa superposição não é exclusiva das relações raciais, pois aparece em outros níveis da vida social. No caso das relações de raça, surge como produto da ideologia racial e da utopia racial preponderantes, ambas construídas durante a escravidão pelo estrato branco dominante - os senhores rurais e urbanos (FERNANDES, 2007, p. 82).

Para Florestan Fernandes (2007, p. 82), no Brasil, a escravidão não entrava em conflito com as leis e a tradição cultural portuguesas. A legislação romana oferecia às ordenações da Coroa os elementos mercê dos quais seria possível classificar os "índios" ou os "africanos" como coisas, como bens móveis, estabelecer a transmissão social da posição social através da mãe (de acordo com o princípio *partus sequitur ventrem*), e negar ao escravo qualquer condição humana (*servus personam non habet*) (FERNANDES, 2007, p. 82).

Todavia, na visada de Fernandes (2007, p. 82), a escravidão entrava em conflito com a religião e com os costumes criados pela concepção católica do mundo. Mas esse conflito, de natureza moral, não proporcionou ao escravo, de um

modo geral, melhor condição nem um tratamento mais humano. “Provocou, apenas, uma tendência para disfarçar as coisas, separando o permissível do real” (FERNANDES, 2007, p. 82).

Não obstante, Fernandes (2007, p. 82) defendia que o Brasil tem uma boa tradição intelectual de conhecimento penetrante, realista e desmascarador da situação racial.

Nesse sentido, descreveremos as análises de Florestan Fernandes (2007) a partir de três tópicos: (i) as raízes da ordem social competitiva no Brasil: a “metamorfose do escravo”; (ii) o modelo brasileiro de preconceito e discriminação raciais; e (iii) algumas provas objetivas de desigualdade racial e o seu significado sociológico.

2.3.1 As raízes da ordem social competitiva: a “metamorfose do escravo” de Florestan Fernandes

De acordo com Florestan Fernandes (2007, p. 83), assim como ocorreu em todos os países modernos em que a escravidão esteve ligada à exploração colonial e ao sistema de plantação, a sociedade brasileira enfrentou grandes dificuldades na difusão e na integração da ordem social competitiva.

Segundo Fernandes (2007, p. 83), nossa ordem social surgiu com a ruptura do velho sistema colonial até o final do **século XIX**, mas a sua evolução foi um fenômeno urbano (FERNANDES, 2007, p. 83).

Entretanto, para Fernandes (2007, p. 83), a escravidão e a relativa importância dos libertos como origem de uma categoria social com poder aquisitivo foram grandes obstáculos à diferenciação e à universalização da ordem social competitiva.

Defende Florestan Fernandes (2007, p. 83), que a razão é bem conhecida: a desvalorização e a degradação do trabalho produzidas pela escravidão impediram ou estorvaram a constituição de uma classe assalariada nas áreas urbanas como nas áreas rurais e a emergência de um setor de pequena agricultura.

Em razão disso, até o meado do **século XIX**, a economia de mercado brasileira não deu origem a uma organização moderna típica, no sentido capitalista, do trabalho e das relações econômicas (FERNANDES, 2007, p. 83-84).

De acordo com Fernandes (2007, p. 84), no final do século XIX a crise do sistema escravista - que atingiu uma tendência estrutural e irreversível na década de **1860** - alcançou o seu clímax. “A partir de então, a modernização do setor urbano tornou-se uma força social vigorosa e autônoma, que operava simultaneamente através dos níveis econômico e político” (FERNANDES, 2007, p. 84).

Defende Fernandes (2007, p. 84), que este foi um período histórico de inflexão no Brasil, em que surgiram como fenômenos sociais concomitantes, de um lado, a (i) **desintegração da ordem social escravocrata e senhorial** e, de outro, (ii) a **integração da ordem social competitiva**.

Como conclusão, a vítima da escravidão foi, também, vitimada pela crise do sistema escravista de produção. Desta maneira, na visada de Florestan Fernandes (2007, p. 85), a revolução social da ordem social competitiva iniciou-se e concluiu-se como uma “revolução branca”. “Em razão disso, a supremacia branca nunca foi ameaçada pelo abolicionismo” (FERNANDES, 2007, p. 85-86).

Ao contrário, foi apenas reorganizada em outros termos, em que a competição teve uma consequência terrível - a exclusão, parcial ou total, do ex-agente da mão de obra escrava e dos libertos do fluxo vital do crescimento econômico e do desenvolvimento social (FERNANDES, 2007, p. 86).

Portanto, advoga Florestan Fernandes (2007, p. 86) que no “ponto zero” da sua inclusão numa nova ordem social, o negro e o mulato depararam com várias opções, todas espoliativas e deploráveis.

Primeira, o regresso às regiões de origem (ou de origem dos seus ascendentes), isto é, alguma área rural do nordeste ou a alguma comunidade estagnada ou atrasada do interior de São Paulo, Minas Gerais ou Rio de Janeiro. Tal solução implicava a submersão numa economia natural de subsistência. *Segunda*, a permanência como trabalhador rural, passando, em geral, do antigo senhor para um novo empregador. Como o ex-escravo não possuía as instituições nem as tradições culturais dos imigrantes, e precisava, por outro lado, competir com eles em termos de baixo pagamento, essa solução supunha uma incapacidade permanente para utilizar a cooperação doméstica, as técnicas resultantes da poupança e da mobilidade social como mecanismo de acumulação de capital e competição. *Terceira*, a concentração numa cidade grande, como São Paulo, e a conglomeração nas favelas. Esta solução subentendia o desemprego permanente ou temporário para o homem, o parasitismo e a sobrecarga para a mulher e a anomia geral para todos. [...] *Quarta*, a fuga para cidades pequenas, em que o trabalhador semiespecializado, o trabalhador especializado ou o artesão poderiam resguardar-se da competição com os brancos, estrangeiros ou nacionais, e começar vida nova. Tal solução implicava uma aceitação voluntária de posições desvantajosas, sem esperanças em relação ao futuro (FERNANDES, 2007, p. 86).

Segundo Fernandes (2007, p. 87), encarados por essa perspectiva, evidencia-se que os problema dos negros ou mulatos brasileiros são, acima de tudo, um problema gerado pela incapacidade da sociedade brasileira de criar rapidamente uma economia capitalista expansiva, capaz de absorver os ex-escravos e os libertos no mercado de mão de obra.

Em virtude disso, eles foram expulsos para a periferia da ordem social competitiva ou para estruturas semicoloniais e coloniais herdadas do passado, as quais desempenharam importantes funções na manutenção da economia rural, especialmente onde as plantações, as fazendas de criação ou as aldeias dependiam (ou dependem) de formas de trabalho semicapitalista (FERNANDES, 2007, p. 87).

Nesse sentido, Florestan Fernandes (2007, p. 87) argumenta que os ex-escravos e os alforriados sofreram o destino comum de todos os “pobres” no Brasil. “A indigência dos escravos e a eliminação dos libertos pelos efeitos da competição com os imigrantes europeus livres explicariam sociologicamente o processo” (FERNANDES, 2007, p. 87).

Não obstante, como defendeu Caio Prado Júnior (1952, p. 341-342), a escravidão não preparou o seu agente humano para tornar-se um trabalhador livre, nem mesmo como trabalhador não especializado ou semiespecializado (FERNANDES, 2007, p. 87).

Por trás da estrutura social da ordem social escravocrata e senhorial, o “escravo” e o “negro” eram dois elementos paralelos. Eliminado o “escravo” pela mudança social, o “negro” se converteu num resíduo racial. Perdeu a condição social que adquirira no regime da escravidão e foi relegado, como “negro”, à categoria mais baixa da “população pobre”, no momento exato em que alguns dos seus setores partilhavam das oportunidades franqueadas pelo trabalho livre e pela constituição de uma classe operária assalariada (FERNANDES, 2007, p. 87).

Dessa maneira, Florestan Fernandes (2007, p. 87) conclui que o negro foi vítima da sua posição e da sua condição racial no Brasil.

Iniciou, com os próprios meios, o processo pelo qual poderia ser metamorfoseado de “negro” num **novo ser social** (IANNI, 1962), mas quando ele estava tentando impor a si mesmo e aos brancos indiferentes a “segunda abolição”, a tentativa foi recusada e condenada, como manifestação de racismo (FERNANDES, 2007, p. 87-88).

Nas palavras de Florestan Fernandes (2007, p. 87), negamos a autoafirmação como “negro” a despeito da sua marginalidade social como tal.

2.3.2 O modelo brasileiro de preconceito e discriminação raciais

Como vimos, somente a partir da década de **1950** que os cientistas sociais passaram a tentar descobrir a verdadeira explicação da deplorável situação do “mundo dos negros” no Brasil (FERNANDES, 2007, p. 90).

Como assinalou Florestan Fernandes (2007, p. 90), o fator explicativo básico é inerente à persistência de algumas atitudes e orientações raciais dos brancos, profundamente arraigadas, no sentido de tratar os negros e mulatos como subalternos e depois subalternizá-los.

Para muitos brasileiros, as citadas atitudes e orientações raciais são produtos de “influências externas”, uma contribuição negativa de imigrantes e dos meios modernos de comunicação de massa. Foram e são consideradas como um “câncer importado”, que precisa ser extirpado pela lei e pelo controle formal (FERNANDES, 2007, p. 90).

Entretanto, pesquisas levadas a efeito por Oracy Nogueira, Roger Bastide e Florestan Fernandes, L. A. Costa Pinto, Octavio Ianni, Fernando Henrique Cardoso e Renato Jardim Moreira manifestaram que as mencionadas atitudes e orientações raciais são um padrão cultural herdado tão difundido na sociedade brasileira quanto o foi a escravidão no passado (FERNANDES, 2007, p. 90).

Assim, Florestan Fernandes (2007, p. 91) concluiu que no fundo do problema racial brasileiro está a persistência de um modelo assimétrico de relações de raça, construído para regular o contato e a ordenação social entre “senhor”, “escravo” e “liberto”.

Para Fernandes (2007, p. 91), como aconteceu no sul dos Estados Unidos, esse tipo de relação assimétrica de raça envolve uma espécie de ritualização do comportamento racial.

A dominação do senhor e a subordinação do escravo ou do liberto são parte do mesmo ritual, por meio do qual as emoções e os sentimentos poderiam ser controlados e mascarados. No Brasil, esse tipo de ritualização teve idênticas funções, reforçado pela pressão católica para preservar, em algum sentido aparente, o estilo de vida cristão dos senhores, escravos e libertos (FERNANDES, 2007, p. 91).

De acordo com Fernandes (2007, p. 91), o **preconceito racial** era inerente ao modelo assimétrico de relações de raça, por causa de dois elementos: (i) era um elemento necessário para basear as relações escravo-senhor, ou liberto-branco na “inferioridade natural” dos negros e no eficiente rendimento da escravidão na subjugação dos escravos e libertos; e, ao mesmo tempo, (ii) a discriminação era inerente à ordem social escravocrata e senhorial, em que eram rigorosamente prescritos o comportamento adequado, os trajes, a linguagem, as ocupações, obrigações e direitos do escravo e do liberto. “A persistência dos dois elementos após a desintegração da escravidão explica-se pelo fato de não haver o sistema de classes destruído todas as estruturas do *ancien regime*, principalmente as estruturas das relações de raça” (FERNANDES, 2007, p. 91).

Todavia, segundo Fernandes (2007, p. 91), esse resultado faz parte de um processo de **atraso cultural**, mas também é fruto de um **atraso socioeconômico**, pois como o Brasil é submetido a um **capitalismo dependente**, o sistema de classes é incapaz de exercer todas as funções destrutivas ou construtivas que exerceu nos países capitalistas desenvolvidos.

Para Fernandes (2007, p. 91-92), dois processos se verificam conjuntamente no Brasil - a modernização do arcaico e a arcaização do moderno -, como fator normal de integração estrutural e de evolução da sociedade. “Na realidade, assim que o negro e o mulato foram predominantemente alijados da reconstrução econômica, social e política, passaram a ser um parceiro marginal” (FERNANDES, 2007, p. 92).

Desta maneira, a crise do modelo assimétrico da relação da raça começou antes da própria abolição, entretanto, havendo o negro e o mulato perdido a importância como agente social histórico, sofreram o efeito estático da sua nova posição social (FERNANDES, 2007, p. 92).

Como indivíduos, mas principalmente como minoria de cor, o negro e o mulato não têm liberdade para se utilizar de uma competição agressiva contra os brancos e explorar o conflito social no intuito de lutar contra a desigualdade racial. Nesse contexto, é evidente que o preço da tolerância e da acomodação racial é pago pelo negro e pelo mulato (FERNANDES, 2007, p. 92).

Por essas razões, Florestan Fernandes defende que a cor não é um elemento importante na percepção e na consciência racial do mundo pelo branco, uma vez

que “até agora, ele nunca se sentiu ameaçado pela desintegração da escravidão e pela competição ou conflito com negros e mulatos” (FERNANDES, 2007, p. 92).

Para Fernandes (2007, p. 92), o branco só percebe o negro ou o mulato e tem consciência dele quando enfrenta uma situação concreta, inesperada, ou quando a sua atenção é dirigida para questões relacionadas com o “problema da cor”.

Pelas mesmas razões, de acordo com Fernandes (2007, p. 92), o “dilema racial brasileiro” também é complicado, não tanto por desempenharem os brancos, negros e mulatos os papéis que deles se esperam de disfarçar ou negar o “preconceito de cor” e a “discriminação de cor”, mas porque o único caminho aberto à mudança da situação racial depende da prosperidade gradativa, muito lenta e irregular, dos negros e mulatos.

Assim sendo, “sob esse aspecto, é fora de dúvida que o preconceito e a discriminação, nas formas que assumem no Brasil, contribuem mais para manter o modelo assimétrico das relações de raça do que para eliminá-lo” (FERNANDES, 2007, p. 92-93).

Para Fernandes (2007, p. 93), isso significa que o preconceito e a discriminação de cor, considerados sociologicamente, são uma causa estrutural e dinâmica da “perpetuação do passado no presente”.

No Brasil, com base nas visadas de Fernandes (2007, p. 93) e de Sérgio Buarque de Holanda, concluímos que os brancos “cordialmente” não vitimizam consciente e deliberadamente os negros e os mulatos, uma vez que são os efeitos “normais” e indiretos das funções do preconceito e da discriminação de cor é que o fazem, sem tensões raciais e sem inquietação social até determinados limites, porém incertos.

Afinal, ao restringirmos as oportunidades econômicas, educacionais, sociais e políticas do negro e do mulato, mantendo-os “fora do sistema” ou à margem e na periferia da ordem social competitiva, o preconceito e a discriminação de cor impedem a existência e o surgimento de uma democracia racial no país (FERNANDES, 2007, p. 93).

2.3.3 As provas da desigualdade racial e o seu significado sociológico

Os resultados da sondagem de Florestan Fernandes (2007, p. 28) na cidade de São Paulo comprovaram a hipótese, demonstrando que a maior miscigenação e a maior visibilidade do “negro” e do “mulato”, em condições de suposta tolerância humana “ideal”, não se associam a transformações estruturais significativas na participação racial e, portanto, na estratificação racial.

Em consequência, Fernandes (2007, p. 28) admite que o mito da ‘democracia racial’ fomenta outros mitos paralelos, que concorrem para esconder ou “para enfeitar a realidade”, e que esses mitos são perfilhados sem base objetiva, mesmo pelos “negros” e pelos “mulatos”.

No Brasil, de acordo com Florestan Fernandes (2007, p. 33) o negro permaneceu sempre condenado a um mundo que não se organizou para tratá-lo como ser humano e como “igual”. Para participar do “mundo dos brancos”, o negro e o mulato se viram compelidos a se identificar com o “branqueamento” psicossocial e moral, ou seja, tiveram de “sair de sua pele”, simulando a condição humana-padrão do “mundo dos brancos” (FERNANDES, 2007, p. 33).

Para Fernandes (2007, p. 33), essa situação constitui, em si mesma, uma terrível provação. Que equilíbrio podem ter o “negro” e o “mulato” se são expostos, por princípio e como condição de rotina, a formas de autoafirmação que são, ao mesmo tempo, formas de autonegação?; questiona o sociólogo (FERNANDES, 2007, p. 33).

Segundo Fernandes (2007, p. 35), antes de atingir a democracia - em termos parciais ou completos: um processo para o futuro -, o negro e o mulato têm de aceitar a padronização e a uniformização; com isso, eles se perdem como raça e como raça portadora de cultura.

Nesse contexto, Florestan Fernandes (2007, p. 35) defende que as portas do “mundo dos brancos” não são intransponíveis. Porém, para atravessá-las, os negros e os mulatos passam por um “abrasileiramento” que é, inapelavelmente, um processo sistemático de “branqueamento” (FERNANDES, 2007, p. 35).

No Brasil, de acordo com Fernandes (2007, p. 35), a “unidade nacional”, a “civilização moderna” e a dominação dos setores privilegiados da “raça branca” estão tão intricadamente misturadas, que a socialização predominante

institucionaliza uma visão pobre e monolítica da dinâmica da economia, da sociedade e da cultura.

Diante disso, defende Fernandes (2007, p. 35-36) que a **democracia racial** impõe a participação como um “desafio ativo”: para participar dela, o negro e o mulato precisarão dar de si mesmos o que eles possuem de mais criador e produtivo.

Para tanto, temos de aprender a não expurgar os diferentes grupos raciais e culturais do que eles podem proporcionar de maneira criadora ao nosso processo de fusão e unificação, para que tenhamos um padrão de brasilidade autenticamente pluralista, plástico e revolucionário (FERNANDES, 2007, p. 36).

Portanto, o que pretendemos para o nosso presente imediato e futuro remoto não é a fixação imobilista dos dois polos - separando o negro, de um lado, e o “mundo dos brancos”, de que ele participa marginalmente, de outro -; mas que o “mundo dos brancos” dilua-se e desapareça, para incorporar, em sua plenitude, todas as fronteiras do humano, que hoje apenas coexistem “mecanicamente” dentro da sociedade brasileira (FERNANDES, 2007, p. 36).

Nesse sentido, o estudo de Florestan Fernandes obteve provas da desigualdade racial e analisou o seu significado sociológico no Brasil. Com efeito, para Fernandes (2007, p. 90), o significado dos dados coletados do censo brasileiro de 1950 era evidente.

A estrutura racial da sociedade brasileira, até agora, favorece o monopólio da riqueza, do prestígio e do poder pelos brancos. A supremacia branca é uma realidade no presente, quase tanto quanto o foi no passado. A organização da sociedade impele o negro e o mulato para a pobreza, o desemprego ou o subdesemprego, e para o “trabalho de negro” (FERNANDES, 2007, p. 90).

Segundo Fernandes (2007, p. 93), sociologicamente considerado, o **elemento estrutural da situação racial brasileira** tem duas dimensões distintas: (i) uma, especificamente **social**, associada à impossibilidade com que se defrontam as sociedades capitalistas e de classes subdesenvolvidas da América Latina de criar uma ordem social competitiva capaz de absorver os diferentes setores da população, ainda que parcialmente, nos estratos ocupacionais e sociais do sistema de produção; (ii) outra, que é, por sua natureza, o “**problema da cor**”, complexa herança do passado, continuamente reforçada pelas tendências assumidas pela desigualdade sob o capitalismo dependente, e preservada através da manifestação

conjunta de atitudes preconceituosas e comportamento discriminativo baseados na “cor”.

Para Fernandes (2007, p. 93), esses dois elementos trabalham juntos, de tal maneira que produzem efeitos cumulativos, dinamicamente adversos à mudança da estrutura racial da sociedade, herdada do passado. “A ordem social está se modificando e, com ela, os modelos de relações de raça. Não obstante, a posição relativa dos grupos de cor tende a ser estável ou a mudar muito ligeiramente” (FERNANDES, 2007, p. 93).

De acordo com Florestan Fernandes (2007, p. 93), não há dúvida de que o fator mais importante é a estrutura de uma sociedade de classes sob o capitalismo dependente. “O efeito estático da extrema concentração da riqueza, do poder e do prestígio social impede ou restringe severamente a própria mobilidade social ascendente e a integração na ordem social competitiva de famílias raciais brancas” (FERNANDES, 2007, p. 93-94).

As cifras fornecidas pelo número e proporções de brancos que atingiram posições de empregadores (ou que monopolizam as melhores oportunidades educacionais) são chocantes e os efeitos estáticos são evidentemente mais fortes quando consideramos os negros e os mulatos (FERNANDES, 2007, p. 94).

Apesar das vantagens relativas dos mulatos em relação aos negros, aqueles também são vítimas das injustiças econômicas, sociais e políticas da sociedade brasileira de uma forma muito dura se confrontarmos as percentagens relativas à composição da cor e à concentração da população com a distribuição das posições de empregadores e as melhores oportunidades educacionais (FERNANDES, 2007, p. 94).

Por outro lado, a pesquisa de Fernandes com Bastide demonstrou que o imbricamento ou o cruzamento, em termos de linhas de cor, são mais complicados do que se havia presumido. Assim como certos mulatos “claros” tentam “passar por brancos”, outros se recusam a fazê-lo e até preferem classificar-se como “negros”. Na verdade, o importante é que isso sugere uma situação dramática no Brasil, que não pode ser negada nem escondida (FERNANDES, 2007, p. 94).

Assim, concluiu Fernandes (2007, p. 94), que a condição econômica, social e cultural dos negros é o aspecto mais terrível de todo o quadro fornecido pelos dados do recenseamento.

No censo de 1950, os negros compreendiam quase 14 milhões (11% da população total), mas participavam de menos de 20 mil oportunidades como empregadores (0,9%), predominantemente em níveis modestos, e apenas 6.794 (0,6%) e 448 (0,2%) tinham completado, respectivamente, cursos em escolas secundárias e universidades (FERNANDES, 2007, p. 94).

Diante destes dados, Florestan Fernandes (2007, p. 94) defendeu que uma situação como esta envolve mais do que desigualdade social e pobreza insidiosa no Brasil, pois pressupõe que as pessoas afetadas não estão incluídas, como grupo racial, na ordem social existente, como se não fossem seres humanos nem cidadãos normais da nossa comunidade de princípios.

Em **2022**, corroborando as conclusões de Florestan Fernandes (2007), o Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea⁹) publicou o estudo “Atlas das periferias no Brasil: aspectos raciais de infraestrutura nos aglomerados subnormais”, resultante de um esforço colaborativo entre a Coordenação de Estudos e Pesquisas de Igualdade de Gênero, Raça e Gerações (Cogrg), pesquisadores da Coordenação de Cultura e do Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc) e da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), do Ipea (BRASIL, 2021, p. 13).

O projeto, iniciado em **2019**, tem como objetivo a elaboração de uma metodologia de análise dos microdados da pesquisa em aglomerados subnormais realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) durante o **censo demográfico de 2010** (BRASIL, 2021, p. 13).

A metodologia do estudo inova no sentido de adotar uma **perspectiva racial**, uma vez que apresenta um recorte racial dos dados sobre a infraestrutura do entorno dos domicílios nos aglomerados subnormais no Brasil, consideradas as cinco grandes regiões administrativas brasileiras - Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste -, conforme as características de infraestrutura externas às moradias (BRASIL, 2021, p. 13).

Os resultados estatísticos podem ser observados por meio de mapas dos serviços públicos e de infraestrutura urbana e de acordo com a classificação racial utilizada pelo IBGE e incorporada no Ipea, destacando brancos, negros e indígenas (BRASIL, 2021, p. 13).

⁹ Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais - possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros - e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos (BRASIL, 2021).

O estudo apresenta, então, a visualização de aspectos como (i) **presença** de lixo acumulado e de esgoto a céu aberto e (ii) **ausência** de iluminação pública, de pavimentação, de calçada, de meio fio e guia, de bueiro, de rampa para cadeirante, de arborização e de identificação no logradouro. Com isso, essas imagens tecem uma “cartografia racial” das condições de vida nas periferias brasileiras (BRASIL, 2021, p. 13).

Segundo o **censo demográfico de 2010**, a população do Brasil naquele ano contabilizava 190.755.799 pessoas (BRASIL, 2011b). Ao todo eram 6.329 aglomerados subnormais, com uma população residente de 11.425.644, em que brancos eram 30,6% e negros 68,6%. Nas áreas regulares residiam 179.324.180 pessoas, das quais 48,8% eram brancas e 49,6% negras. Naquele mesmo ano, o grupo de negros somou maioria populacional com 50,7%, enquanto 47,7% eram brancos (BRASIL, 2021, p. 29).

Portanto, em **2010** havia nas periferias brasileiras maior presença de negros em comparação ao grupo de brancos, com uma sobrerrepresentação da população negra naqueles aglomerados em situação de maior dificuldade (BRASIL, 2021, p. 29).

Assim, segundo o Ipea (BRASIL, 2021, p. 29), seria razoável concluir que as periferias brasileiras são espaços de residência com concentração da população negra: o território de resistência negra.

Nesse sentido, o diagnóstico do entorno dos domicílios da população nas periferias brasileiras é uma questão atinente às desigualdades raciais e, mais especificamente, ao **racismo estrutural** (BRASIL, 2021, p. 29).

Com base nessa conclusão, o Ipea analisou as características do entorno dos domicílios nos aglomerados subnormais do país. Uma das primeiras questões a serem abordadas nas periferias está relacionada à prestação de **serviços públicos** e à **infraestrutura** (BRASIL, 2021, p. 29).

O primeiro serviço analisado foi o **acesso à iluminação pública**, considerado relativamente universalizado no país.

Apesar do esforço de políticas públicas como o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - Luz para Todos -, ainda havia um grupo de 6 milhões de pessoas sem iluminação pública no entorno do domicílio em 2010. Destes, os negros eram 62,2% e os brancos, 36,4% (BRASIL, 2021, p. 29-30).

O segundo serviço analisado está relacionado à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), cuja universalização do **acesso a serviços de coleta de resíduos sólidos**, bem como de material reciclável foi favorecido pela Lei nº 12.305, de 2010 (BRASIL, 2021, p. 30).

De acordo com o Ipea (2021, p. 30), em **2010**, 8 milhões de pessoas residiam em domicílios com lixo acumulado no entorno, sendo que aproximadamente 808 mil pessoas em aglomerados subnormais, o que aponta o serviço de coleta como um problema para além das periferias, presente também nas áreas regulares.

No total, os negros eram 59% e os brancos, 39,7%, percentuais próximos aos das áreas regulares, 58% e 40,7%, respectivamente. Nos aglomerados subnormais, os percentuais sobem para 67,9% para negros e 30,9% para brancos (BRASIL, 2021, p. 30).

O terceiro serviço se trata de um dos principais desafios do país, o **acesso a saneamento básico**. “Em 2010, quase 19 milhões de pessoas conviviam com presença de esgoto a céu aberto no Brasil, dos quais 65,8% eram negros e 32,8% brancos” (BRASIL, 2021, p. 30).

Das diversas conclusões a que se chegou o estudo, a opção pelo uso de microdados com valores absolutos nos mapas confirmou o conhecimento do senso comum de que a maioria da população residente nas periferias no Brasil é negra (BRASIL, 2021, p. 432).

Com relação às características apresentadas no estudo, o Ipea observou que a ausência de serviços públicos e de infraestrutura de responsabilidade do Estado compromete a vivência dos grupos que residem nos aglomerados subnormais em diversas áreas de convivência (BRASIL, 2021, p. 432).

Concluiu que no Brasil há, ainda, enormes carências (BRASIL, 2021, p. 432).

Quanto à acessibilidade individual nas calçadas, que não dispõem de meio-fio e rampa, e ao transporte coletivo em ruas que apresentam lacunas de pavimentação; quanto à saúde coletiva pela presença de lixo acumulado no entorno dos domicílios e a falta de rede de esgoto com tratamento; quanto à segurança em função da ausência de iluminação pública; e quanto ao desenvolvimento sustentável causado pela inexistência de bueiros, de arborização e mesmo de localização espacial oficial (BRASIL, 2021, p. 432).

Assim, para o Ipea (BRASIL, 2021, p. 432), ficou evidente que o **racismo ambiental** instalado no contexto que permeia as periferias se sustenta na manutenção da desvalorização das necessidades de grupos assentados à margem da estrutura urbana socialmente compartimentada.

Nesse sentido, o Ipea (BRASIL, 2021, p. 432) reconheceu que algumas lacunas permaneceram após o término do estudo. Entre os limites do trabalho, sintetizou dois: (i) a distância do ano de realização da pesquisa (**2011**) para o ano de publicação (**2022**); e (ii) as dificuldades de metodologias disponíveis, visto que algumas periferias sequer aparecem nos dados e, quando presentes, havia poucas informações disponíveis. “Porém, nenhuma desses empecilhos impossibilitou a conclusão da pesquisa” (BRASIL, 2021, p. 432).

De acordo com o Ipea (BRASIL, 2021, p. 433), os estudos presentes no “Atlas das periferias no Brasil” são uma contribuição para estimular o debate sobre os aglomerados em situação de vulnerabilidades diante das precariedades impostas pela ausência do Estado, em prol do propósito de construirmos uma sociedade equânime, solidária e justa.

Afinal, “é nosso propósito que as periferias brasileiras se consubstanciem em vivos assentamentos de territórios populares negros, brancos e indígenas, livres de qualquer situação de vulnerabilidade e precariedade” (BRASIL, 2021, p. 433).

Assim sendo, diante das conclusões de Florestan Fernandes (2021; 2007); e dos estudos contemporâneos¹⁰ da jurista Maria Sueli Rodrigues de Sousa (2020, p. 313), partimos do pressuposto de que o racismo é um obstáculo na formação de uma comunidade política entre pessoas livres fundada no igual pertencimento, valor e consideração.

Portanto, o não enfrentamento ao racismo pela Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, em suas **diretrizes políticas** e, também, em seu sistema de *compliance*, inviabiliza a formação de um constitucionalismo verdadeiramente democrático no Brasil.

Para Sousa (2020, p. 313), a raiz do enfrentamento está na verdade e na memória sobre a escravidão negra, pois em grande medida desconhece-se o que ocorreu durante os **388 anos** de escravidão no Brasil, especialmente, em razão de a história ser contada a partir do ponto de vista da pessoa branca, que tornaram mais suave a redação dos capítulos cruéis do passado, em forma de uma pretensa democracia racial.

¹⁰ Nesse contexto, importante mencionarmos as obras sobre escravização no Brasil escritas pelo jornalista Laurentino Gomes (2019; 2021; 2022).

Nesse sentido, segundo Sousa (2020, p. 321), é possível sintetizarmos que (i) na Constituição de 1988 há as garantias fundamentais¹¹ e os instrumentos da tipificação do racismo, da proteção à cultura afro-brasileira e a garantia de terras para os remanescentes dos quilombos; e (ii) na legislação especializada há a garantia de promoção do ensino da história da África, a condenação da prática de racismo, além dos direitos fundamentais específicos para atender a especificidade da desigualdade racial; portanto, configuram-se, no plano legislativo, todas as garantias para os negros como iguais.

Então, questiona Sousa (2020, p. 321): como se justifica a situação de racismo e de intolerância diante de leis tão boas e tão precisas na garantia dos direitos fundamentais aos negros?

Diante deste cenário, propomos um sistema de *Compliance* Constitucional que não trata apenas de leis, mas está implicado especialmente nas **instituições** que tornam concretas as diretrizes políticas públicas que enfrentam a desigualdade racial e nas **equipes de compliance** que produzem as **normas de compliance**, as quais também devem ser antipatrimonialistas e antirracistas.

De acordo com Sousa (2020, p. 322), o ponto de partida de um direito de pertencer do povo negro configura-se nos artigos 215 e 216 da Constituição de 1988, que reconhece a cultura do povo negro como patrimônio brasileiro, bem como no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Partimos do pressuposto de uma tímida e silenciada discussão sobre os temas de etnicidade negra, cultura, história afro-brasileira, direitos territoriais e socioambientais de comunidades rurais negras, como questão enraizada na forma de constituição da nação brasileira, sendo consequência das relações secularmente hierarquizadas entre brancos e negros, e o reflexo da invisibilização dessa questão pela historiografia oficial (SOUSA, 2020, p. 322).

Para Sousa (2020, p. 322), a problemática da realidade histórica e social do povo negro se configura a partir da herança de **388 anos** de escravidão no Brasil. “À abolição da escravidão não se seguiram políticas ou direitos ao povo negro que minimamente promovessem sua integração” (SOUSA, 2020, p. 322).

¹¹ Com destaque para o **Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022**, que promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013 (BRASIL, 2022).

Dentre as políticas ausentes para a integração de pessoa negra à comunidade política brasileira, Souza (2020, p. 322) destaca o **direito à memória**, numa dinâmica na qual os negros tenham a oportunidade de contar sua versão da história e a sociedade, em sua plenitude, se disponha a conhecer e entender essa condição de resistência, na tentativa de produzir um outro capítulo constitucional, não mais com subjugação ao povo negro, mas com inclusão, igualdade e liberdade.

Segundo Sousa (2020, p. 323), o abandono da população negra no Brasil é mais do que não escutar suas dores da escravidão - e, até mesmo, mais do que abandono -, trata-se de projeto genocida contra o povo negro. “Sem dúvida a maior tragédia provocada pela história da humanidade de modo racionalizado” (SOUSA, 2020, p. 323).

Para Sousa (2020, p. 323), o desafio é da escuta: os descendentes de escravocratas, a elite branca, precisa querer escutar as verdades da escravidão negra. “A escuta precisa ser feita inclusive como condição para esquecer ou para perdoar a tragédia da escravidão como estratégia necessária para que o povo negro se sinta integrado à comunidade constitucional” (SOUSA, 2020, p. 324).

Defende Sousa (2020, p. 324) que há, no Brasil, a garantia constitucional de direito à memória do povo negro que, na perspectiva de Direito como integridade de Ronald Dworkin, configura-se um **direito fundamental**, considerando que o direito à memória diz respeito à igualdade constitucional prevista no artigo 5º da Constituição de 1988.

Porém, adverte Souza (2020, p. 324), que a existência dessa garantia constitucional pouco alterou as dinâmicas sociais brasileiras; ou seja, saímos de uma ditadura, mas ainda com pouco sentimento de democracia constitucional.

Os debates da Constituição foram importantes para alcançar as garantias, porém o aprendizado da experiência foi negligenciado na sua transmissão e, dentre as negligências, há o não enfrentamento ao racismo com políticas públicas estruturantes capazes de alterar os espaços de convivência social (SOUSA, 2020, p. 324).

Segundo Sousa (2020, p. 324), as duas garantias defendidas por Dworkin, a de pertencer à comunidade política e a de ser tratada com igual respeito e consideração, configuram-se como necessidade básica para o exercício da cidadania e sendo a pessoa negra pertencente ao escopo constitucionalista brasileiro, lhe cabe o protagonismo da sua vida como sujeito constitucional no exercício de sua liberdade.

Portanto, é **dever** do Poder Executivo concretizar um constitucionalismo democrático que enfrente com eficiência o racismo e promova a memória sobre a escravidão no Brasil.

Assim sendo, ao reconhecer a importância à memória sobre a escravidão no Brasil, o sistema de *Compliance* Constitucional pode cumprir a pretensão de fortalecer a concretização de diretrizes políticas em favor do povo negro como pertencente da comunidade política e do pacto constitucional brasileiro.

3 CRISES DO PODER EXECUTIVO: OPORTUNIDADES DA INTEGRIDADE NO PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

3.1 O GIRO HERMENÊUTICO DE HANS-GEORG GADAMER E AS CRISES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por que estudar Gadamer, Dworkin e Popper no Brasil?

Coube ao filósofo alemão Hans-Georg Gadamer - nascido no dia 11 de fevereiro de 1900 e morto aos 102 anos de idade no dia 13 de março de 2002 -, com base em Heidegger, a tarefa de repensar a hermenêutica sem um perfil instrumental, o qual havia sido estabelecido por uma tradição que vai desde os pensadores bíblicos, passando por Schleiermacher e por Dilthey (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 7).

Dworkin desenvolveu sua filosofia jurídica com base na hermenêutica proposta por Gadamer. Defendemos, aqui, que o conceito *dworkiano* de Direito se assemelha ao conceito de *compliance*, pois ambos não se esgotam num catálogo fixo de regras e princípios. Assim, compreendemos que o Direito e o *compliance* são conceitos interpretativos que fazem parte do departamento do valor, ou seja, são interpretativos do início ao fim.

Como devemos, então, nos apropriar dos textos normativos numa sociedade desigual como a do Brasil? De uma maneira que a história seja digna de ser contada e faça sentido para as presentes e futuras gerações, ou seja, para que pessoas diferentes sejam iguais em respeito e consideração.

Segundo Gadamer, a tradição, na realidade, é uma condição de possibilidade existencial de qualquer ser, como ser histórico e finito. Assim, a autoridade da tradição não se estabelece de modo coercitivo, mas, ao contrário, pela via de um reconhecimento: a pessoa toma consciência de que a tradição se constitui como um “outro” em constante e permanente diálogo (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 26).

Uma tradição (jurídica, filosófica, etc.) é uma maneira como uma sociedade conta uma história. Estudar esses autores exige adaptações necessárias ao contexto brasileiro, porém, cada vez menores. Assim, a compreensão correta da autoridade não tem nenhum sentido de obediência cega a um comando, isto é, não há arbitrariedade (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 26-27).

Direito e *compliance* não se resumem a um método: são práticas que não destoam da teoria, pois visam dar e atribuir sentido ao que ocorre, por meio da reflexão dos fatos e, ao mesmo tempo, reflexão das teorias (organizadas e não-organizadas).

Por isso, defendemos que para entendermos o *compliance*, temos que levá-lo a sério. Para tanto, precisamos entender Ronald Dworkin e, também, Karl Popper; e para entendermos esses gênios, devemos, antes, compreender outro: Hans-Georg Gadamer.

3.1.1 A revolução ontológica da hermenêutica de Hans-Georg Gadamer

Segundo Cordón e Martínez (2020, p. 769), a hermenêutica é uma questão antiga, mas também um dos problemas fundamentais da filosofia contemporânea. Além disso, é um problema muito complexo, devido às diferentes interpretações da sua natureza e procedimentos (desde Dilthey, Nietzsche e Heidegger, até Gadamer, Apel e Ricoeur), mas também por causa da sua relação estreita com outras correntes do pensamento contemporâneo, tais como a filosofia analítica, a psicanálise e a teoria crítica da sociedade, por exemplo (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 769).

Para Gadamer, a hermenêutica não é apenas um problema de metodologia das ciências humanas nem tão pouco uma questão resultante das discussões atuais sobre os modos científicos de pensar e de filosofar; é, antes, um problema sobre a própria possibilidade da existência humana, na medida em que a dimensão hermenêutica é fundamental para a nossa compreensão do mundo em todas as suas formas: desde a comunicação inter-humana até à manipulação social; desde a vida do indivíduo em sociedade até às formas de experiência como o Direito, a arte e a religião (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 771).

A hermenêutica também quer ser uma experiência da verdade: não porque o âmbito científico seja desprovido de verdade, mas sobretudo porque o fenômeno da verdade ultrapassa esse âmbito, pois tem outros modos de se expressar e mostrar; em todo o caso, é também necessário justificar por que razão é possível existir algo como a verdade (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 771).

Com esse movimento, a hermenêutica aparece como um conteúdo ontológico, que constitui a própria prática cotidiana da pessoa que busca conhecer algo no/sobre o mundo, não se reduzindo, apenas, a um instrumental capaz de afastar uma obscuridade de um texto (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 7).

Foi esta a diligência a que Hans-Georg Gadamer se propôs (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 769). Usando a sua terminologia, falaremos da universalidade da hermenêutica e da sua revolução ontológica, no contexto do *compliance*.

3.1.1.1 A tarefa da hermenêutica

De acordo com Cordón e Martínez (2020, p. 769), no final do século XIX a hermenêutica era considerada a metodologia das ciências do espírito, por oposição à metodologia das ciências da natureza. Nesse sentido, o âmbito da hermenêutica era muito particular, restringindo-se a algumas ciências, e a sua significação era basicamente metodológica: consistia na observação precisa de uma série de regras que permitissem a interpretação correta em determinadas ciências.

Então, por **hermenêutica** entende-se a teoria ou arte da interpretação, ou seja, o método adequado para uma interpretação correta de um texto (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 769).

Foi a crise radical da cultura (Nietzsche) e a procura das condições ontológicas que instituem a compreensão como um modo de ser do homem (Heidegger) que conferiram à hermenêutica o carácter de universalidade, e a tarefa de radicalidade e de fundamentação (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 769).

Assim, segundo Gadamer, a questão fundamental da nossa época consiste em saber (e ajuizar criticamente) como é que a nossa imagem natural do mundo se refere a essa autoridade intangível e anônima que é a ciência. Na verdade, o fato e fenômeno da compreensão de que a hermenêutica se ocupa estão longe de se reduzirem à razão científica, e muito menos de verem o seu âmbito genuíno regido e determinado pela própria ciência (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 770).

A **compreensão**, para Gadamer, é o momento essencial e ontologicamente definidor da pessoa, orientando a experiência humana do mundo, seja ela científica, pré-científica, estética, histórica, etc.; a **linguagem**, por sua vez, é o modo fundamental pelo qual se opera o nosso ser-no-mundo, é a forma que engloba e

orienta toda a experiência e constituição do mundo (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 770).

Comparativamente com esta estrutura prévia e ontológica de compreensão (na qual a linguagem é a matriz de uma experiência rica e complexa do mundo), a ciência está sempre sujeita às condições de uma determinada **abstração metódica** e só tem êxito se puser de lado outras questões possíveis, outros modos de compreensão e outras maneiras de significar e descobrir a verdade (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 770).

A hermenêutica *gadameriana* pretende superar a **abstração** da ciência e o seu metodologismo peculiar, o que não significa opor-se à ciência ou erigir uma espécie de anticiência: quer, sobretudo, ultrapassar essa concepção da hermenêutica como uma metodologia de compreensão nas chamadas ciências do espírito, também submetida a essa peculiar **abstração** ou “mutilação epistemológica” (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 770-771).

Dito de modo mais rigoroso, mais do que superar, a hermenêutica de Gadamer propõe-se recuar ao tempo anterior a essa estrutura prévia de compreensão que, constituindo o caráter essencial linguístico, histórico e finito da pessoa fundamenta e justifica a sua pretensão e alcance universal e abarca todas as formas de experiência humana do mundo, desde a que é estritamente científica até à estética, a ética, etc. (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 771) e, até mesmo, a experiência do *compliance*.

3.1.1.2 O problema hermenêutico

Gadamer utiliza a experiência estética para demonstrar como ela pode ser compreendida como uma experiência de verdade e como pode ultrapassar o âmbito do que estaria adstrito ao controle de um método científico, ou seja, verdade e método não são, na realidade, interligados, isto é, o método não encerra o caminho para se chegar à verdade. Com isso, a hermenêutica não pode ser instrumentalizada, como entendiam os pensadores anteriores (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 24-25).

De acordo com Gadamer (2015), desde a sua origem histórica que o problema da hermenêutica ultrapassa as fronteiras impostas pelo conceito de método da ciência moderna, pois compreender e interpretar textos não é somente

uma instância científica, mas também algo que, com toda a evidência, pertence à experiência humana do mundo (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 771).

Assim, na visada *gadameriana*, a ontologia inerente à hermenêutica faz com que sua experiência se dê a todo momento (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 25).

A interpretação, tal como hoje a entendemos, se aplica não apenas aos textos e à tradição oral, mas a tudo que nos é transmitido pela história: desse modo falamos, por exemplo, da interpretação de um evento histórico ou ainda da interpretação de expressões espirituais e gestuais, da interpretação de um comportamento, etc. Em todos esses casos, o que queremos dizer é que o sentido daquilo que se oferece à nossa interpretação não se revela sem mediação, e que é necessário olhar para além do sentido imediato a fim de descobrir o “verdadeiro” significado que se encontra escondido. Essa generalização da noção de interpretação remonta a Nietzsche. Segundo ele, todos os enunciados provenientes da razão são suscetíveis de interpretação, posto que o seu sentido verdadeiro ou real nos chega sempre mascarado ou deformado por ideologias (GADAMER, 2003, p. 19).

Para Gadamer (2015), na sua origem, o problema hermenêutico não é um problema metódico, não se interessando por um método da compreensão que permita submeter os textos (tal como qualquer outro objeto da experiência) ao conhecimento científico; também não se ocupa em constituir um conhecimento seguro e de acordo com o ideal metódico da ciência - no entanto, trata de ciência, mas também de verdade -, pois quando compreendemos nossa tradição, não compreendemos, apenas, textos, nós adquirimos perspectivas e conhecemos verdades (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 771-772)

Assim, para Gadamer (2015) o fenômeno da compreensão está presente em todas as referências humanas ao mundo; com isso, tem validade própria dentro da ciência, e, ao mesmo tempo, resiste a qualquer tentativa de o transformar em método científico, pois o seu objetivo é rastrear a experiência da verdade onde quer que se encontre, e indagar sobre a sua legitimação, e isso transcende o âmbito do controle da metodologia científica (GADAMER, 2015; CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 772).

Deste modo, entende Gadamer (2015) que as ciências do espírito confluem com formas da experiência que estão fora da ciência: com a experiência da filosofia, com a da arte e com a da própria história, nas quais se expressa uma verdade que não pode ser verificada com os meios de que a metodologia científica dispõe (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 772).

3.1.1.3 A estrutura da hermenêutica

A condição de possibilidade da metodologia da compreensão científica (e do objetivismo que ela procura e que a caracteriza) pressupõe aquilo que Gadamer designa como **distanciamento alienante** (*Verfremdung*), ou seja, pôr à distância aquilo que se pretende conhecer. Só essa distanciamento pode possibilitar o juízo e a compreensão justa e verdadeira que dá origem à objetividade (o referido objetivismo), na medida em que nos libertamos de pré-supostos e de pré-conceitos que dificultariam a compreensão; só assim é que a compreensão se liberta do peso da tradição e de todas as suas mediações e intermediários (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 772).

Segundo Cordón e Martínez (2020, p. 772), neste sentido, Descartes traçara já um caminho nítido: evitar cuidadosamente a precipitação.

A compreensão científica e a própria filosofia moderna (fundada sobre a experiência e o modelo da ciência) apoiam-se nessa **distanciamento alienante** para transformarem subjetividade abstrata e o juízo desinteressado e isento de qualquer pressuposto na situação e na exigência fundamentais da compreensão (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 772-773).

Face a isto, segundo Gadamer (2015), a compreensão e a experiência hermenêutica possuem uma estrutura com **quatro momentos** principais, são eles:

No **primeiro**, cada compreensão está de algum modo previamente orientada para uma pré-compreensão, isto é, para determinados pré-juízos. Diz Gadamer (2015) que “são os nossos pré-juízos e não tanto os nossos juízos que constituem o nosso ser”. O prejuízo não tem que ser necessariamente injustificado ou errôneo. Para Gadamer (2015), a historicidade da nossa existência implica que os prejuízos (no sentido etimológico da palavra) constituam as linhas de orientação prévias e provisórias que possibilitam a nossa experiência (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 773).

No sentido indicado, estes prejuízos não são apenas os da nossa presente **situação** particular, mas também os de uma tradição passada, que nos fazem **pertencer** a ela. Esta pertença deriva da historicidade da nossa existência e nos vincula a uma história que nos precede, nos marca e nos ultrapassa; daí, pois, a reabilitação da tradição e da autoridade que possa corresponder criticamente à dita tradição (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 773).

No **segundo**, como a compreensão está previamente orientada por prejuízo e se reporta à tradição para participar numa comunidade de sentido, possui por isso uma estrutura circular e acontece num movimento circular. Neste sentido, Gadamer (2015) fala de **círculo hermenêutico**; este círculo é, no entanto, singular, pois permanece sempre aberto (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 773).

No **terceiro**, por conseguinte e longe de ser **imediate**, a compreensão encontra-se submetida a uma complexa rede de mediações: neste contexto é que Gadamer (2015) designa por **história efetual** (*Wirkungsgeschichte*) ou, mais precisamente, “consciência da história efetual” ou “consciência exposta aos efeitos da história” (*wirkungsgeschichtliche Bewusstsein*) (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 773).

De acordo com Cordón e Martínez (2020, p. 773-775), isto significa que não podemos fugir nem distanciarmo-nos do **dever histórico** até tornarmos o passado em mero **objeto**; a nossa própria consciência sofre as determinações de um acontecer histórico efetivo que não lhe permite situar-se perante o passado; ao inserir-se no dever histórico, a consciência recebe a ação que se exerce sobre si, fica submetida a ela e, de certo modo, assume a verdade dessa ação.

Por fim, no **quarto** momento, de qualquer modo, a compreensão acontece na e a partir da nossa situação presente, no **horizonte** que a define; a essa situação **aplicamos** o compreendido e transmitido (tradição) na **história efetual**, ao mesmo tempo que dele nos **apropriamos** (ou seja, fazemos do assim aplicado algo próprio e apropriado para nós na nossa situação particular). Deste modo, segundo Gadamer (2015), a compreensão cumpre-se em e mediante uma **fusão de horizontes** (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 775).

A partir da ideia de horizonte, então, é que se tem acesso ao mundo, ou seja, é que a compreensão acontece, sempre no interior de uma dada tradição, mas preservando-se a circularidade, pois o horizonte fornece ao intérprete a consciência de seus próprios pré-conceitos - antecipações de sentido (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 28).

Por isso, para Gadamer (2015), a compreensão sempre se dá na imersão de uma determinada tradição e de uma maneira circular, de modo a sempre se buscar a revisão das pré-compreensões da pessoa (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 28). Essa circularidade é aberta, ou seja, a compreensão não retorna nunca para o mesmo

local de onde partira, se expandido, continuamente (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 29).

Nessa dinâmica é que se dá a chamada **fusão de horizontes**: momento no qual obra e intérprete dividem o mesmo horizonte comum. Assim sendo, é por meio desse diálogo que a compreensão se desenvolve, uma vez que compreender é trazer para a situação presente do intérprete: compreensão é, também, **aplicação** (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 30).

Além disso, o diálogo se move a partir de um jogo de perguntas e repostas, logo, no ato de perguntar coloca-se e conquista-se o horizonte hermenêutico: para Gadamer (2015), a tradição com a qual se dialoga não está morta, mas, ao contrário, é viva e dinâmica (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 32).

3.1.1.4 O círculo hermenêutico

Para Pedron e Ommati (2020, p. 15-16), a grande contribuição de Gadamer - e de Heidegger - foi o chamado **giro hermenêutico**, o qual retrata e fundamenta a impossibilidade de reduzir a linguagem à perspectiva científico-moderna. O foco, aqui, é a passagem do epistemológico para o ontológico: este engloba aquele e afeta a pessoa nela envolvido e, por isso, ela se justifica como um modo de ser, mais do que um ato de conhecer (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 16).

Com isso, a compreensão se dá a partir de um mundo circundante articulado em uma forma linguística, pois a linguagem é compreendida como condição de acesso ao mundo e não apenas como mecanismo para transmissão de informações (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 17-18).

Segundo Gadamer (2015), na nossa relação com a tradição, a nossa comunidade está submetida a um processo de formação contínua. Não é simplesmente um pressuposto sob o qual nos encontramos sempre; somos nós próprios que o instauramos na medida em que compreendemos e participamos do acontecer da tradição, e continuamos a determiná-lo assim a nós próprios (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 774).

Por conseguinte, de acordo com Gadamer (2015), o círculo não é de natureza formal; não é subjetivo nem objetivo, mas descreve antes a compreensão como a interpretação do movimento da tradição e do movimento do intérprete. A

antecipação de sentido que guia a nossa compreensão de um texto não é um ato da subjetividade, mas é determinada a partir da comunidade que nos une à tradição. Neste sentido, o círculo da compreensão não é um círculo metodológico, mas algo que descreve um **momento estrutural ontológico da compreensão** (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 774).

3.1.1.5 Tradição, linguisticidade e o giro decolonial, antipatrimonialista e antirracista do *compliance* no Brasil

Gadamer foi responsável pela crítica ao solipsismo e pela transformação da filosofia contemporânea, ao colocar - como Heidegger - a linguagem na posição de centralidade (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 8).

Podemos compreender o solipsismo como uma atitude do intérprete que compreende o mundo e o texto como algo privado dele, pois acredita que existe uma consciência independentemente de outras consciências e da linguagem pública que constitui o mundo e que dá sentido às próprias palavras (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 8, nota 2). “O sujeito solipsista é aquele que acredita que pode manipular as palavras e o próprio mundo ao seu bel prazer” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 8, nota 2).

A proposta de Gadamer (2015) parte das descobertas feitas por Heidegger e vai além: pretende se desvencilhar da “ansiedade cartesiana”, que é uma atitude segundo a qual ou somos completamente objetivos ou estamos condenados a cair no relativismo e na impossibilidade da verdade (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 24).

Para tanto, Gadamer (2015) eleva a ideia de **experiência** à categoria de princípio fundamental da hermenêutica filosófica: como cada ser é único, cada experiência, também, o é (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 24).

A história, como construção linguística, é uma estrutura ontológica vista sob o prisma das vivências da pessoa e por “histórico” se designa os acontecimentos passados, mas ainda o acontecer próprio da existência que surge do porvir da presença (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 18).

Segundo Gadamer (2015), o fato de a essência da tradição se caracterizar pela sua linguagem também acarreta consequências hermenêuticas. Perante qualquer forma de tradição, a compreensão da **tradição linguística** mantém uma

primazia particular (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 773). A tradição linguística é tradição no verdadeiro sentido da palavra, o qual quer dizer que não é apenas um resíduo que foi preciso investigar e interpretar na sua qualidade de relíquia do passado (GADAMER, 2015; CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 774).

De acordo com Gadamer (2015), o que chega a nós pelo caminho da tradição linguística não é o que restou, mas sim algo que se transmite, algo que se nos diz a nós: quer sob a forma do relato direto, na qual o mito, a lenda, os usos e os costumes têm a sua vida; quer sob a forma da tradição escrita cujos sinais estão imediatamente destinados a qualquer leitor em condições de os ler (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 774).

Para Gadamer (2015), toda pessoa se vê imersa em um contexto histórico-linguístico, o que ele denomina de tradição: ao contrário do iluminismo, as pessoas, através do uso da razão, devem ser capazes de se desvencilhar dos domínios da tradição e de sua autoridade, para que seja possível construir um conhecimento verdadeiro (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 26).

O fato de a tradição se caracterizar pela sua linguisticidade adquire o seu significado hermenêutico pleno no momento em que a tradição se torna **escrita**. Na escrita, a linguagem liberta-se relativamente à sua realização. Sob a forma de escrita, tudo o que é transmitido dá-se simultaneamente para qualquer presente. Dá-se nela uma coexistência, única no seu gênero, de passado e presente, pois a consciência presente tem a possibilidade de aceder livremente a tudo quanto foi transmitido por escrito (GADAMER, 2015; CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 774).

Para Gadamer, a linguagem é a condição de possibilidade do próprio mundo e da existência da pessoa, uma vez que tudo o que pode ser compreendido é, unicamente, linguagem, a qual é a morada do ser e onde o ser se desvela (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 8).

Assim, mediante a **distanciação alienante** e uma compreensão livre de prejuízos, Gadamer (2015) mostra o carácter circular da compreensão e a **relação primordial de pertença** a uma tradição e a uma comunidade de sentido (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 775).

Todos estes momentos da compreensão (*Verständnis*), inclusive a própria possibilidade de uma compreensão errada (*Missverständnis*), pressupõem um **acordo sustentador e guia** (*tragendes Einverständnis*) que, além disso, fundamenta a pretensão de universalidade da experiência hermenêutica (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 775).

A linguagem é o *medium* e o elemento universal, o pressuposto fundamental da compreensão; e compreender é estar de acordo com a coisa ou assunto tratado e o processo da compreensão é um processo linguístico: a linguagem é o meio em que se realiza o acordo dos interlocutores e o consenso sobre a coisa; daí a relação interna e muito próxima entre a linguagem, compreensão e experiência do mundo (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 775).

Para Gadamer (2015), a linguagem não é apenas uma mera faculdade da pessoa que está no mundo, mas é nela que se baseia, e nela que é representado aquilo que as pessoas entendem por **mundo**. Para a pessoa, o mundo surge-lhe como mundo, numa forma que não tem existência para mais nenhum outro ser vivo a não ser para ela. E esta existência do mundo constitui-se linguisticamente, pois o mundo só é mundo quando acede à linguagem: a linguagem só tem verdadeira existência porque representa o mundo (GADAMER, 2015; CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 775).

Assim, a dimensão ontológica da hermenêutica e a sua pretensão e caráter de universalidade funda-se no caráter linguístico da compreensão e na aceitação do mundo que a linguagem comporta (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 776).

Segundo Pedron e Ommati (2020, p. 39), Dworkin assumiu positivamente as influências da hermenêutica *gadameriana*, mas não atentou para o fato de que a tradição - que é linguagem, na perspectiva *gadameriana* -, tem várias vozes, em decorrência de a historicidade ser a essência do próprio ser. Assim, cabe ao intérprete, ao dialogar com a tradição, decidir qual voz deverá ouvir e qual deverá deixar no passado como mecanismo de aprendizagem de erros cometidos (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 39).

De acordo com Pedron e Ommati (2020, p. 39), Dworkin não percebeu que tradição e tradicionalismo são coisas diferentes, como demonstrou Gadamer. Assim, aceitar a tradição é um processo de diálogo e que implica a própria razão crítica: daí a importância do pensamento de Hans-Georg Gadamer para a teoria jurídica de Ronald Dworkin (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 39).

Mostraremos, aqui, como aspectos fundamentais do pensamento de Dworkin devem muito à hermenêutica de Gadamer e como toda essa teoria sobre tradição e linguisticidade pode contribuir para a prática de um giro decolonial, antipatrimonialista e antirracista do *compliance* no Brasil.

Segundo Repolês (2020, p. 297), desde pelo menos a década de **1970** estudiosos das ciências sociais no Brasil se debruçam sobre a crítica em torno de uma perspectiva eurocêntrica do Direito, que perpetua violências transversais que tocam - como um verdadeiro sistema totalitário - todos os aspectos da vida.

Partimos do pressuposto de que o Direito e o *compliance* se organizam no país com uma influência cada vez mais significativa da cultura de países do *common law*, por isso, requer-se uma compreensão do Direito e do *compliance* como disputa, isto é, “como resultado de lutas que definem seus contornos e sua aplicabilidade, assim como seus riscos e violações” (REPOLÊS, 2020, p. 298).

No esforço construtivo de uma teoria do *compliance* adequada ao constitucionalismo brasileiro, inclusão e exclusão são pressupostos uma da outra. Assim, “queremos indagar quais metodologias e conceitos seriam mais adequados para analisar essas disputas” (REPOLÊS, 2020, p. 298).

De acordo com Repolês (2020, p. 308), o Direito moderno se assenta sob a premissa do sentido normativo da emancipação humana ao mesmo tempo em que perpetua violências transversais que tocam todos os aspectos da vida; “reivindica a razão ao mesmo tempo em que sua prática mostra como a razão enlouquece no processo de ser racional”.

E é nesse contexto que os corpos que sofrem no Brasil merecem que o Direito - e o *compliance* - seja definido através de várias vozes, de maneira que possamos ouvir, também, a voz das pessoas despossuídas e oprimidas, na luta pela Constituição (REPOLÊS, 2020, p. 308).

Desfoquemos nossos olhares para os feminismos-outros, decoloniais, lésbicos, negros, indígenas, de cor, para as ocupações urbanas, para as favelas, as vilas, para a cultura de rua, para os atingidos por barragens e pela mineração. Enfim, desloquemo-nos para vozes dispostas a enfrentar, em sua agenda geopolítica e estratégica, lutas pelos sentidos dos direitos, da democracia, da liberdade, da igualdade (REPOLÊS, 2020, p. 308).

Para tanto, o giro decolonial, antipatrimonialista e antirracista do *compliance* traduz-se como um conjunto de práticas políticas, sociais, jurídicas, econômicas e culturais que confronta e busca modos de liberar o *compliance* da colonialidade, do patrimonialismo e do racismo.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, além de consagrar um amplo rol de direitos, atribui a uma série de instituições públicas o **dever** de garantir os direitos fundamentais e de atuar quando desrespeitados, ameaçados ou não

realizados. Depreende-se, pois, que os direitos fundamentais concretizados é que geram o cidadão: ser cidadão, pois, é ser um sujeito de direitos e direitos implicam igualdade e rejeição de determinadas desigualdades, além disso, contrapõem-se a privilégios, a discriminações (SADEK, 2019, p. 107).

Contudo, de acordo com Maria Tereza Aina Sadek (2019, p. 107), a realidade brasileira mostra um largo contingente de desiguais, de “pseudocidadãos”.

De fato, em um país que ostenta níveis gritantes de desigualdade econômica e social, com um número significativo de excluídos dos bens públicos, falar de igualdade soa antes como discurso retórico do que como uma imagem fiel da realidade. Um retrato, ainda que superficial, revela um país desigual, com indicadores que o classificam como um dos mais iníquos do mundo (SADEK, 2019, p. 107).

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de **2018** apontam a alta concentração da renda nacional nos estratos mais altos: a renda per capita dos 10% mais ricos é 32 vezes maior do que a dos 40% mais pobres. O relatório Oxfam de 2018 aponta que o Brasil ocupa a **nona posição** entre 189 países mais desiguais do mundo: o 1% mais rico recebe mais de 25% de toda a renda nacional, e os 5% mais ricos possuem o mesmo que os demais 95% (SADEK, 2019, p. 107).

Segundo Sadek (2019, p. 107), essa situação é agravada pelo fato de a desigualdade ser cumulativa, isto é, a desigualdade econômica se reproduz nas distâncias verificadas nos graus de escolaridade, de saúde e de habitação, em todos indicadores de qualidade de vida.

A cobertura da rede de água alcança 94% e a de esgoto 80% para os 5% mais ricos, mas diminui para 62% e 25%, respectivamente, para os 5% mais pobres. Na área da educação, por exemplo, nos estratos de mais baixa renda há mais de 10 milhões de adultos analfabetos; apenas 40% dos jovens terminam o ensino médio (SADEK, 2019, p. 107).

Na visada de Sadek (2019, p. 108-109), apesar da força normativa da Constituição, as experiências brasileiras e as internacionais mostram que a legalidade, por si só, não é suficiente, uma vez que são inúmeros os fatores que podem atuar com potencial de enfraquecer, de corroer ou mesmo de erodir a democracia e abalar o Estado Democrático de Direito.

Nessa constelação estão o corporativismo, que se nutre de privilégios; o populismo, que despreza as instituições representativas; o desequilíbrio entre os três Poderes, que leva à ausência de controles mútuos; a opacidade das instituições, que não respeita a prestação de contas e o dever de responsividade; soluções miraculosas de combate à violência, que desrespeitam direitos; a corrupção, que além de desmoralizar as instituições

desvia recursos da saúde, da educação, da habitação, da infraestrutura; a censura à imprensa ou a publicações, que impede a livre informação ou a circulação de ideias; ideias radicais, que combatem o pluralismo e a tolerância e supõem a qualificação de opositores como inimigos e não como adversários; uma cultura hierárquica, que naturaliza benesses e impede a consolidação e a expansão de uma cultura igualitária e republicana (SADEK, 2019, p. 109).

Ademais, concordamos com Sadek (2019, p. 109), quando defende que as exclusões e as desigualdades sociais provocam consequências não apenas de natureza individual - transformando alguns em mais iguais do que outros -, como tornam as pessoas mais vulneráveis a discursos populistas, à xenofobia e a forças políticas antidemocráticas, patrimonialistas e racistas.

Por isso, defendemos que a cidadania tem um papel ativo na consolidação da democracia, como um pilar sem o qual toda a estrutura constitucional não se sustenta (SADEK, 2019, p. 109).

Afinal, sabemos que o preço da democracia, da liberdade, da igualdade e dos valores republicanos é a eterna vigilância e que esse combate não cabe, apenas, às instituições, mas, sobretudo, aos cidadãos (SADEK, 2019, p. 109). “A democracia é um empreendimento compartilhado. Seu destino depende de todos” (SADEK, 2019, p. 109).

Nesse contexto, além do respeito e da defesa à Constituição de 1988, nossa democracia necessita de líderes e de cidadãos atuantes e vigilantes que conheçam e acatem as normas - jurídicas e não jurídicas - da nossa comunidade de princípios, contribuindo de forma decisiva na concretização do direito fundamental à boa Administração Pública.

3.1.2 Crises e desigualdade racial no contexto do Poder Executivo

Segundo Mora (2004, p. 613), o sentido original de ‘crise’ (*κρίσις*) é ‘juízo’ (enquanto decisão final sobre um processo), ‘escolha’ e, em geral, conclusão de um acontecer num sentido ou em outro. Esse sentido se encontra em expressões tais como ‘o governo entrou em crise’, etc. (MORA, 2004, p. 613).

A crise “resolve”, portanto, uma situação, mas ao mesmo tempo designa o ingresso numa nova situação que suscita seus próprios problemas. No significado mais habitual de ‘crise’, é essa nova situação e seus problemas que se acentuam. Por esse motivo, costuma-se entender por ‘crise’ uma

fase perigosa da qual pode resultar algo benéfico ou algo pernicioso para a entidade que a experimenta. Em geral, não se pode, por conseguinte, avaliar uma crise *a priori* positiva ou negativamente, visto que ela oferece por igual possibilidades de bem e de mal (MORA, 2004, p. 613).

Entre as múltiplas manifestações da crise, interessa ao presente estudo duas, intimamente relacionadas entre si: (i) a **crise humana** (individual) e (ii) a **crise histórica** (institucional) ligadas ao 'jeitinho brasileiro' no contexto da Administração Pública, com recorte no Poder Executivo, que engloba a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Ambas designam uma situação na qual a realidade brasileira emerge de uma etapa "normal" - ou pretensamente "normal" - para ingressar numa fase acelerada de sua existência, fase cheia de perigos, mas também de possibilidades de renovação e de reinvenção.

De acordo com Mora (2004, p. 613), uma característica comum a toda crise é seu caráter súbito e, de modo geral, acelerado. "A crise nunca oferece um aspecto 'gradual' e 'normal'; além disso, parece ser sempre o contrário de toda permanência e estabilidade" (MORA, 2004, p. 613).

Pressupomos que é característica da instituição pública a aspiração a uma governança constitucionalmente adequada, orientada e confiante, a qual, tão logo entre em crise, seus gestores procurem uma solução para sair dela. Essa solução pode ser de tipos muito diversos - ocasionalmente, é provisória (como quando os gestores públicos se entregam aos extremos opostos do fanatismo ou da ironia desesperada); outras vezes é definitiva (como quando os gestores públicos conseguem realmente substituir suas crenças perdidas por outras).

Pressupomos, também, que a crise e a tentativa de resolvê-la devem ser simultâneas. Para Mora (2004, p. 613), em virtude da crise, abre-se uma espécie de "abismo" entre um passado (que já não se considera vigente e influente) e um futuro (que ainda não está constituído). Em geral, a crise humana (individual) e a crise histórica (institucional) são crises de crenças, e, portanto, o ingresso na fase crítica equivale à entrada num âmbito em que reinam, de acordo com o caso, a desorientação, a desconfiança ou o desespero (MORA, 2004, p. 613).

Segundo Mora (2004, p. 614), é melhor falarmos, pois, de "crises", no plural, e supormos que, se elas existem, devem ser concebidas em relação com períodos não críticos, isto é, com períodos relativamente "normais". Há múltiplas diferenças nas crises no âmbito da Administração Pública. Algumas são consideradas mais "normais" que outras: são as crises típicas para as quais sempre se tentou soluções

“pré-fabricadas”. Outras são de caráter único e exigem, para se sair delas, um verdadeiro esforço de invenção, inovação e criação. Algumas são efêmeras; outras são mais “permanentes”. Umas são “parciais”, outras de maneira relativa são “totais” (MORA, 2004).

Adverte Mora (2004, p. 614), que qualquer “descrição cuidadosa das características específicas de cada crise deve preceder toda análise geral dela e, em particular, toda formulação de hipóteses sobre suas causas”.

Assim sendo, propomos que as “crises” na Administração Pública brasileira, com recorte no âmbito do Poder Executivo - União, Distrito Federal, Estados e Municípios - possuem uma natureza híbrida, em função de nossas heranças da escravidão e da dimensão negativa do ‘jeitinho brasileiro’; assim, seriam: (i) **normais**, pois são crises típicas para as quais sempre se propôs soluções “pré-fabricadas”; (ii) **de caráter único**, em função do caráter único do ‘jeitinho brasileiro’ e porque exige, para sair dela, um verdadeiro esforço de invenção e criação; e (iii) **permanentes**, uma vez que não são efêmeras.

Todavia, alerta Mora (2004, p. 614), que o número de características que se apresentam para se descrever - de forma mais ou menos abstrata - uma crise é tão grande que descrições desse tipo tendem a perder-se numa miríade de traços com frequência vagos e contraditórios.

Assim, considerando apenas os aspectos “filosóficos” do problema ou os aspectos “ideológicos”, esse autor menciona, entre outros, os seguintes traços aplicados na chamada “crise ocidental moderna”:

Hiperconsciência; aumento de possibilidades (portanto, não forçosamente decadência); perplexidade; desarraigamento; desvanecimento de certas crenças firmes, usualmente irrefletidas; inadequação entre o vivido e o vagamente desejado; inadequação entre teorias ou doutrinas e “práticas”; proliferação de “salvações parciais” (e, por isso, de seitas, grupos etc.); antropologismo e às vezes antropocentrismo (preocupação primária com o ser e com o destino do homem); exagero - por reação - de tendências anteriores (“retornos ao antigo”); tendência à confusão e à identificação do diverso; penetração recíproca de todo tipo de influências; particular inclinação a certos saberes que imediatamente se popularizam - psicologia, sociologia, pedagogia ou seus equivalentes; ironia; caricatura deformadora; intervenção frequente das massas, muitas vezes por meio de um cesarismo; aparecimento de crenças ainda não bem formadas que disputam entre si o predomínio em forma de ideologias; estoicismo em grupos seletos; transcendências provisórias; desumanização unida ao sentimentalismo exagerado; irracionalismo (exaltação do irracional, distinta de seu reconhecimento ontológico); descoberta de verdades imediatamente exageradas e que apenas a época estável reduzirá às justas proporções; ao mesmo tempo, descoberta de noções em germe que apenas essa época explorará em todas as suas possibilidades; aparecimento de grupos

aparentemente irredutíveis, mas separados por diferenças muito sutis; predomínio do homem de ação; retiro do intelectual a uma solidão não apenas espiritual, mas também social; “traição dos intelectuais”; utilitarismo e pragmatismo; aparecimento do dinamismo sem doutrina; conflito entre a moral individualista e as ideologias em luta; “realismo romântico” e “pessimismo realista”; historicismo ou seus equivalentes; profusão de consolações e guias de desencaminhados; aparecimento de um sistema metafísico que costuma ser uma “recapitulação” (Plotino, Santo Tomás, Hegel) e, depois, de uma filosofia programática que contém a época posterior em germe (Parmênides?, Santo Agostinho, Descartes) (MORA, 2004, p. 614).

Considerando que algumas características citadas precisam de especificação; outras pertencem a determinados momentos num processo histórico e outras são mais ou menos “repetíveis”, é óbvio que o conceito de “crise histórica” para fins do presente estudo só pode assumir sentido mediante descrições históricas de crises determinadas.

Por isso, analisaremos as crises contemporâneas do Poder Executivo brasileiro - econômica; política; e sanitária -, no contexto das oportunidades de uma cultura de integridade no paradigma do Estado Democrático de Direito.

3.1.2.1 As crises contemporâneas no contexto do Poder Executivo

Segundo Bresser-Pereira (2021), desde 2013 o Brasil enfrenta uma tríplice crise - política, econômica e moral - à qual se somou, em 2020, uma crise sanitária: a pandemia do Covid-19.

A crise econômica é a mais antiga, porque a economia brasileira sofre de semiestagnação ou de quase estagnação desde 1980. Desde então até hoje nossa taxa de crescimento foi de 0,8% per capita contra 1,7% per capita dos países ricos e 3% dos países em desenvolvimento. Ou seja, estamos ficando para trás há muito tempo (BRESSER-PEREIRA, 2020).

Para Bresser-Pereira (2021), a relação do desenvolvimento econômico com os outros objetivos da república não são excludentes: “eles possuem contradições, é verdade, mas não são incompatíveis”. Contudo, todos os objetivos dependem do desenvolvimento econômico: ele é prioritário, pois é necessário para combater a desigualdade (BRESSER-PEREIRA, 2021).

De acordo com o relatório “Covid-19 e desenvolvimento sustentável: avaliando a crise de olho na recuperação”, elaborado pelo Programa das Nações

Unidas para o Desenvolvimento em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância; a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; e a Organização Pan-Americana da Saúde (PNUD; UNICEF; UNESCO; OPAS, 2021, p. 28), a pandemia da Covid-19 desencadeou uma crise que atinge duramente todas as dimensões do desenvolvimento humano: renda (maior retração da atividade econômica registrada desde a Grande Depressão), saúde (número de mortes acima de 4,5 milhões até setembro de 2021) e educação (estudantes fora da escola e sem acesso à internet para continuar a educação e muitos que provavelmente já não voltarão a estudar, ampliando desigualdades já existentes).

Sem contar os efeitos indiretos menos visíveis, como o trabalho infantil e o aumento da violência doméstica, provavelmente ainda subnotificados. O fechamento das escolas, por sua vez, inviabiliza importantes mecanismos de alerta em relação a possíveis violações contra crianças e adolescentes, como violências de diferentes formas, além de produzir riscos relacionados à segurança alimentar e nutricional, uma vez que muitas crianças dependem dos programas de alimentação escolar para terem garantida uma alimentação saudável e adequada. Em algumas dimensões do desenvolvimento humano as condições de hoje são equivalentes aos níveis de privação vistos em meados da década de 1980 (PNUD; UNICEF; UNESCO; OPAS, 2021, p. 28).

Assim, segundo o PNUD, UNICEF, UNESCO e OPAS (2021, p. 28), a pandemia se sobrepôs às tensões não resolvidas entre as pessoas e os padrões tecnológicos, entre as pessoas e o meio ambiente, e entre os que têm acesso a oportunidades e os que não têm.

As populações de origem indígena e/ou afrodescendentes são especialmente vulneráveis, sobretudo as famílias com crianças, mais propensas a viver em piores condições socioeconômicas e com acesso limitado à proteção social em comparação com o restante da população, além de enfrentarem altos níveis de discriminação no mercado de trabalho (PNUD; UNICEF; UNESCO; OPAS, 2021, p. 30).

Nesse contexto, segundo os dados do relatório de mercado Focus, divulgado em dezembro de 2021 pelo Banco Central (BRASIL, 2021a), a inflação no país (IPCA) em 2021 foi de 10,18% e em 2022 será de 5,02%. A variação do Produto Interno Bruto (PIB) está prevista para 2022 em 0,51%, que indica estagnação econômica.

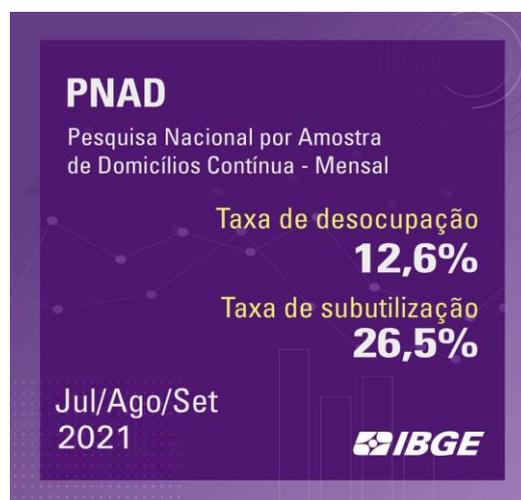
Figura 1 - IPCA, PIB, CÂMBIO, SELIC (2021-2022)



Fonte: BRASIL (2021a).

Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) divulgada pelo IBGE (BRASIL, 2021b), a **taxa de desemprego** no Brasil está em 12,6% da população (com isso, o número de pessoas em busca de emprego no país é de 13,5 milhões). A **taxa de subutilização** está em 26,5% (com isso, a população subutilizada no país é de 30,7 milhões de pessoas. Já os **ocupados** são 93 milhões de pessoas.

Figura 2 - PNAD (Jul/Ago/Set 2021)



Fonte: BRASIL (2021b).

Nesse contexto, compreendemos que dois princípios devem ser observados para moldar uma resposta à crise econômica: (i) **olhar a resposta pela lente da integridade**: comunidades e grupos em desvantagem (como negros e pessoas com deficiência) serão afetados pela crise de maneira diferente, e deixá-los para trás trará ainda mais impactos a longo prazo; e (ii) **estruturar uma abordagem**

interdisciplinar: capaz de guiar a resposta a partir de questões relacionadas à raça, etnia, idade, gênero e deficiência, considerando as normas jurídicas e, também, as normas não jurídicas da nossa comunidade de princípios.

Na era pandêmica dos anos 2020-2022, em termos políticos, para a revista britânica *The Economist*¹² (2021) “poucos países caíram tão rápido quanto o Brasil”.

A democracia no Brasil está mais frágil do que em qualquer momento desde o fim da ditadura. Sua economia está menor agora do que era em 2011. Para se recuperar, é preciso reconhecer o que deu errado (THE ECONOMIST, 2021).

A capa da edição de junho de 2021 na América Latina nos provoca sobre a necessidade do Brasil se recuperar diante dos desafios impostos pela pandemia da Covid-19 e de reconhecer o que deu errado politicamente.

Figura 3 - Imagem do Cristo Redentor na edição de junho de 2021 da *The Economist*



Fonte: *The Economist* (2021).

Para o PNUD, UNICEF, UNESCO e OPAS (2021, p. 48), apesar de todos serem potencialmente afetados de uma maneira ou de outra pela pandemia, algumas pessoas e grupos são mais vulneráveis, sofrem mais e, certamente, terão um caminho mais longo em direção à recuperação.

Entre as populações mais vulneráveis estão trabalhadores informais, mulheres, crianças, jovens, idosos, afrodescendentes, povos indígenas, pessoas com deficiência, populações LGBTI+, migrantes, refugiados e minorias, bem como a população de rua e as pessoas que vivem em instituições de assistência social, inclusive adolescentes que cumprem

¹² Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2021/06/03/jair-bolsonaro-is-not-the-only-reason-his-country-is-in-a-ditch>. Acesso em: 29 nov. 2021.

penas socioeducativas (PNUD; UNICEF; UNESCO; OPAS, 2021, p. 48).

Segundo Vecchio e Vieira (2020, p. 20), durante o período pandêmico diversos escândalos de corrupção se multiplicaram pelo país, sendo que, entre abril e agosto de 2020, a Controladoria-Geral da União e demais órgãos de controle participaram de 27 operações especiais com a Polícia Federal a fim de apurar irregularidades na destinação dos recursos públicos em diversos Estados brasileiros.

Esse dado, por si só, evidencia que um cenário de crise pode constituir um campo propício para a multiplicação de atos irregulares, sobretudo nas contratações públicas. Entretanto, para além do desperdício do dinheiro público, outros diversos efeitos negativos podem ser sentidos tanto na esfera pública quanto na privada, o principal deles: a falta de confiança nas instituições e no próprio regime democrático (VECCHIO; VIEIRA, 2020, p. 20).

De acordo com Vecchio e Vieira (2020, p. 21), pelo menos R\$ 14,5 bilhões investidos na saúde são desperdiçados anualmente no Brasil, segundo estimativas do Instituto Ética Saúde (IES), que aponta que a ocorrência de fraudes, corrupção, má gestão e distorções de outros tipos custam 2,3% de todo o orçamento destinado ao setor, incluindo dinheiro público e privado.

Para o PNUD, UNICEF, UNESCO e OPAS (2021, p. 11), a crise da Covid-19, mais do que uma emergência de saúde global, é uma crise sistêmica de desenvolvimento humano. Neste contexto, as assimetrias dificultam a ação de combate aos impactos da pandemia ao descortinar os diferentes graus de preparo da Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, e de vulnerabilidade social, econômica, política e institucional da sociedade brasileira, que é desigual e injusta.

De acordo com o PNUD, UNICEF, UNESCO e OPAS (2021, p. 76), à medida que os governos foram pressionados a enfrentar crises e incertezas, fornecer serviços digitais, permitir acesso a informações e proteção social e funcionar de maneira transparente, responsável e eficaz, a governança tornou-se uma das áreas prioritárias.

Governos, setor privado e sociedade civil precisarão trabalhar juntos para promover a coesão social e a igualdade de gênero ao mesmo tempo que defendam os direitos humanos e o estado de direito, especialmente em contextos frágeis e afetados por conflitos, nos quais as questões de justiça e segurança podem ser mais sensíveis (PNUD; UNICEF; UNESCO; OPAS, 2021, p. 76).

Nesse contexto, será importante o Poder Executivo fornecer serviços inclusivos e abrir espaço cívico para estabelecer as bases para o futuro - uma nova cultura de integridade - que reflita a participação popular, construa confiança nas instituições públicas e feche a lacuna entre as pessoas e a Administração Pública.

Além disso, é impossível considerar qualquer trajetória de desenvolvimento humano sem incluir as reais vítimas do Brasil - os pobres, os negros, as pessoas com deficiência, as mulheres, as pessoas LGBT -, para quem os impactos, incluindo os socioeconômicos, já são concretos, mas podem ser ainda piores no médio e no longo prazo. É por isso que o diálogo entre a Administração Pública e a comunidade de princípios deve incluí-los.

Para o PNUD, UNICEF, UNESCO e OPAS (2021, p. 77), o foco em governança compreende: (i) apoiar o Estado de Direito, os direitos humanos e as instituições governamentais nacionais e locais para alicerçar a governança eletrônica; gerenciar crises e incertezas; desenvolver e implementar políticas de emergência; regulamentar e planejar contingências; garantir a continuidade de serviços essenciais e combater a corrupção e as informações falsas; (ii) romper estereótipos de gênero e propulsores de discriminação, garantindo a continuidade de serviços para apoiar o empoderamento de mulheres, de pessoas LGBT e sobreviventes da violência de gênero; (iii) apoiar os governos a criar espaço fiscal, investir em mercados prioritários, fortalecer o engajamento com o setor privado e desenvolver estratégias inclusivas de recuperação econômica verde; (iv) fortalecer o “capital social” de uma cultura de integridade - hábitos, normas e sistemas para expressão, inclusão e solidariedade - e o engajamento com a sociedade civil na comunidade personificada; (v) manter o ímpeto de prevenção de conflitos e transições pacíficas como parte de esforços contínuos para promover resultados conjuntos humanitários, de desenvolvimento e de paz em contextos frágeis.

A pandemia, as crises brasileiras e seus impactos apresentam um enorme potencial e oportunidade para remodelar o país para as presentes e futuras gerações.

À medida que as consequências da crise se desdobram - incluindo os efeitos das respostas em meio a grandes incertezas - o Poder Executivo, em todas as suas esferas, precisa articular diretrizes e políticas públicas que permitam uma recuperação após a crise da Covid-19 que seja duradoura e resiliente, impulsionando mudanças estruturais, culturais e institucionais que reduzam a

probabilidade de futuras crises e aumentem a resiliência da população face a elas, caso ocorram (PNUD; UNICEF; UNESCO; OPAS, 2021, p. 85).

Neste contexto, é essencial buscarmos a realização da dignidade humana; para isso, precisamos nos concentrar nas pessoas. Para tanto, entendemos que três elementos são essenciais para uma visão de resposta à recuperação: (i) um olhar para a resposta através de uma lente de integridade; (ii) concentrar-se no desenvolvimento das capacidades das pessoas para ajudar a construir resiliência; e (iii) seguir uma abordagem interdisciplinar, uma vez que as crises tem múltiplas dimensões interligadas.

3.1.2.2 A desigualdade racial no Brasil nas três últimas décadas

De acordo com o pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Rafael Guerreiro Osorio (2021, p. 7), a desigualdade e a discriminação racial andam juntas no Brasil desde a chegada dos portugueses, que erigiram a colônia com base na escravização dos negros da terra e da África¹³.

Segundo Osorio (2021, p. 7), a desigualdade racial entre os senhores brancos e os escravos negros, indígenas, e mestiços era justificada, de início, pela suposta superioridade religiosa; depois, com a emergência do racismo pseudocientífico do **século XIX**, também por fantasias de superioridade biológica e cultural¹⁴.

Defende Osorio (2021, p. 7), que durante a maior parte da história brasileira, a desigualdade racial foi reconhecida, preservada e garantida contra a resistência dos negros, pois objetivava-se mantê-la, não combatê-la.

Como vimos, somente **depois da Independência do Brasil**, quando começa a se formar um pensamento social propriamente brasileiro, a composição racial da população se tornou um problema para a construção da identidade nacional (OSORIO, 2021, p. 7).

De acordo com Osorio (2021, p. 8), para desenvolver o país e construir a nação brasileira, modelada pelas potências europeias, era preciso “melhorar a raça”

¹³ Sobre a exploração e a escravidão de indígenas e africanos, ver Monteiro (1994), Alencastro (2000) e Gomes (2019).

¹⁴ Sobre o preconceito racial no Brasil colônia, ver Carneiro (1988). Boas descrições das falácias do racismo do século XIX são oferecidas por Benedict (1940), Montagu (1998) e Hofbauer (2006).

da população, neutralizando os elementos negros e indígenas, por meio de políticas que estimulavam a imigração europeia para “branquear” a população (HOFBAUER, 2006).

Sob inspiração de teorias racistas, as elites políticas e intelectuais se convenceram de que pretos e pardos, a maior parte da população, eram um entrave ao desenvolvimento e, possivelmente mais importante, uma ameaça aos donos do poder (OSORIO, 2021, p. 7-8).

Segundo Osorio (2021, p. 8), o que se almejava com o “branqueamento” era garantir a prevalência dos elementos eugênicos “superiores” dos brancos europeus, diluindo as heranças africana e indígena na população miscigenada.

Na **virada para o século XX**, a intelectualidade brasileira discutia as consequências para o progresso nacional da composição racial da população, e, em particular, da mestiçagem, mediante a chegada de grandes contingentes de imigrantes brancos (OSORIO, 2021, p. 8).

Destaca Osorio (2021, p. 8), que os autores racistas que liam, como a maior parte da ciência da época, eram categóricos ao afirmar a inferioridade do mestiço, logo, a impossibilidade de a estratégia de “branqueamento” dar resultado. Euclides da Cunha¹⁵, por exemplo, descreveu o mestiço como um “desequilibrado”, pois abrigaria em si as tendências contraditórias das raças misturadas (OSORIO, 2021, p. 8).

Na **primeira metade do século XX**, as teorias racistas perdem progressivamente a hegemonia, e a desigualdade racial começa a ser explicada não como consequência da suposta inferioridade religiosa, biológica ou cultural dos grupos discriminados, mas, sim, da história e das instituições sociais (OSORIO, 2021, p. 8).

Como vimos, o racismo aberto da intelectualidade da **geração de 1870** acaba, paradoxal e rapidamente, substituído pelo mito da ‘democracia racial’, a ideologia que sustentava ser o Brasil um paraíso das relações amistosas entre as raças, onde não existia animosidade, e os brancos não discriminavam os pretos e os

¹⁵ “A mistura de raças mui diversas é, na maioria dos casos, prejudicial. Ante as conclusões do evolucionismo, ainda quando reaja sobre o produto o influxo de uma raça superior, despontam vivíssimos estigmas da inferior. A mestiçagem extremada é um retrocesso” (Cunha, 1984, p. 54). “[...] o mestiço - traço de união entre as raças, breve existência individual em que se comprimem esforços seculares - é, quase sempre, um desequilibrado. Foville compara-os, de um modo geral, aos históricos” (idem, ibidem)

pardos (OSORIO, 2021, p. 8).

De acordo com Osorio (2021, p. 8-9), o preconceito e a desigualdade eram essencialmente “de classe”, e a maior presença dos negros nas classes menos abastadas devia-se ao pouco tempo transcorrido desde a Abolição da Escravatura¹⁶. “A desigualdade racial de condições socioeconômicas transformava-se em um problema de classe e mobilidade social” (OSORIO, 2021, p. 9).

A visão de que o Brasil seria uma ‘democracia racial’ teve vida curta e foi logo desmentido por uma série de estudos sobre as causas da desigualdade racial, que afirmavam a existência de preconceito e discriminação, ainda que operando sob formas, meios e mecanismos particulares, genuinamente brasileiros (OSORIO, 2021, p. 9).

Segundo Osorio (2021, p. 9), como vimos, esses estudos tinham como pano de fundo a escravidão e a abolição, momento inicial a partir do qual se buscava entender a desigualdade racial e sua transformação, na transição do Brasil para a modernidade.

Enquanto alguns estudavam a integração do escravo metamorfoseado em proletário na emergente sociedade urbana e industrial, outros estudavam sua inserção nas comunidades, ou a preservação dos costumes e tradições variados trazidos de diferentes culturas africanas¹⁷ (OSORIO, 2021, p. 9).

Apesar da denúncia do racismo e do preconceito de cor, da discriminação e de suas consequências, esses estudos auxiliaram a consolidar a percepção, hegemônica até a **década de 1980**, de que, no período após a abolição, a desigualdade racial era consequência da desigualdade de classe, pois as barreiras que faziam os negros permanecerem na nova estratificação socioeconômica em posição semelhante à ocupada na sociedade colonial derivariam da escassez de oportunidades econômicas de ascensão social (OSORIO, 2021, p. 9).

O racismo e o preconceito eram vistos como arcaísmos, heranças da ordem escravocrata, ideologias e atitudes que perderiam função no mundo secular e racional da sociedade burguesa industrial e urbana que emergia e tenderiam a desaparecer (OSORIO, 2021, p. 9).

Até os **anos 1980**, a perspectiva teórica hegemônica na sociologia brasileira

¹⁶ Representam esta linha os trabalhos de Pierson (1945), Wagley (1952) e Azevedo (1996), todos elaborados no âmbito do Projeto Unesco (MAIO, 1999; OSORIO, 2009).

¹⁷ Na segunda leva do Projeto Unesco, Pinto (1998), Nogueira (1998), Cardoso e Ianni (1960) e Fernandes (1965) questionaram a ideia de preconceito de classe sem preconceito racial que marcara a primeira leva (OSORIO, 2009).

era a de que, da abolição até então, a persistência devia-se essencialmente às barreiras de classe para a mobilidade social intergeracional (OSORIO, 2021, p. 10).

A discriminação racial tenderia a diminuir com o tempo até desaparecer, pela incompatibilidade do racismo com a racionalização dos costumes na transição para modernidade, mas não se negava sua presença e suas consequências, e se questionava o mito da “democracia racial”. Sobre este, Florestan Fernandes (2007) ponderou que era o ideal mais bonito a ser buscado por uma sociedade, mas que o Brasil estava bem longe de ter alcançado coisa parecida (OSORIO, 2021, p. 10).

De acordo com Osorio (2021, p. 10), novas e melhores evidências sobre a desigualdade racial colocaram em xeque o mito da ‘democracia racial’ e a ideia de que o racismo e a discriminação desapareceriam com o tempo por serem arcaísmos sem lugar na sociedade liberal, ou meros epifenômenos da desigualdade de classe, que seria superada por uma guinada socialista ou comunista.

A escravidão fora abolida há quase um século, e a sociedade urbana e industrial se desenvolvia em ritmo forte, se a raça não importasse ou tivesse sua importância diminuindo, negros e pardos deveriam progressivamente se distribuir de forma mais uniforme nas camadas da estratificação socioeconômica. Porém, as novas evidências mostravam os negros ainda muito concentrados na base da pirâmide social, algo incompatível com o mito da sociedade de classes sem racismo (OSORIO, 2021, p. 10).

Nesse contexto, o estudo “A desigualdade racial no Brasil nas três últimas décadas” desenvolvido pelo pesquisador do Ipea Rafael Guerreiro Osorio (2021, p. 5) realizou uma revisão das principais teorias sociológicas sobre a desigualdade socioeconômica entre negros e brancos no Brasil e analisou os indicadores da **desigualdade de renda** para o período **1986-2019**, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), divulgada pelo IBGE.

Defende Osorio (2021, p. 15), que entre os indicadores da desigualdade racial, poucos a expressam tão bem quanto a renda¹⁸. “A renda é fortemente correlacionada com virtualmente todo indicador de bem-estar que se possa imaginar e indica diretamente o poder de compra dos indivíduos e de suas famílias” (OSORIO, 2021, p. 15-16).

¹⁸ Sobre as vantagens e desvantagens do uso da renda como indicador de pobreza, ver Atkinson (1987) e Sen (1981).

Segundo Osorio (2021, p. 16), o nível de renda não define os estilos de vida das pessoas, suas opiniões e ações, mas é um fator que limita as escolhas dos pobres enquanto amplia as dos ricos.

Para Osorio (2021, p. 16), a desigualdade racial pode ser abordada sob perspectivas distintas a partir da renda. Na sua visada, comparar a renda média das pessoas classificadas como brancas à das pessoas que se declaram negras, pardas ou indígenas é um bom ponto de partida. Podemos calcular¹⁹ as médias desde **1986**, quando o IBGE passou a perguntar anualmente, na PNAD, a cor dos entrevistados (OSORIO, 2021, p. 16).

Os indicadores analisados revelaram que, apesar de todas as transformações nas relações raciais no período 1986-2019 - como a derrocada do mito da 'democracia racial', a crescente valorização da negritude e a maior denúncia e repúdio do racismo e da discriminação -, na dimensão da renda houve apenas uma minúscula redução, e a desigualdade racial persiste sem abalos substantivos (OSORIO, 2021, p. 5).

A renda média dos brancos é ao menos duas vezes a dos negros e a contribuição da desigualdade de renda entre negros para a desigualdade total no Brasil aumentou, acompanhando a parcela da população que se declara negra e parda na PNAD, que se tornou majoritária no período 1986-2019 (OSORIO, 2021, p. 5).

De 2005 a 2014, a renda cresceu até sofrer o baque da crise em 2015. Em 2018, a renda média voltou ao nível de 2014. Mas as variações não contribuíram muito para a redução da desigualdade racial, medida pela razão entre as rendas. De 1986 a 2001, a renda média dos brancos era em torno de 2,4 vezes maior que a dos negros. De 2002 a 2008, essa razão diminuiu um pouco, mas se encontra estável desde 2009, com a renda média dos brancos aproximadamente duas vezes maior que a dos negros (OSORIO, 2021, p. 16).

De acordo com Osorio (2021, p. 22), com boa vontade, podemos registrar uma pequena redução dessa desigualdade, todavia deve ser vista com alguma suspeição, pois pode, em parte, ter sido artificialmente produzida pelo maior

¹⁹ Para permitir a comparação temporal, os valores foram ajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para dezembro de 2011. No caso dos dados de 2012 em diante, os valores da PNAD Contínua anual foram ajustados pelo INPC do segundo mês do trimestre da entrevista. Dezembro de 2011 é a referência para aplicar o fator de paridade do poder de compra, usado para a conversão de reais para dólares. Por mera coincidência, nesse mês, R\$ 50 (cinquenta reais) mensais correspondiam a quase US\$ 1 (um dólar) por dia (OSORIO, 2021, p. 16).

aumento relativo da declaração de cor negra ou parda entre os mais ricos.

O estudo identificou que a renda média dos brancos permanece ao menos duas vezes maior que a dos negros. Com isso, nas últimas três décadas, a desigualdade racial de renda persistiu quase intocada no Brasil e os casos de racismo e discriminação ainda permanecem. Entretanto, a tolerância social ao racismo parece menor que no passado e a valorização da negritude nesse período é inegável, bem como a ampliação da presença negra em posições sociais destacadas (OSORIO, 2021, p. 23).

Concordamos com Osorio (2021, p. 24), quando afirma que as desigualdades racial e de renda são faces da mesma moeda; e que não é possível vencer uma sem atacar a outra, pois a valorização da negritude e as políticas para a população negra, dissociadas do combate às desigualdades socioeconômicas e regionais que afetam a todos, não levarão a grandes reduções para a desigualdade racial no Brasil.

No campo das **políticas públicas**, da mesma forma que avançamos na constatação da necessidade de programas e ações de combate ao racismo e à discriminação, é preciso avançarmos no entendimento de que todas as iniciativas que contribuem para a redução da desigualdade de renda constituem políticas em favor da população negra e da superação da desigualdade racial no Brasil (OSORIO, 2021, p. 24).

Assim sendo, o estudo apresentou evidências atualizadas que mostram a estabilidade da desigualdade racial de renda no Brasil nas três últimas décadas. No Brasil, as estatísticas socioeconômicas invariavelmente têm indicado que a situação das pessoas brancas é melhor que a das pretas e pardas (OSORIO, 2021, p. 7).

Nitidamente, mostrou que pessoas brancas têm mais renda, mais escolaridade, moradias mais salubres e seguras, têm mais de tudo que é bom, e menos de tudo que é ruim (OSORIO, 2021, p. 7).

Enfim, o Brasil precisa criar uma recuperação que “reconstrua melhor” o país, o que significa recuperarmos nossa economia e os meios de nossa subsistência, mas também salvaguardarmos a nossa prosperidade a longo prazo.

Para tanto, é necessário levarmos a sério as **diretrizes políticas constitucionais** previstas no **artigo 3º da Constituição de 1988**, com vistas em transformações sociais que facilitem a transição para uma sociedade menos desigual, mais livre e plural.

Nesse sentido, defendemos um sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, segundo o qual servidores públicos devem seguir o seguinte *slogan* nos bons e nos maus momentos do país: “Não importa o que esteja acontecendo à sua volta: sirva o povo da melhor maneira que puder e não se sirva do povo e aja da maneira constitucionalmente adequada mesmo quando ninguém estiver olhando”.

3.2 REQUISITOS PRAGMÁTICOS DA INTEPRETAÇÃO JURÍDICA NO ÂMBITO DO COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB O PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Segundo Menelick de Carvalho Netto (2021, p. 53), é por intermédio da Constituição que o sistema da política ganha legitimidade operacional e é por meio dela que a observância ao Direito pode ser imposta na comunidade.

Para Carvalho Netto (2021, p. 54), as tradições de qualquer comunidade político-jurídica são sempre plurais, por mais autoritárias que possam ser as eventualmente vitoriosas ao longo de sua história.

Por isso, torna-se relevante discutirmos os requisitos pragmáticos da interpretação jurídica no âmbito do *compliance* na Administração Pública sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, a começar pela análise sobre o problema da divergência teórica sobre o *compliance*. Após, analisaremos o que é a própria interpretação.

3.2.1 O problema da divergência teórica sobre o *compliance*

Por que o *compliance* no Brasil é tão controverso? A responsabilidade é do texto ou do intérprete? De acordo com Souza (2019), somos reféns de uma herança colonial marcada por clichês e imposturas intelectuais e essa tradição se apresenta como uma reminiscência crítica. Para ter integridade é preciso comprometimento, compromisso e fidelidade com o texto e isso só ocorre com o tempo, com mudança da cultura.

Defendemos que o Direito e o *compliance* não são só texto: aqui, ambos são

práticas sociais que devemos nos comprometer. Direito e *compliance* são compromissos públicos e privados com as normas jurídicas e não jurídicas da nossa comunidade de princípios. *Compliance* é interpretação e *compliance* na Administração Pública só faz sentido se estiver a serviço da comunidade: *compliance*, então, é servir a comunidade de princípios. Por isso, estudar Gadamer, Dworkin e Popper é uma necessidade urgente no Brasil.

Para Gadamer, o homem é fruto do seu tempo e toda interpretação é criativa. Assim sendo, todos os textos devem ser lidos a sua melhor luz. Assim, o papel da hermenêutica é desvelar os preconceitos e pressupostos, através do círculo hermenêutico (influência entre observador e observado). Há, aqui, uma crítica à crença na “neutralidade” do método científico. Há, pois, preconceitos legítimos para Gadamer.

Assim sendo, adotamos a visada filosófica de Gadamer, segundo a qual a linguagem constitui o pensamento, ou seja, não é algo que está “fora do pensamento”. Os signos moldam a forma de ver o mundo. A filosofia da linguagem *gadameriana* conecta todos os sujeitos da linguagem.

Nessa perspectiva *gadameriana*, o Direito e o *compliance* são construções interpretativas e prática social, cujos princípios são deduzidos das normas jurídicas e não jurídicas e construídos pela história de maneira argumentativa. Os seus limites não estão contidos na semântica, nem na gramática, mas na linguagem (que é viva) e na prática social. Assim sendo, a linguagem comunica ideias mas, também, “faz coisas”.

3.2.2 O que é interpretação? Apenas interpretamos textos?

Para Carvalho Netto (2021a, p. 55), os supostos da atividade de interpretação de todos os operadores jurídicos, do legislador ao destinatário da norma, são da maior relevância para implementação de um ordenamento, o que nos remete para a tematização das “gramáticas” subjacentes às práticas sociais instauradas.

Uma delas é a que revela a crença de que todos os problemas e virtudes de nossa vida jurídica dependeriam da qualidade literal de nossos textos legislativos. Esquece-se que os textos são o objeto da atividade de interpretação e não o seu sujeito (CARVALHO NETTO, 2021a, p. 55).

Segundo Carvalho Netto (2021a, p. 55), “o anseado aprimoramento de nossas instituições pode requerer algo muito mais complexo do que a simples reforma de textos constitucionais e legislativos”.

Assim, tudo indica que a reforma, para ser produtiva, deve dar-se no âmbito das posturas e das práticas sociais, ou seja, das “gramáticas” mediante as quais implementamos nossa vida cotidiana (CARVALHO NETTO, 2021a, p. 55).

Nesse sentido, o que é interpretação? Apenas interpretamos textos? Segundo Carvalho Netto, para responder a essas perguntas, temos que nos referir a Hans-Georg Gadamer e à denominada virada hermenêutica que empreendeu (CARVALHO NETTO, 2021a, p. 55).

De acordo com Carvalho Netto (2021a, p. 55-56), Gadamer vincula-se à tradição teórica da hermenêutica filosófica, uma corrente do pensamento na história da filosofia que se dedica ao estudo do estatuto das denominadas ciências do espírito, das ciências humanas e sociais.

A sua importância, para nós brasileiros, “reside no impacto que sua obra produziu sobre o conceito de ciência em geral, encontrando-se na raiz do conceito de paradigma de Thomas Kuhn a informar toda a atual filosofia da ciência” (CARVALHO NETTO, 2021a, p. 56).

Uma concepção adequada acerca da atividade hermenêutica ou interpretativa do *compliance* nos permite detectar uma grande e significativa transformação na visão dessa atividade, bem como um incremento correspondente de exigências quanto à postura do profissional de *compliance* em face das normas jurídicas e não jurídicas das quais hauriria a norma de *compliance*, e também diante do processo público específico a ser modelado, dos elementos fáticos que são igualmente interpretados e que, na realidade, integram necessariamente o processo de densificação normativa ou de aplicação do *compliance*, à luz da teoria do direito como integridade desenvolvida por Ronald Dworkin.

3.2.2.1 Por que os supostos da atividade de interpretação são da maior relevância para a implementação de um sistema de *compliance* na Administração Pública?

Segundo Carvalho Netto (2021a, p. 55), uma das características essenciais do Direito moderno é o seu caráter textual, isto é, o fato de que só temos acesso às

suas normas mediante textos discursivamente construídos e reconstruídos.

Na mesma linha, uma das características essenciais do *compliance* também é o seu caráter textual, ou seja, o fato de que só temos acesso às suas normas mediante textos discursivamente construídos e reconstruídos.

Por isso, os supostos da atividade de interpretação de todos os operadores jurídicos, do profissional de *compliance* ao cidadão, são da maior relevância para a implementação de um sistema de *compliance* na Administração Pública.

Carvalho Netto (2021a, p. 55) defende a relevância da atividade de interpretação das normas em razão do papel central na arquitetura constitucional atribuído ao Poder Judiciário (logo, no exercício da função de “dizer o Direito”, de interpretar) de promover o fortalecimento da segurança jurídica e da crença no Direito e na justiça.

Defendemos, aqui, a relevância da atividade de interpretação das normas em razão do papel central na arquitetura constitucional que o sistema de *Compliance* Constitucional atribui ao profissional de *compliance* no Poder Executivo (logo, no exercício da função de “dizer o que é o *compliance*”, isto é, de interpretar) de promover o fortalecimento da integridade institucional e da crença nas pessoas.

3.2.2.2 O incremento das exigências relativas à atividade interpretativa no âmbito da Administração Pública, sob o paradigma do Estado Democrático de Direito

Propomos uma concepção distinta e constitucionalmente adequada acerca da atividade hermenêutica ou interpretativa do *compliance* na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, à luz da teoria do Direito como integridade desenvolvida por Ronald Dworkin.

Assim, a partir deste delineamento, verifica-se um incremento das exigências relativas à postura do profissional de *compliance* no âmbito da Administração Pública, considerando que é o responsável pela elaboração das normas de *compliance* que se assentam em uma crescente capacidade de sofisticação da doutrina para fazer face aos desafios decorrentes do processo de contínuo aumento da complexidade da sociedade brasileira.

Segundo Carvalho Netto (2021a, p. 64), podemos verificar a profundidade dessas exigências pressupostas sob o paradigma do Estado Democrático de Direito

se tomarmos, com Habermas²⁰, “a teoria do Direito de Dworkin como nosso fio condutor, pois, lidamos inicialmente com o problema da racionalidade, tal como posto por uma prestação jurisdicional (*Rechtsprechung*) cujas decisões devem cumprir simultaneamente os critérios da certeza jurídica e da aceitabilidade racional”.

Desse modo, no paradigma do Estado Democrático de Direito, é de se requerer do Poder Executivo, também, que tome decisões que, ao retrabalharem construtivamente os princípios e regras constitutivos do Direito vigente, satisfaçam, a um só tempo, a exigência de dar curso e reforçar a crença tanto na legalidade, entendida como segurança jurídica, como certeza do Direito, quanto ao sentimento de justiça realizada que deflui da adequabilidade da norma de *compliance* às particularidades do processo público específico por ela modelado.

Para tanto, é fundamental que o profissional de *compliance* saiba que a própria composição estrutural do ordenamento jurídico é mais complexa que a de um mero conjunto hierarquizado de regras, em que acreditava o positivismo jurídico.

Ordenamento de regras, ou seja, de normas aplicáveis à maneira do “tudo ou nada”, porque capazes de regular as suas próprias condições de aplicação na medida em que portadoras daquela estrutura descrita por Kelsen como a estrutura mesma da norma jurídica: “Se é A, deve ser B” (CARVALHO NETTO, 2021a, p. 64).

Segundo Carvalho Netto (2021a, p. 64-65), os princípios são também normas jurídicas, muito embora não apresentem essa estrutura, pois eles operam ativamente no ordenamento ao condicionarem a leitura das regras, suas contextualizações e interrelações, e ao possibilitarem a integração construtiva da decisão constitucionalmente adequada de um “caso difícil” - ou de um “processo público difícil”, para o âmbito do *compliance*.

Os princípios, ao contrário das regras, como demonstra Dworkin, podem ser contrários sem ser contraditórios, sem se eliminarem reciprocamente. E, assim, subsistem no ordenamento princípios contrários que estão sempre em concorrência entre si para reger uma determinada situação (CARVALHO NETTO, 2021a, p. 65).

A sensibilidade do profissional de *compliance* para as especificidades do processo público que tem diante de si para ser modelado é fundamental, portanto,

²⁰ HABERMAS, Jürgen. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt sobre o Meno, Suhrkamp, 1994, p. 292.

para que possa encontrar a norma de *compliance* constitucionalmente adequada naquela situação específica.

É precisamente a diferença entre os discursos legislativos de justificação, regidos pelas exigências de universalidade e abstração, e os discursos executivos de aplicação, regido pela exigência de respeito às especificidades e à concretude de cada processo público, ao densificarem as normas gerais e abstratas na produção das normas individuais e específicas de *compliance*, que fornece o substrato do que Klaus Günther²¹ denomina senso de adequabilidade, que, no Estado Democrático de Direito, é de se exigir do profissional de *compliance* ao modelar suas normas de *compliance*.

É desse modo que, com base no referencial teórico de Ronald Dworkin, também crítico literário e profundo conhecedor da teoria da linguagem, podemos afirmar que há uma única norma de *compliance* correta para um processo público específico modelado (*the right answer*).

Carvalho Netto (2021a, p. 65) afirma que Dworkin, é claro, sabe tão bem quanto Kelsen que qualquer texto possibilita várias leituras. O problema da norma de *compliance*, no entanto, é que a mesma se dá como modelo de um processo público específico e envolve igualmente a interpretação dos fatos que configuram uma situação de aplicação única e irrepetível.

Esses *fatos*, como revelam a ciência e sua teoria, através do conceito de “paradigma” em Thomas Kunh, são *equivalentes a texto*, ou seja, somente apreensíveis por meio da atividade de interpretação, mediante uma atividade de reconstrução da situação fática profundamente marcada pelo ponto de vista de cada um dos envolvidos (CARVALHO NETTO, 2021a, p. 65).

Por isso mesmo, no sistema de *Compliance* Constitucional, no domínio dos discursos de aplicação normativa, faz-se justiça na medida em que o profissional e a equipe de *compliance* sejam capazes de elaborar uma norma de *compliance* consistente com as normas jurídicas e não jurídicas vigentes, mas para isso eles têm que ser igualmente capazes de se colocar no lugar de cada um dos envolvidos, de buscar ver a questão de todos os ângulos possíveis e, assim, proceder com razão e, ao mesmo tempo, emoção e fundamentadamente na escolha da única norma constitucionalmente adequada à complexidade e à unicidade do processo público

²¹ GÜNTHER, KLAUS. *The sense of appropriateness*. Trad. John Farrel. New York: State University of New York Press, 1993.

que se apresenta a ser modelado.

Com essa abertura para a complexidade de toda situação de aplicação, o aplicador deve exigir então que o ordenamento jurídico apresente-se diante dele, não através de uma única regra integrante de um todo passivo, harmônico e predeterminado que já teria de antemão regulado de modo absoluto a aplicação de suas regras, mas em sua integralidade, como um mar revolto de normas em permanente tensão concorrendo entre si para regerem situações (CARVALHO NETTO, 2021a, p. 66).

A imparcialidade aqui se traduz na capacidade de o profissional de *compliance* levar em conta a reconstrução fática de todos os afetados pela norma de *compliance* e, desse modo, fazer com que o sistema como um todo, enquanto pluralidade de normas que concorrem entre si para reger situações, se faça presente, buscando então qual a norma que mais se adequa constitucionalmente ao processo público modelado; qual a norma que, em face das peculiaridades específicas daquele processo visto como um *hard case*, promove eficiência e moralidade para as partes envolvidas, “sem deixar resíduos de injustiças decorrentes da cegueira à situação de aplicação” (CARVALHO NETTO, 2021a, p. 66).

Na visada de Ronald Dworkin, toda norma de *compliance* deve ser tratada como uma “norma difícil”. Analisaremos, agora, o porquê.

3.2.3 Por que, à luz de Ronald Dworkin, toda norma de *compliance* deve ser tratada como uma “norma difícil”?

Por que adotar Ronald Dworkin em uma dissertação sobre sistema de *Compliance* Constitucional no âmbito do Poder Executivo no Brasil?

Ora, embora Dworkin não tenha escrito, especificamente, sobre esse movimento sociológico (e filosófico?) denominado *compliance*, entendemos que sua contribuição para a teoria do Direito nos ajuda a pensar alternativas e soluções para a teoria do *compliance* que possam contribuir para a concretização da boa governança no Poder Executivo brasileiro - situação que é desastrosa, em muitos casos -, “como também permite denunciar como determinada compreensão do Direito pode contribuir para a manutenção da exclusão, ao contrário do que previsto em nosso projeto constitucional” (OMMATI, 2021, p. xix).

Defendemos que a filosofia jurídica desenvolvida por Ronald Dworkin pode ajudar a nós, brasileiros, a pensarmos e modificarmos nossa prática jurídica e, também, nossa prática do *compliance* na Administração Pública, pois partimos do pressuposto de que a teoria do autor norte-americano, apesar de típica de países de *common law*, é, sim, compatível com nossa tradição de Direito romano-germânico (OMMATI, 2021, p. xix).

Assim, buscaremos demonstrar, a partir de textos de autores brasileiros renomados, o equívoco da assertiva segundo a qual a teoria do autor norte-americano seria imprestável para a realidade brasileira (OMMATI, 2021, p. xix).

Ora, a tese jurídica central de Dworkin, de que o direito deve ser visto como integridade, é completamente compatível com o direito brasileiro e, além disso, possibilita que pensemos alternativas para os nossos problemas jurídicos e políticos (OMMATI, 2021, p. xix).

O verdadeiro potencial crítico e transformador que a teoria do Direito como integridade pode legar à teoria do *Compliance* Constitucional é a ideia de que nos constituímos, apesar de tudo, em uma comunidade de pessoas livres e iguais, e que os intérpretes institucionais dessa prática social interpretativa denominada *compliance*, não podem fazer do *compliance* aquilo que eles querem, mas devem desenvolver esse projeto coletivo de modo a afirmar em cada norma de *compliance* modelada e em cada momento histórico:

[...] que nós somos uma comunidade fraterna, de princípios, que, apesar de profundamente divididos em relação aos nossos projetos individuais de felicidade, encontramos-nos unidos na realização desse projeto comum: não somos governados por caprichos de quem quer que seja, mas somos governados por nós mesmos, por normas que nós mesmos aprovamos e desenvolvemos em nossa prática coletiva cotidiana (OMMATI, 2021, p. xix).

Assim, a obra de Ronald Dworkin possibilita repensar nossa teoria e prática do *compliance* na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, de modo a exigir integridade de nossos profissionais de *compliance* - e dos cidadãos -, seja na elaboração das normas de *compliance* - levando a sério as diretrizes políticas constitucionais contidas no **artigo 3º da Constituição de 1988** -, seja na aplicação das normas de *compliance*, pois somente assim podemos levar nosso *compliance* na Administração Pública a sério e, quem sabe, concretizar as promessas do direito democrático fundado com a Constituição de 1988.

Para Ronald Dworkin, a unicidade e a irrepetibilidade que caracterizam todos

os eventos históricos, ou seja, também qualquer processo público específico sobre o qual se pretenda modelar e elaborar norma de *compliance*, exigem do profissional e da equipe de *compliance* hercúleo esforço no sentido de encontrar no sistema considerado em sua inteireza a única norma de *compliance* correta para este processo público específico, irrepetível por definição.

Em outros termos, para nós, à luz da teoria de Ronald Dworkin, todo e qualquer processo público deve ser tratado pelo profissional e pela equipe de *compliance* como uma norma difícil ao ser modelado, como um *hard case*.

3.2.3.1 Por que a atividade do profissional de *compliance* ocupa um papel central na arquitetura constitucional brasileira?

Carvalho Netto (2021a, p. 55) acredita que o Poder Judiciário ocupa um papel central na árdua tarefa de promover a segurança jurídica e a crença no Direito e na justiça.

Nesse aspecto, entende que a atividade jurisdicional é sempre o pólo em torno do qual se desenvolveu e se desenvolve a discussão teórica e teórica sobre a leitura e a aplicação dos textos legislativos, ou seja, sobre a atividade de interpretação, na medida em que lhe é atribuída um papel central na arquitetura constitucional para o assentamento das **expectativas jurídicas** prevalentes na sociedade (CARVALHO NETTO, 2021a, p. 55).

Propomos que a atividade do profissional de *compliance*, também, ocupa um papel central na arquitetura constitucional no âmbito do Poder Executivo.

Para tanto, desenvolvemos uma discussão teórica e teórica sobre a melhor leitura e a aplicação das normas jurídicas e não jurídicas no âmbito de um sistema de *compliance* na Administração Pública, ou seja, sobre a atividade de interpretação que é exigida na elaboração e na aplicação das normas de *compliance*, na medida em que podem ser atribuídas à essas normas um papel central na arquitetura constitucional para o assentamento das **expectativas legítimas** prevalentes na nossa sociedade.

Para Dworkin, a moralidade pública está presente na sociedade de pessoas livres iguais. Para ele, existem outros padrões que não são regras, de conteúdo moral, que são os princípios deduzidos do sistema jurídico e construídos de maneira

argumentativa.

Assim, a integridade *dworkiana* traduz respeito a uma tradição. Por isso, aplicar a teoria *dworkiana* no Brasil não é uma questão de simples transposição, precisa de uma certa adaptação cultural, mas a cada dia em menor intensidade.

“Construir” o Direito e o *compliance*, então, depende do acervo histórico, moral e cultural de uma comunidade de pessoas iguais e livres. No Brasil real, uns são mais iguais e livres que outros?

Nesse contexto complexo, o sistema de *Compliance* Constitucional é uma prática interpretativa e construtiva viva: seu sentido é limitado; seu conteúdo é móvel na história; seu controle da linguagem é argumentativo e ele não é positivado.

Um sistema de *compliance gadameriano* é como uma obra de arte. Para tanto, é preciso haver diálogo entre as pessoas envolvidas na interpretação dos textos e das normas, para possibilitar a ‘fusão de horizontes’, que é o fenômeno de fortalecer os argumentos da outra pessoa por meio das perguntas ao texto.

Afinal, não é possível conhecer sozinho, por isso a abertura para o outro ‘conhecer junto’ diante da potência de que (ainda) não sei, mas ‘sabermos juntos’.

3.2.3.2 A proposta de uma compreensão do *compliance* a partir de uma interpretação construtiva, com base em Ronald Dworkin

Para Carvalho Netto (2021a, p. 67-68), o Direito, tal como a moral, é também integrado por princípios, sobretudo no domínio constitucional, o que requer uma aplicação das normas sensível às distintas situações de aplicação.

As propostas de Dworkin para uma interpretação construtiva teoricamente dirigida ao *compliance* na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, podem, assim, ser defendidas nos termos de uma leitura que altera as exigências idealizadas da construção de uma teoria sobre o conteúdo dos princípios necessários à concretização do direito fundamental à boa Administração Pública, a operar no interior dos limites requeridos pelo princípio da separação de Poderes, sem que o Executivo invada as competências legislativas e judiciárias e subverta os limites constitucionais da Administração.

É claro que aqui o princípio da separação de poderes ganha o conteúdo da distinção entre o domínio das atividades legislativas ou discursos de

justificação, ou seja, daqueles discursos que têm por critério de imparcialidade a universalidade, e o domínio da atividade de aplicação de normas, ou seja, dos discursos que, por sua vez, têm por critério de imparcialidade a sensibilidade para com as especificidades de cada situação de aplicação consoante a ótica de todos os afetados (CARVALHO NETTO, 2021a, p. 68).

A legitimidade da ordem jurídico-democrática requer normas de *compliance* na Administração Pública consistentes com o sistema de normas jurídicas e não jurídicas vigentes e pressupõe, igualmente, que sejam racionalmente e emocionalmente fundadas nos fatos do processo, de tal modo que os cidadãos possam conhecê-las, questioná-las e aceitá-las como normas íntegras, eficientes e dotadas de moralidade.

Apenas assim, no âmbito de um sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública, a proposta de uma compreensão do *compliance* a partir de uma interpretação construtiva, com base em Ronald Dworkin, pode ganhar solidez, buscando-se compreender a modelagem de normas de *compliance* em seu aspecto funcional específico referente à implantação, consolidação, desenvolvimento e reprodução não somente da integridade do Direito, bem como, a um só tempo, do “sentimento de Constituição”: “único sentimento capaz de adequadamente assegurar solidez à ordem jurídica de um Estado Democrático de Direito” (CARVALHO NETTO, 2021a, p. 68).

Não levar a sério o *compliance*, ou seja, simplificar uma situação de interpretação e aplicação de normas jurídicas e não jurídicas de modo a simplesmente desconhecer os direitos e deveres dos envolvidos por se focar a questão do ângulo de um único princípio aplicado ao modo do “tudo ou nada”, típico das regras, subverte o próprio valor da integridade que se pretende assegurar.

Por isso mesmo, uma norma de *compliance* deste tipo, que considera apenas um único princípio, possui mera aparência de consistência.

Os princípios não podem, em nenhum caso, ganharem aplicação de regra, ao preço de produzirem injustiças que subvertem a crença na própria juridicidade, na Constituição e no ordenamento” (CARVALHO NETTO, 2021a, p. 69).

Nesse contexto, segundo Carvalho Netto (2021a, p. 69), é tempo de nos conscientizarmos da importância do que Pablo Lucas Verdú denomina “sentimento de Constituição” para a efetividade da própria ordem constitucional em um Estado Democrático de Direito, no qual a elaboração das normas de *compliance* na

Administração Pública devem requerer que apresentem um nível de racionalidade e emoção discursiva compatível com o conceito de cidadania de Peter Häberle da comunidade aberta de intérpretes da Constituição.

Ou para dizer em outros termos, ao profissional de *compliance* compete assumir a guarda da Constituição, de modo a densificar os princípios da Administração Pública da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e da publicidade constitucionalmente acolhidos que, no âmbito do sistema de *Compliance* Constitucional, encontra tradução na satisfação da exigência segundo a qual a norma de *compliance* modelada possa ser considerada consistentemente fundamentada tanto à luz das normas jurídicas vigentes quanto das normas não jurídicas e, também, dos fatos específicos do processo público modelado, de modo a se assegurar a um só tempo a integridade do Direito e a correção constitucional da norma de *compliance*.

Assim, conclui Carvalho Netto (2021a, p. 69), que sob as exigências da hermenêutica constitucional ínsita ao paradigma do Estado Democrático de Direito, requer-se do aplicador do Direito - e, também, do profissional de *compliance* -, que tenha claro a complexidade de sua tarefa de intérprete de textos e equivalentes a texto (fatos específicos), que jamais a veja como algo mecânico, sob pena de se dar curso a uma insensibilidade, a uma cegueira, já não mais compatível com a Constituição que temos e com a doutrina constitucional *dworkiana* que a história nos incumbe, hoje, de produzir.

As ideias até aqui apresentadas tentam compreender os dilemas brasileiros, cujas explicações não se esgotam na leitura dos pensadores clássicos que moldaram nossas ciências sociais, como Caio Prado Júnior (2011); Celso Furtado (2007); Darcy Ribeiro (2015); Gilberto Freyre (2009; 2006; 2004a; 2004b); Raymundo Faoro (2012); Sérgio Buarque de Holanda (2014); e Victor Nunes Leal (2012), principalmente.

Devemos ler também, com muita atenção, autores da hermenêutica negra, como o sociólogo Florestan Fernandes (2021; 2007); o sociólogo Jessé Souza (2021a; 2021b; 2020a; 2020b; 2019; 2018; 2015); o geógrafo Milton Santos (2021a; 2021b; 2020; 2008); e os juristas antirracistas do Direito Antidiscriminatório Luiz Gama (2021a; 2021b); Adilson José Moreira (2022; 2020a; 2020b; 2019; 2017); e Silvio Luiz de Almeida (2021).

No paradigma do Estado Democrático de Direito podemos, até, criticar essas

ideias, mas o racismo não é um tema que provoca a indiferença. Por isso, merece ser debatido para buscarmos compreender o momento histórico atual brasileiro e as crises que assolam o Poder Executivo e as pessoas.

Na sequência, no **terceiro capítulo**, analisaremos e defenderemos a existência de um direito fundamental à boa Administração Pública no Brasil e o relacionaremos com o sistema de *Compliance* Constitucional.

Mostraremos que a boa Administração Pública orienta e estimula a instituição no ótimo desempenho de sua função, refletindo uma pluralidade de ações de integridade para que os objetivos institucionais delineados sejam alcançados.

Para tanto, a inserção da boa Administração Pública no catálogo de direitos fundamentais concede força normativa ao seu conteúdo, por configurar-se como um direito do cidadão assegurado e protegido pelo Estado, sendo, portanto, exigível.

4 O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E O SISTEMA DE *COMPLIANCE* CONSTITUCIONAL

Nesse **capítulo**, relacionaremos o direito fundamental à boa Administração Pública e o sistema de *Compliance* Constitucional, no sentido de propor um arcabouço teórico para esse sistema.

Entendemos que a posição de direito fundamental reconhecida à boa Administração Pública repercute no cotidiano administrativo de maneiras diversas, especialmente na discricionariedade. Por isso, não se sustenta a discricionariedade que beira o arbítrio, nem mesmo uma discricionariedade em frações mínimas - e insuficientes -, a ponto de encontrar-se presa a demasiado formalismo (FREITAS, 2014, p. 48).

Assim, defendemos a viabilidade do reconhecimento da existência do direito fundamental à boa Administração Pública no contexto constitucional brasileiro. Para tanto, adotamos a teoria do Direito como integridade desenvolvida por Ronald Dworkin como referencial teórico para tal análise, combinada com normas constantes no texto da Constituição de 1988.

4.1 O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Para concretizarmos o direito fundamental à boa Administração Pública e atendermos as demandas dos cidadãos no Brasil contemporâneo da alta complexidade, é necessário utilizarmos novas linguagens e técnicas disruptivas no âmbito da Administração Pública, e entre elas destacam-se o *compliance*, numa perspectiva de integridade, à qual podemos identificar pela expressão sistema de *Compliance* Constitucional.

Assim sendo, o problema que permeia o estudo consiste na possibilidade de verificar ser possível identificarmos a existência do direito fundamental à boa Administração Pública no contexto constitucional vigente, mesmo que não expresso no texto constitucional, utilizando como referencial teórico a teoria do Direito como integridade formulada por Ronald Dworkin (RECK; BEVILACQUA, 2019, p. 1).

A hipótese é a de que a existência do direito fundamental à boa Administração Pública pode ser revelada pela conjugação da força normativa das normas expressas do texto da Constituição de 1988 - como os princípios da dignidade da pessoa humana e da Administração Pública, previstos no artigo 37 -, com a teoria do Direito como integridade *dworkiana*, enquanto referencial teórico para essa construção, por meio do estudo dos institutos que permeiam a temática do direito fundamental à boa Administração Pública no Brasil e da verificação da viabilidade e da plausibilidade teórica de defender a existência de tal Direito fundamental, com base na teoria do Direito como integridade de Ronald Dworkin (RECK; BEVILACQUA, 2019, p. 2).

Com o fim de elucidar o tema, propomos a divisão em dois estudos: (i) o primeiro analisa dentro do texto da Constituição de 1988 a possibilidade de se depreender a existência do direito fundamental à boa Administração Pública; (ii) o segundo analisa a teoria do Direito como integridade e verifica a compatibilidade desse aporte teórico para fins de reconhecimento do direito fundamental em análise (RECK; BEVILACQUA, 2019, p. 2).

Após essa análise, verificamos que a existência de um direito fundamental à boa Administração Pública é um tema que ainda encontra-se em fase de desenvolvimento no cenário brasileiro, mas cujas matizes já podem ser observadas a partir da experiência europeia (RECK; BEVILACQUA, 2019, p. 2).

4.1.1 O direito fundamental à boa Administração Pública no Brasil

No Brasil, os princípios constitucionais estruturantes da **cidadania**²² (art. 1º, inciso II) e da **dignidade da pessoa humana** (art. 1º, inciso III), além dos princípios da Administração Pública²³ previstos no artigo 37, *caput* - legalidade,

²² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

²³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência -, e da abertura propiciada pelo artigo 5º, parágrafo 2º²⁴ da Constituição de 1988, permitem afirmar que o **direito à boa Administração Pública é um direito constitucional fundamental** - mesmo que não conte com previsão expressa no texto constitucional (KOHLS; LEAL, 2015).

Nessa esteira, a Administração Pública, por força dos enunciados constitucionais referentes aos direitos fundamentais, e em observância ao conjunto de princípios que orientam o seu comportamento, deve implementar as políticas públicas como forma de evitar negligências estatais na efetivação de direitos, nomeadamente aqueles pendentes de uma energia prestacional positiva. E nesse contexto, a boa administração projeta o seu conteúdo nas atividades que estruturam as políticas públicas, para que sejam realizadas de maneira adequada e compatível com as demandas até se atingir o destinatário (MENDONÇA, 2020, p. 1360-1361).

Segundo Hachem (2014, p. 268), o direito à boa Administração só adquire real importância quando transcende a literalidade de sua posituação e passa a ser concebido como um norte para a atuação estatal e para a atribuição de sentido ao Direito Administrativo e aos seus institutos.

A principal contribuição do direito fundamental à boa Administração Pública está em reconectar a organização estatal com o ser humano, reaproximando-a do objetivo para o qual foi criada. Sua afirmação demonstra a inadequação de se pensar o aparato administrativo de maneira fetichizada, autorreferencial e autopoietica, voltada exclusivamente aos seus aspectos estruturais e organizacionais. Ele funcionaliza o Poder Público em favor do cidadão, destacando o seu caráter instrumental em relação à finalidade que justifica a sua existência: a promoção do bem-estar do povo, através de uma atuação responsável, eficaz e direcionada à consecução dos interesses da coletividade estampados no ordenamento jurídico-constitucional, cujo cerne é composto pelos direitos fundamentais. Com isso, o referido direito impõe que se enxergue a Administração Pública pela óptica da sua função serviente, isto é, de serviço à sociedade (HACHEM, 2014, p. 269).

De acordo com Reck e Bevilacqua (2019, p. 2), o direito fundamental à boa Administração Pública pode também ser justificado por meio de um outro viés, qual seja, o do Direito como integridade, formulado pelo norte-americano Ronald Dworkin. Operamos, aqui, uma reinterpretação das potestades públicas a partir dos alicerces erigidos pela roupagem constitucional do Estado Democrático de Direito, em prol da dignidade da pessoa humana e da concretização dos direitos fundamentais (CORVALÁN, 2013, p. 66-68).

²⁴ Art. 5º [...] §2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Nesse contexto, partindo do desenho federalista brasileiro, surgem os sistemas de *compliance* como possibilidade de auxílio na concretização dos planos da Constituição de 1988, constitucionalizando a vida e viabilizando as diretrizes e políticas públicas idealizadas. Afinal, os direitos fundamentais se materializam por meio de uma boa Administração Pública, proba e eficiente, que corresponda às expectativas legítimas das pessoas de viver seus direitos numa comunidade de princípios.

Nessa ordem de ideias, Juarez Freitas assim conceitua o direito fundamental à boa Administração Pública, à luz do Estado Democrático de Direito brasileiro:

Trata-se do direito fundamental à Administração Pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas (FREITAS, 2014, p. 167).

Ora, se a vida se vive pagando tributos e contando com o auxílio do Poder Executivo - federal, distrital, estadual e municipal - para concretizar nossos direitos fundamentais e se existe o direito fundamental à boa Administração Pública no Brasil, é inexorável a indispensabilidade de um sistema de *compliance* constitucionalmente adequado no contexto de uma Administração Pública proba e eficiente.

Nesse diapasão, a Constituição da República põe a cobro a configuração de um aparato administrativo de excelência, cada mais pronto e hábil para ofertar aos cidadãos - diretamente, por seus delegados e/ou em decorrência do melhor exercício de suas competências regulatórias e de controle - sempre melhores condições concretas ou potenciais para o gozo de seus direitos fundamentais, dentre os quais emerge, por elementar, aquele de dispor de boa Administração Pública e de fruir de suas sempre profícuas e aprimoradas prestações (ZACCARIOTTO, 2020, p. 15).

Entrementes, importante destacar, que ao direito fundamental à boa Administração Pública das pessoas corresponde o dever de a Administração Pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades (FREITAS, 2014, p. 21).

De acordo com Freitas (2014, p. 20-21), no conceito de direito fundamental à boa Administração Pública, abrigam-se, entre outros, os seguintes direitos:

(a) o *direito à administração pública transparente* [...], com especial destaque para o direito a informações inteligíveis, inclusive sobre a execução orçamentária e sobre o processo de tomada das decisões

administrativas que afetarem direitos; (b) o *direito à administração pública sustentável* [...], de molde a assegurar o bem-estar multidimensional das gerações presentes sem impedir que as gerações futuras alcancem o próprio bem-estar multidimensional; (c) o *direito à administração pública dialógica*, com amplas garantias de contraditório e ampla defesa - é dizer, respeitadora do devido processo, com duração razoável e motivação explícita, clara e congruente; (d) o *direito à administração pública imparcial e desviesada* [...]; (e) o *direito à administração pública proba*, que veda condutas éticas não universalizáveis, sem implicar moralismo ou confusão entre o legal e moral, uma vez que tais esferas se vinculam, mas são distintas; (f) o *direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada*, ou seja, que não se rende à “absolutização” irrefletida das regras; (g) o *direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz* (não apenas economicamente eficiente), eis que comprometida com resultados compatíveis com os indicadores de qualidade de vida, em horizonte de longa duração.

Para Zaccariotto (2020, p. 15-16), a previsão contida no artigo 41º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia pode ser considerada tímida se comparada com a dimensão dada à esse direito fundamental no Brasil, ainda que não expresso no texto da Constituição de 1988, máxime consideradas as formulações de seus artigos 1º, 3º, 5º, 6º e 37, onde expressamente provisionados critérios, diretrizes políticas e princípios que norteiam e permitem a concretização dessa ideia de boa Administração Pública.

Assim, no Brasil, e de há muito, a ideia e o ideal de boa administração se encontram plasmados pelo conjunto de princípios explícita ou implicitamente insculpidos na Constituição e nas leis, com o intuito de balizar coerentemente essa fundamental atividade pública (ZACCARIOTTO, 2020, p. 17).

Diante desse contexto, torna-se impositivo correlacionar a boa Administração Pública com as posições, decisões e condutas públicas sincronizadas, no mínimo, com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência e, também, com a integridade *dworkiana*.

A essência da boa administração, assim, estimula ativamente a atividade administrativa no sentido de assegurar um apropriado planejamento e uma adequada execução de políticas públicas para que os membros da sociedade sejam efetivamente alcançados em suas demandas por efetivação de direitos fundamentais (MENDONÇA, 2020, p. 1361).

Assim, é uma oportunidade e, sobretudo, uma conquista republicana a possibilidade de adoção da teoria do *Compliance* Constitucional no Brasil como suporte metodológico para a implementação de um sistema de *compliance* constitucionalmente adequado no âmbito do Poder Executivo apto a ser um instrumento para a concretização do direito fundamental à boa Administração

Pública no paradigma do Estado Democrático de Direito, à luz da teoria do Direito como integridade desenvolvida por Ronald Dworkin.

Desta forma, à luz da filosofia *dworkiana*, faremos uma proposta radical: que o direito à boa Administração Pública seja considerado como um **direito constitucional fundamental** das pessoas no Brasil, uma vez que as normas constitucionais, mais do que indicar programas e intenções para o futuro, expressam as influências e diretrizes políticas de se construir uma sociedade íntegra, livre e igualitária hoje, calcada numa hermenêutica construtiva constitucionalmente adequada.

É perante tal estado da arte que a integridade do e no ordenamento jurídico brasileiro entrega a existência de um direito fundamental à boa Administração Pública.

4.2 O SISTEMA DE COMPLIANCE CONSTITUCIONAL

Propomos o sistema *Compliance* Constitucional como uma tentativa de concretização do direito fundamental à boa Administração Pública no âmbito do Poder Executivo, nas esferas federal, distrital, estadual e municipal do Brasil, além das respectivas autarquias e fundações públicas.

Propomos que a adoção do *compliance* colabora para a consolidação de uma cultura de integridade na Administração Pública, tornando as instituições mais propícias à concretização do direito fundamental à boa Administração Pública, frente à facilitação na gestão dos processos públicos e no compartilhamento de dados com os cidadãos, quando da adoção de práticas de conformação interna e externa.

Para entendermos como os mecanismos de *compliance* podem contribuir para a concretização do direito fundamental à boa Administração Pública no paradigma do Estado Democrático de Direito brasileiro, em primeiro lugar, apresentaremos uma explicação sobre o que é *compliance*, e, depois, explicaremos o que é o sistema de *Compliance* Constitucional.

4.2.1 O que é sistema de **Compliance** Constitucional?

Segundo a Academia Brasileira de Letras (2021), a criação, o uso e a difusão de uma nova palavra ou expressão vêm da necessidade que temos de nomear algo que faz parte da nossa realidade ou que nossa inteligência e percepção foram capazes de identificar com mais intensidade.

Conhecer o significado de novas palavras enriquece nosso vocabulário e nos faz mergulhar na atmosfera intelectual em que vivemos. Mais do que isso, contribui para o pleno desenvolvimento de nossa capacidade de comunicação, amplia a compreensão que temos do mundo e nos torna aptos a identificar problemas, buscar soluções e sermos agentes de mudança em prol de uma sociedade mais humana, ética e justa (BRASIL, 2021).

Nesse contexto, a Academia (2021) apresenta toda semana uma palavra ou expressão que passou a ter uso corrente na língua portuguesa, podendo ser um neologismo, um empréstimo linguístico ou mesmo um vocábulo que, apesar de já existir há algum tempo na língua, tem sido usado com mais frequência ou com um novo sentido nos dias de hoje.

Na terceira semana de abril de 2021, - em pleno pico²⁵ da pandemia do novo coronavírus no Brasil, o Covid-19 [*Sars-CoV-2*] -, a nova palavra ou expressão foi *compliance*.

De acordo com a Academia Brasileira de Letras (2021), *compliance* pertence à classe gramatical dos substantivos masculinos (*s.m.*), e sua definição é:

Sistema de gestão, área ou disciplina dedicados à observância e garantia do cumprimento de normas legais e regulamentares, da conformidade com padrões éticos, políticas e diretrizes estabelecidos para as atividades de determinada instituição ou empresa, bem como à **prevenção, detecção e correção** de quaisquer desvios, fraudes, atos ilícitos ou irregularidades (geralmente envolvendo casos de corrupção, obrigações trabalhistas, fiscais, regulatórias, concorrenciais, entre outros); conjunto de medidas e procedimentos que têm esta finalidade (BRASIL, 2021).

Segundo a Academia (2021), a expressão tem origem no *anglicismo* - fenômeno no qual um termo ou expressão da língua inglesa é introduzido a outra língua, seja devido à necessidade de designar objetos ou fenômenos novos, para os

²⁵ De acordo com a atualização de 1º de julho de 2022, às 13h, o Brasil contava 32.358.451 casos de coronavírus; 671.466 mortes e 30.846.850 recuperado(a)s. Entre os dias 6 e 9 de abril de 2021 ocorreu o pior período desde o início da pandemia, com cerca de 90 mil novos casos diários e 4 mil novos óbitos diários: dia 6 de abril foram 4.211 óbitos e dia 7 de abril 90.973 novos casos. Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/brazil/>. Acesso em: 1 jul. 2022.

quais não existe designação adequada na língua alvo, seja por qualquer motivo -, pois deriva do inglês *to comply*, que significa “agir conforme um conjunto de regras, uma instrução ou comando”.

Para Cueva (2018, p. 54), de modo mais geral, pode-se entender o *compliance* não apenas como a observância de comandos legais e regulatórios, mas também como o cumprimento de outras exigências, tais como normas éticas e padrões de conduta fixados no seio das instituições e expectativas dos *stakeholders*²⁶.

A origem do *compliance* é antiga. De acordo com Tomaz (2018, p. 22), sua origem vem da Itália, no **século XII**. A expressão *compliance* derivaria do italiano antigo *compire/complire*, tendo sido encontrada pela primeira vez em um texto da carta Fabrianese de 1186 (CASTELLANI, 1976, p. 189-200).

No **século XX**, o *compliance* se desenvolveu a partir da legislação americana, com a criação da *Prudential Securities*, em **1950**; a regulação da *Securities and Exchange Commission* (SEC), em **1960**; e a criação do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), em **1977** (DONELLA, 2021).

Desde o caso Watergate, em 1974, e após a aprovação do *Foreign Corrupt Practices Act* - FCPA (*criminal risk management*) em 1977, nos Estados Unidos da América, diretrizes e regras vêm sendo adotadas com o escopo de assegurar padrões de ética e governabilidade para as corporações e no setor público. Não que a vigência e validade, acompanhada do caráter imperativo de normas jurídicas, não fosse *de per se* já suficiente. Mas a introdução de programas de *compliance* traz insito um câmbio cultural que se pretende efetivo, sobretudo para prevenção de riscos (COUTINHO, 2021, p. 7).

Cerca de 25 anos depois, o Reino Unido criou o *Bribery Act*, e, em **2013**, foi a vez do Brasil criar a Lei nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção (DONELLA, 2021).

Nesta esteira seguiram a Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais da OCDE em 1997, o Pacto global contra a corrupção (*Global Pact*) da ONU em 2004, seguido de várias legislações adotadas por distintos países, tais como como a Lei de responsabilidade empresarial do Chile em 2009 (Lei 20392), a *UK Bribery Act* e *UK Corporate Governance Code*, ambas no Reino Unido, respectivamente de 2010 e 2018, a *Corporate Law Economic Reform Program Act* - ASX na Austrália em 2003, a *Deutscher Corporate Governance Kodex* na Alemanha de 2017. Nos Estados Unidos da América,

²⁶ São as pessoas naturais e jurídicas - públicas ou privadas - impactadas, de alguma forma, pelas ações de outras pessoas naturais ou jurídicas - públicas ou privadas (tradução nossa).

de tradição de um sistema de *common law*, foram editadas várias normativas, tais como os informes COSO da *Tradeway Comission (National Comission on Fraudulent Finacial)* na década de 80, a *Sarbanes-Osley Act - SOX*, em 2002, como resposta a uma série de escândalos, por erros e fraudes contábeis, que envolveram a Enron e a WorldCom, bem como a *Federal Information Security Management - FISMA*, ambas em 2002, além da *Can Spam Act* de 2003, *Payment Card Industry Data Security Standard - PCI DSS* em 2004 ou a *Dodd-Frank Act - Compliance guidelines* para tecnologia da informação em 2010, além de inúmeros documentos pelo *U.S. Department of Justice*, por sua *Criminal Division*, por meio de *Memorandum*, inclusive o *New Memorandum on Standards and Policies for Retention of Corporate Compliance Monitors*, além de inúmeras decisões da *Securities and Exchange Commission - SEC* (COUTINHO, 2021, p. 7).

A Lei Anticorrupção brasileira define a responsabilidade da pessoa jurídica por atos contra a Administração Pública. Tais atos incluem oferecer vantagem a agentes públicos, financiar ou custear a prática de atos ilícitos, e ocultar interesses ou a identidade dos beneficiários destes atos. A Lei Anticorrupção também define penalidades, como a perda de bens, suspensão de atividades, proibição de receber incentivos e doações, entre outras (DONELLA, 2021).

O mundo segue sob um mesmo olhar. E o Brasil segue a mesma trajetória, editando a lei de improbidade administrativa (Lei 8429) em 1992, a lei de lavagem de dinheiro (Lei 9613) em 1998, com alterações introduzidas pela lei 12683 em 2012 e a lei anticorrupção em 2013 (Lei 12846), dentre inúmeras outras, encontradas até mesmo no âmbito estadual e municipal (COUTINHO, 2021, p. 8).

No Brasil, o segmento ganhou destaque inicial em **1992**, no início da abertura do mercado nacional a empresas estrangeiras. O Brasil voltou a abordar o tema em **2014**, com a descoberta de esquemas de corrupção envolvendo empresas públicas e privadas, bem como agentes públicos. A operação Lava Jato foi iniciada nesta época e abordou lavagem de dinheiro e, posteriormente, desvios de verbas públicas de empresas como a Petrobras, que tem capital público e privado (SANTOS, 2019, p. 35).

De acordo com dados levantados pela Polícia Federal, entre 2014 e 2017, cerca de 48 bilhões foram apurados como supostos desvios de dinheiro público, que deveriam ser alocados para a saúde, educação, para o crescimento econômico e, conseqüentemente, social (LEITE; ARCOVERDE, 2021).

Termo do momento, nas instituições públicas e privadas, o *compliance* está cada vez mais presente no vocabulário de todo o Brasil. A fama aumentou após aprovação da Lei nº 13.709, de **2018** (Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD), a

qual dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade das pessoas, sendo que as normas gerais contidas nesta lei são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

De acordo com Oliva e Silva (2018), a noção de *compliance* envolve o estabelecimento de mecanismos de autorregulação e de auto-responsabilidade pelas pessoas jurídicas - públicas ou privadas.

A noção de *compliance* envolve o estabelecimento de mecanismos de autorregulação e auto-responsabilidade pelas pessoas jurídicas. Quando se pensa em *compliance*, se reconduz imediatamente à ideia de autovigilância. Estrutura-se o ambiente corporativo a partir da adoção de normas de conduta que devem ser por todos acatadas, com particular destaque para a necessidade de comprometimento da alta administração em assegurar a efetividade de programa de *compliance* (OLIVA; SILVA, 2018, p. 31).

Nessa toada, estipulam-se normas de conduta a serem seguidas, de maneira a se garantir o respeito à constitucionalidade, à integridade, à eficiência e à ética, bem como à ausência de conivência com qualquer tipo de infração ou ilícito praticados pelos servidores públicos. “Cuida-se da adoção de sistemas para assegurar o bom funcionamento do ambiente corporativo à luz não apenas das políticas internas, como também das normas externas em vigor” (OLIVA; SILVA, 2018, p. 31).

Segundo Oliva e Silva (2018, p. 33), no Brasil, sobretudo a partir da transição da década de **1990** para a primeira década do **século XXI**, verificou-se o progressivo reconhecimento legislativo da relevância do *compliance*. “Nesse sentido, o *compliance* passou a ser exigência da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e do Banco Central do Brasil (BACEN) para atuação em certas atividades (OLIVA; SILVA, 2018, p. 32-33).

Além disso, o *compliance* passou a ser considerado parâmetro de dosimetria das penas administrativas impostas às pessoas jurídicas por ilícitos corporativos previstos na Lei Anticorrupção. Também passou a ser exigido das empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias a instituição de programa de *compliance* (OLIVA; SILVA, 2018, p. 33).

Dessa forma, no Brasil, assiste-se, progressivamente, à atribuição de efeitos

jurídicos ao *compliance*, que é tratado na legislação como: (i) prática incentivada por meio da previsão legal de consequências favoráveis (v. g. dosimetria da pena) ou (ii) obrigação legal em sentido estrito (como no caso da imposição, pela legislação federal, da obrigatoriedade de as empresas estatais adotarem programas de *compliance*) (OLIVA; SILVA, 2018, p. 33).

Além disso, verifica-se uma gradual expansão, por parte da jurisprudência, da utilização da noção de *compliance* como parâmetro interpretativo para a resolução de questões as mais variadas envolvendo a atividade empresarial (OLIVA; SILVA, 2018, p. 33).

Aspecto mais recente, e ainda pouco explorado no Brasil, é a tendência de se utilizar o *compliance* como cânone interpretativo, ou seja, como método hermenêutico para auxiliar na tomada de decisão no âmbito da Administração Pública ou para esta atuar de acordo com boas práticas de governança pública.

Assim sendo, o termo *Compliance* Constitucional estabelece-se nesse contexto, como uma prática interpretativa constitucional.

No Brasil, a Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, em todos os níveis da federação - federal, estadual, distrital e municipal -, pode implementar sistemas de *compliance* como método de prevenção, detecção e solução de riscos, além de modelo de boa governança e de mecanismo de concretização do direito fundamental à boa Administração Pública.

Para Senna (2019, p. 297), uma das principais causas para o florescimento de atos de corrupção na Administração Pública é a má governança, do que se conclui a importância de tutelar o direito fundamental à boa Administração Pública no Brasil.

Dessa forma, surge como medida fundamental fomentar nas Administrações Públicas a criação de sistemas de integridade, seja para o âmbito do Poder Executivo, bem como para o Legislativo, o Judiciário e instituições como o Ministério Público, os quais poderão, de acordo com a sua realidade, regulamentar adequadamente o tema (SENNA, 2019, p. 298).

Assim sendo, sistemas de *compliance* adotados na Administração Pública exsurtem como um instrumento social de pacificação e mecanismo de concretização do direito fundamental à boa Administração Pública.

Para tanto, existem elementos que serão necessários existir na realidade para obtenção do sucesso na aplicação do *compliance* no contexto da Administração

Pública, como a mudança de postura dos servidores públicos diante dos impactos das heranças da escravidão e da predominância da dimensão negativa do 'jeitinho brasileiro' na solução de problemas.

Além disso, é preciso termos cuidado com o risco de um "sistema de integridade de fachada", implementado como mero discurso de uma retórica irrealista pela entidade. Aliás, um "sistema de integridade de fachada" na Administração Pública configura-se em um sistema de *compliance* inconstitucional: por isso, proibido.

Após essa explicação sobre o que é o *compliance*, explicaremos **o que é o sistema de Compliance Constitucional**.

O sistema de *Compliance* Constitucional é uma proposta que defende que o Poder Executivo deve levar a sério, em suas **políticas públicas**, as **diretrizes políticas** previstas nos **objetivos fundamentais** do Brasil, constantes no **artigo 3º da Constituição de 1998**: (i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (ii) garantir o desenvolvimento nacional; (iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e (iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os **objetos específicos** do sistema de *Compliance* Constitucional passam pela modelagem minuciosa dos processos públicos; pela análise das causas (internas ou externas) dos problemas e das soluções eficazes, numa perspectiva interdisciplinar, que compreende o discurso jurídico - denominadas, aqui, de normas jurídicas - como "piso", uma vez que outros saberes e outras ciências - denominadas, aqui, de normas não jurídicas -, além do Direito, interessam e devem fazer parte da modelagem das normas do sistema de *compliance*.

Com isso, o sistema de *Compliance* Constitucional visa trazer maior integridade na consecução dos fins públicos constitucionalmente exigidos do Poder Executivo brasileiro, em especial na concretização de direitos fundamentais, contribuindo para a redução da desigualdade social.

O sistema de *Compliance* Constitucional pode ser entendido como um conjunto de normas, regras, padrões e procedimentos ético-morais que, uma vez implementado, será a linha mestra que orientará a cultura da instituição, bem como a atitude dos seus colaboradores internos (servidores públicos) e externos (cidadãos), com vistas à concretização do direito fundamental à boa Administração

Pública, no âmbito do Poder Executivo.

Assim, o sistema de *Compliance* Constitucional propõe-se a ser uma ferramenta no paradigma do Estado Democrático de Direito contra a ineficiência, a imoralidade e a corrupção e em favor da eficiência, da moralidade e da ética na Administração Pública, favorecendo a realização de diretrizes e políticas públicas constitucionalmente adequadas que concretizem direitos fundamentais, à luz da teoria do Direito como integridade desenvolvida por Ronald Dworkin.

No Brasil, a Administração Pública vem adotando sistemas de *compliance* como método de prevenção, detecção, sanção e solução de riscos. Além disso, o sistema de *compliance* pode contribuir como modelo de boa governança e de mecanismo de concretização de direitos fundamentais.

No paradigma do Estado Democrático de Direito brasileiro, o sistema de *Compliance* Constitucional pode ser instituído por meio de uma lei aprovada no Poder Legislativo competente ou por meio de um decreto expedido pelo chefe do Poder Executivo.

Entre os objetivos do sistema de *Compliance* Constitucional estão: (i) modelar os processos públicos relevantes (atividades-fim das instituições); (ii) prevenir e avaliar riscos operacionais; (iii) gerenciar os controles internos, (iv) detectar e solucionar riscos, desvios e irregularidades que possam prejudicar a concretização do direito fundamental à boa Administração Pública, com eficiência e moralidade.

Por intermédio do sistema de *Compliance* Constitucional, a partir das normas jurídicas e não jurídicas da comunidade de princípios, a instituição cria internamente um conjunto de normas e procedimentos, com a finalidade de alcançar e manter uma cultura de integridade em suas atividades.

Desta maneira, a instituição estabelece critérios formais e substantivos de prevenção, controle e responsabilização de condutas inconstitucionais. Nesse sentido, o sistema de *Compliance* Constitucional pode resultar em maior *accountability* da atividade administrativa, o que, de alguma maneira, pode contribuir para a higidez e eficiência funcional e finalística da instituição.

Outro objetivo do sistema de *Compliance* Constitucional é fazer cumprir normas jurídicas - constitucionais, infraconstitucionais e infralegais -, além de normas não jurídicas e procedimentos internos da instituição, numa amálgama que direcione aos **objetivos** estratégicos, **missão** e **visão** institucionais, com vistas à concretização de direitos fundamentais, tendo como limites de atuação as garantias

constitucionais individuais.

O *Compliance* se presta, assim, como uma ferramenta de integridade, hábil a preservar a conformidade de qualquer tipo de Organização, garantindo que ela aja em consonância com sua missão, visão e princípios éticos aos quais de enquadrar-se (CAMARÃO; TOMAGNINI, 2020, p. 313).

Nesse contexto, o sistema de *Compliance* Constitucional consubstancia-se como interdisciplinar e íntegro, composto por um conjunto de ferramentas, subsistemas, diretrizes políticas e ações, que têm o objetivo de manter a instituição em conformidade com os princípios da comunidade personificada, a ética e as normas aplicáveis - sejam elas jurídicas (a Constituição, os princípios, as regras e os precedentes) ou não jurídicas (contábeis, administrativas, financeiras, de engenharia, de informática, etc.), vocacionado à estabelecer mecanismos de gestão constitucionalmente adequada de processos que atuem em quatro dimensões: (i) **prevenção**; (ii) **detecção**; (iii) **solução** e (iv) **sanção**, cuja função primordial consiste em promover uma cultura de respeito à integridade, em prol da concretização do direito fundamental à boa Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo - federal, distrital, estadual e municipal.

Para compreender o papel do *compliance* na Administração Pública brasileira, há que se contextualizar o referido instituto diante da tendência crescente de se ressaltar a importância das consequências práticas das decisões do Poder público, quaisquer que sejam elas: judiciais ou administrativas, regulatórias ou não.

É o que fica claro, por exemplo, com o artigo 20²⁷ da Lei de introdução às normas do Direito brasileiro - LINDB (BRASIL, 1942), incluído pela Lei nº 13.655, de 2018 (BRASIL, 2018), regulamentado pelo Decreto nº 9.830²⁸, de 2019 (BRASIL, 2019), no qual destacam-se os artigos 2º e 3º (motivação e decisão); 8º (interpretação de normas sobre gestão pública); 11 (termo de ajustamento de gestão) e 19 (segurança jurídica na aplicação das normas), entre outros.

Em suma, a boa administração estimula a Administração Pública a

²⁷ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

²⁸ Regulamenta o disposto no art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.

simplesmente bem administrar. O bom desempenho das atuações administrativas, conduz o alcance de bons resultados, estes, em termos práticos, atendem as demandas sociais, nomeadamente quanto ao núcleo de direitos fundamentais (MENDONÇA, 2020, p. 1358).

Nesse sentido, defendemos que a nossa Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) é o **marco normativo jurídico central** para o sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito.

Assim, a integridade, no sistema de *Compliance* Constitucional, deve ser encarada como pilar central de sustentação de qualquer instituição pública, pois configura a única maneira de desenvolver uma cultura interna sólida que desperte na consciência dos servidores públicos a certeza de que o caminho da correção é o único a ser seguido (ZENKNER, 2019, p. 500).

Todavia, o sistema de *Compliance* Constitucional não possui uma dimensão exclusivamente jurídica, uma vez que é interdisciplinar, pois considera todas as normas não jurídicas que o processo público modelado - normatizado pela equipe de elaboração das normas de *compliance* - deve obedecer.

Assim, a norma de *compliance* aproveita outros saberes de outras ciências além do Direito - como a Administração, a Contabilidade, a Informática, etc. - para concretizar a boa governança dos negócios públicos e assegurar, de forma institucionalizada, que os processos de entregas públicas sejam mais eficientes, eficazes e transparentes, passíveis de auditoria e realizados em conformidade com todas as normas jurídicas e não jurídicas aplicáveis, legitimadas pela comunidade de princípios.

Assim sendo, o sistema de *Compliance* Constitucional pode ser utilizado para modelar processos públicos no âmbito da Administração Pública e propor soluções constitucionalmente adequadas a fim de que os gestores públicos possam alcançar a finalidade pública e concretizar direitos fundamentais com maior eficiência e moralidade, antecipar-se aos eventuais riscos e problemas e corrigi-los, caso apareçam.

Destaque-se, a propósito, que o sistema de *Compliance* Constitucional no âmbito da Administração Pública precisa adequar as normas de *compliance* modeladas às especificidades de cada instituição.

Além disso, exige permanente análise de riscos e revisão das normas jurídicas e não jurídicas aplicáveis.

Nessa direção, cada sistema a ser implementado tem amplo espaço de conformação pela entidade, que pode instituir o modelo de *compliance* que melhor se adeque às suas particularidades, desde que seja efetivo e atenda ao objetivo primordial de efetivamente evitar infrações à ordem jurídica e de, uma vez verificadas, contribuir para sua pronta reparação e para o retorno ao estado de normalidade (OLIVA; SILVA, 2018, p. 2711).

A aplicação principiológica *dworkiana* é a base do sistema de *Compliance* Constitucional para que possa atingir o melhor resultado. Assim, princípios constitucionais e aqueles internalizados por tratados internacionais podem ser utilizados a todo momento.

Desta maneira, o sistema de *Compliance* Constitucional, no âmbito do Poder Executivo, consiste, peremptoriamente, em um projeto estratégico que visa concretizar o direito fundamental à boa Administração Pública no paradigma do Estado Democrático de Direito, possibilitando eficácia, ou seja, cumprimento real aos princípios constitucionais da Administração Pública previstos no *caput* do artigo 37²⁹ da Constituição (BRASIL, 1988).

Os resultados na concretização do direito fundamental à boa Administração Pública somente serão alcançados quando houver o entendimento e comprometimento das pessoas envolvidas, em especial da cúpula dos gestores públicos, de que a integridade acoplada à boa governança vale a pena.

Assim sendo, propomos que a trajetória para a concretização do direito fundamental à boa Administração Pública no paradigma do Estado Democrático de Direito brasileiro perpassa pelo sistema de *Compliance* Constitucional, pela gestão constitucionalmente adequada de processos e pelo envolvimento dos *stakeholders* - servidores públicos e cidadãos - na modelagem de processos públicos e na implementação de sistemas de *compliance* públicos com **boa governança, integridade e interdisciplinaridade**.

Para tanto, o **constitucionalismo** e a **democracia** são os pilares do sistema de *Compliance* Constitucional, estabelecendo controles que diminuam a probabilidade de materialização de riscos e danos e, caso o problema ocorra, minimizam o impacto causado e solucionem a questão de uma maneira

²⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...].

constitucionalmente adequada.

4.2.2 *Compliance* Constitucional e constitucionalismo

O constitucionalismo é o *leitmotiv* do sistema de *Compliance* Constitucional. Esse sistema defende a superação do projeto positivista no Direito, por meio da necessária intrusão da moral e das diretrizes políticas no sistema de *compliance* do Poder Executivo e a consequente abertura democrática que ela provoca nos processos públicos que serão modelados.

Sabemos que a concretização das normas da Constituição de 1988 na realidade brasileira faz-se diante de uma dúvida instigante: “como propiciar a reduzir o tamanho desse enorme fosso entre o discurso tão altruísta e uma prática tão egocêntrica?” (BRITTO, 2010, p. 51).

Nesse contexto, o sistema de *Compliance* Constitucional implementado no âmbito do Poder Executivo objetiva entregar à sociedade as soluções constitucionalmente adequadas e aptas à concretização do direito fundamental à boa Administração Pública, aperfeiçoando as dimensões procedimental e substancial dos processos públicos por meio da ênfase na integridade *dworkiana*, a fim de superar a dimensão negativa do ‘jeitinho brasileiro’, materializada por uma indevida cultura do imprevisto nos processos públicos.

O resultado da conciliação do constitucionalismo, da democracia, e dos três princípios do sistema de *Compliance* Constitucional - **boa governança, integridade e interdisciplinaridade** - pode resultar na elevação progressiva da eficiência e da moralidade institucional, bem como da mitigação dos riscos e da possibilidade de maior controle e transparência (*accountability*), respeitados os limites impostos pelas garantias constitucionais individuais.

É inequívoco, portanto, que a república brasileira possui uma excelente oportunidade de disciplinar de uma maneira constitucionalmente adequada o seu sistema de *compliance* na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo.

A mensagem principal é que, para garantir integridade nas instituições públicas, é necessário a Administração Pública criar um sistema de *compliance* constitucionalmente adequado, cujas normas de integridade sejam um resultado colaborativo de um esforço sem precedentes entre pessoas (servidores públicos e

cidadãos) e instituições (públicas e privadas) para que, juntos, possamos concretizar o direito fundamental à boa Administração Pública por meio de uma abordagem sistêmica e interdisciplinar, que combine elementos baseados em normas jurídicas e não jurídicas, conformidade e valores morais arraigados na comunidade personificada de pessoas livres e iguais em valor e dignidade.

Para tanto, propomos três pressupostos para que o sistema de *Compliance* Constitucional cumpra, na Administração Pública do Brasil, seu mister constitucional, como instrumento para concretizar o direito fundamental à boa Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito: (i) **boa governança**; (ii) **integridade**; e (iii) **interdisciplinaridade**.

4.2.2.1 O desafio da Constituição de 1998: o rompimento com o autoritarismo

Concordamos com Menelick de Carvalho Netto e Ricardo Machado Lourenço Filho (2021, p. 234), quando afirmam que nossa Constituição de 1988 tem um desafio: superar a ordem autoritária anterior e inaugurar uma nova ordem democrática. “O fato de os direitos fundamentais estarem previstos logo no início do texto é um reflexo do seu caráter progressista e libertário” (CARVALHO NETTO; LOURENÇO FILHO, 2021, p. 234).

De acordo com o magistério de Carvalho Netto (2021b, p. 114-115), a relação das Constituições com o tempo revela a plasticidade inerente à formalidade constitucional que incorpore, por coerência, a permanente abertura da identidade ou sujeito constitucional para o futuro, no labor de densificação e concretização dos direitos fundamentais em uma sociedade pluralista, dinâmica, que vê a Constituição como um processo complexo que, a cada nova inclusão de direitos, produz exclusões. “Por isso mesmo, esse processo jamais pode se concluir, se fechar, sob pena de se transformar no oposto do constitucionalismo” (CARVALHO NETTO, 2021, p. 115).

Segundo Vera Karam de Chueiri (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2020, p. 7-8), Carvalho Netto é certamente um dos constitucionalistas críticos mais proeminentes do país, cuja intervenção teórica e prática se vê nas principais escolas de Direito do Brasil, bem como nas instâncias decisórias do parlamento, da jurisdição e do governo.

Lembra Chueiri (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2020, p. 9), que as escolas de Direito no Brasil são pouco ou quase nada reflexivas, tradicionalmente, mas hoje estão profundamente afetadas por uma nova eticidade e pelo radical compromisso com o constitucionalismo e a democracia, graças a intelectuais da monta de Menelick, o qual tem formado novas gerações de talentosos e importantes constitucionalistas.

4.2.2.2 A tensão entre o constitucionalismo e a democracia

Segundo Carvalho Netto (2021b, p. 115), Maurizio Fioravanti, ao reconstruir a história do conceito de Constituição, localiza, no interior do constitucionalismo moderno, uma tensão permanente e inafastável entre a democracia e o próprio constitucionalismo, ou seja, a própria ideia de Constituição, e governo limitado.

Com isso, Carvalho Netto (2021b, p. 115) afirma que podemos hoje constatar que o que antes fora visto como uma oposição antitética, a exigir que se assumisse um dos polos e se recusasse o outro, precisa, ao contrário, ser focado como uma tensão permanente e, na verdade, produtiva, entre a exigência de democracia, de afirmação da soberania popular, por um lado, e, por outro, a cobrança de um governo que se deixe limitar pelo respeito aos direitos fundamentais, pela Constituição. “Constituição esta que, enquanto tensão entre opostos (constitucionalismo e democracia) - que a um só tempo se complementam e se requerem mutuamente - revela-se bastante produtiva” (CARVALHO NETTO, 2021b, p. 115).

No entanto, como condição para que possamos visualizar a potencialidade dessa tensão, é imprescindível que sejamos capazes de aprender com os enganos de nossa própria história, tanto no campo da vivência institucional quanto no da produção teórica que justificou e alicerçou práticas anteriores (CARVALHO NETTO, 2021b, p. 115).

Advoga Carvalho Netto (2021b, p. 115) que é requerida, aqui, a superação da postura tradicional que enfocava essas duas dimensões como simplesmente opostas - no sentido de antagônicas e antitéticas -, exigindo a opção por uma delas. Ao se analisar mais profundamente essa oposição, contudo, verifica-se que essa relação não é assim tão simples, pois não se reduz a um mero antagonismo, como até então focado pela tradição (CARVALHO NETTO, 2021b, p. 116).

Se, por um lado, democracia e constitucionalismo efetivamente se opõem, se esses dois conceitos operam, eles próprios, como princípios opostos, como princípios contrários - e há, de fato, uma grande tensão entre eles -, por outro lado, é fundamental ter em conta que, ainda que contrários, eles não se contradizem, mas supõem-se mutuamente. Esse é o problema do constitucionalismo anterior que, seja pela via da tradição liberal, seja pela via da tradição republicana, tanto no paradigma do Estado de Direito como no do Estado Social, enfocava essa tensão constitutiva do próprio constitucionalismo como uma oposição antitética. Esses princípios, se são efetivamente contrários, atrevemo-nos a afirmar, não são contraditórios entre si, mas precisamente ao contrário, são equiprimordiais e co-originários (CARVALHO NETTO, 2021b, p. 116).

No contexto brasileiro, a partir dessa perspectiva, ao contrário da abordagem tradicional tanto na seara da teoria constitucional quanto da ciência política, Carvalho Netto (2021b, p. 116-117) afirma que se reexaminarmos a nossa história institucional, poderemos constatar os custos em termos de anomia e de crise de legitimidade pela incapacidade teórica e prática de vê-los como princípios opostos que, no entanto, são simultânea e reciprocamente constitutivos um do outro, aptos a instaurar uma tensão rica, complexa e produtiva, sem a qual não pode haver nem democracia nem constitucionalismo.

Sempre que se buscou na história Constitucional instaurar um deles em detrimento do outro, produziram-se apenas simulacros, ou uma ditadura travestida de democracia, ou um arremedo de Constituição que, ao invés de garantir a formação e a manifestação institucional da opinião e vontade públicas constitucionais, as impede e a elas se opõe, transformando o texto constitucional em mera letra morta e dando azo a graves processos de anomia (CARVALHO NETTO, 2021b, p. 117).

Isso porque, ensina Carvalho Netto (2021b, p. 117), como nos revelam tanto a história do constitucionalismo como a história da democracia representativa, essa relação há que ser necessariamente complexa, requerendo um uso criativo desse aparente paradoxo - dessa tensão produtiva - entre os dois termos, pois só assim essa imprescindível tensão entre os dois princípios pode se produzir e se tornar permanente, contribuindo para evitar tanto o desgaste do texto constitucional e a desestima à Constituição, quanto a ditadura, a substituição da *res publica* pela *res total*.

Desta forma, aprendemos dolorosamente que a democracia só é democrática se for constitucional, uma vez que a vontade ilimitada da eventual maioria é ditadura, a negação da própria ideia de democracia, cujo conceito, depois dos abusos sofridos pelo povo por parte de regimes autoritários (tanto de esquerda quanto de direita) no

século XX, passou a requerer como característica constitutiva o respeito às minorias (CARVALHO NETTO, 2021b, p. 117). “Há que ser garantida institucionalmente, portanto, a possibilidade de que a minoria de hoje venha a se tornar a maioria de amanhã” (CARVALHO NETTO, 2021b, p. 119).

A teoria democrática avançou até esse ponto a partir de experiências bastante dramáticas, como o nazismo, o fascismo, o stalinismo e outros movimentos autoritários que tiveram curso sobretudo na primeira metade do século XX (CARVALHO NETTO, 2021b, p. 119).

De acordo com Carvalho Netto (2021b, p. 117), do mesmo modo, não menos dolorosamente e no mesmo processo, aprendemos também que o constitucionalismo só é constitucional se for democrático.

A elaboração ou a apropriação técnico-burocrática do texto constitucional para moldar passivamente o povo como o seu objeto, como objeto do Estado (poder estatal), como massa (de manobra), é autoritarismo, e, assim, a negação do próprio constitucionalismo (CARVALHO NETTO, 2021b, p. 117).

Haverá, então, sempre uma tensão entre o constitucionalismo e a democracia, a qual o sistema de *Compliance* Constitucional não ignora, mas a compreende como uma relação de complementariedade, pois não são contraditórios entre si, por serem equiprimordiais e co-originários.

Essa compreensão pela comunidade de princípios é fundamental para o momento da implementação do sistema de *compliance* e, também, para os momentos posteriores de elaboração e de aplicação das normas de *compliance* pelas instituições públicas.

4.2.2.3 Qual é o papel de uma Constituição?

O papel de uma Constituição, para Menelick de Carvalho Netto e Paulo Henrique Blair de Oliveira (2021, p. 258-259), não é medido pela extensão de seu texto, mas pelo balizamento principiológico que ela permite tematizar em uma sociedade.

Nenhum texto será completo o suficiente para abranger, de forma antecipada, todas as possibilidades futuras que essa tematização pode levantar. E, por outro lado, nenhum texto, por sua “clareza” ou “precisão”, prescindirá de interpretações que busquem a adequação dos princípios

contidos nele a cada situação concreta (CARVALHO NETTO; OLIVEIRA, 2021, p. 258-259).

Para esses autores (2021, p. 259), uma Constituição, por si, não implementa direitos: ela pode exigir o cumprimento deles, confrontando nossas práticas e, desse modo, colocando em pauta nossos conflitos.

Em uma democracia, o texto constitucional não é o apaziguador de nossas divergências, mas o campo onde são travados os embates em torno delas. A paz perfeita só pode ser experimentada, em uma sociedade contemporânea, como a paz dos mortos em um cemitério. A Constituição, ao contrário, reverbera continuamente as crises que se instalam em torno de uma garantia fundamental na democracia: o direito de reivindicar novos direitos (CARVALHO NETTO; OLIVEIRA, 2021, p. 259).

No contexto brasileiro, as falhas e retrocessos - sempre possíveis em uma democracia - não devem ser tomadas como lições da invalidade das garantias fundamentais contidas na Constituição, mas como momentos nos quais a exigência constitucional por igualdade e liberdade torna-se ainda mais relevante (CARVALHO NETTO; OLIVEIRA, 2021, p. 259).

Tais garantias são fundamentais exatamente para que sejam invocadas nos momentos de maior crise e de maior risco. E, em meio a tais riscos, o que se deve analisar é que sentidos temos dado à igualdade e à liberdade na trajetória da Constituição de 1988 (CARVALHO NETTO; OLIVEIRA, 2021, p. 259).

As reivindicações nas ruas por liberdade e por igualdade levantam publicamente a pretensão constitucional de que as diferenças específicas do grupo que as conduz sejam reconhecidas, daquele momento em diante, como igualdade, e exigem o respeito público à sua liberdade de serem diferentes. Os debates sobre diferenças de gênero, de cor, de orientação sexual, de arcaouços culturais, de práticas religiosas ou mesmo antirreligiosas revelam a todos a inconstitucionalidade concreta de toda forma de discriminação. De outra parte, para a efetiva igualdade no respeito às diferenças, é necessário assegurar-se a esfera de liberdade para o exercício dessas diferenças. Tal esfera não requer (nem pode exigir) que tenhamos simpatia ou afeto por valores diversos dos nossos. Mas, a Constituição impõe, sim, o respeito à liberdade, o respeito às diferenças reconhecidas como igualdade (CARVALHO NETTO; OLIVEIRA, 2021, p. 259).

De acordo com Carvalho Netto e Oliveira (2021, p. 259-260), é na tensão desses campos é que se encontra o sucesso mais retumbante da Constituição de 1988.

A sua exigência principiológica de igualdade e liberdade, em um ambiente institucional democrático, permite a compreensão de que a igualdade é o direito à diferença, e de que a liberdade é a exigência pública (oponível a

todos) do respeito ao direito privado de ser diferente. Trata-se de um processo contínuo, inesgotável precisamente por que a cada ato de inclusão, a cada momento de respeito constitucional pela liberdade e pela igualdade, torna-se visível que outros ainda não foram incluídos, e que suas vozes não podem ser silenciadas em uma democracia (CARVALHO NETTO; OLIVEIRA, 2021, p. 259-260).

Para esses autores (2021, p. 260), é por esse motivo que o rol de nossas garantias fundamentais expressamente não se apresenta como uma relação fechada de direitos, já que o texto constitucional admite no §2º de seu artigo 5º que os direitos e garantias expressos lá “[...] não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988). “A Constituição, portanto, é um documento que, no embate pelo sentido presente de seu conteúdo, permanece aberta para o futuro. Tal abertura é o pulsar de um documento vivo” (CARVALHO NETTO; OLIVEIRA, 2021, p. 260).

Por isso, segundo Carvalho Netto e Oliveira (2021, p. 260), temos o que comemorar! Desde 1988, as pretensões de respeito à cidadania vindas da rua ressoam como exigências irrefutáveis, como gritos pelo reconhecimento da força normativa da Constituição tornando cada vez mais plausível que a República Federativa do Brasil seja vista e vivenciada como um Estado Democrático de Direito fundado na dignidade da pessoa humana (CARVALHO NETTO; OLIVEIRA, 2021, p. 260).

Desse modo, advogamos que quem faz o balizamento principiológico de nossas práticas do *compliance* na nossa comunidade de princípios é a Constituição de 1988, confrontando e colocando em pauta nossos conflitos.

Por isso, defendemos que quem faz o balizamento principiológico do sistema de *Compliance* Constitucional, também, é a Constituição de 1988, confrontando e colocando em pauta nossos conflitos, seja na implementação do sistema de *compliance*, seja na elaboração e na aplicação das normas de *compliance*.

4.2.2.4 Afinal de contas: para Dworkin, o que uma Constituição constitui?

Segundo Carvalho Netto e Scotti (2020, p. 11), uma compreensão normativamente consistente dos direitos fundamentais na ordem constitucional de 1988 requer que se leve a sério o disposto nos §§1º e 2º do artigo 5º da Constituição

da República, ou seja, que o leitor, enquanto intérprete e cidadão que é, seja capaz de alterar sua postura diante dela, a assumir como sua uma perspectiva de quem operou o giro linguístico (hermenêutico/pragmático) no campo da teoria constitucional.

Aqui, a questão fundamental deixa de ser vista como um dado: “o que é uma Constituição?” e passa a ser uma abordagem que tem como foco central a indagação: “o que a Constituição constitui?”.

De acordo com Carvalho Netto e Scotti (2020, p. 11), a abordagem do constitucionalismo passa, agora, a ser determinada pela postura de um participante interno que tem como foco a indagação acerca da comunidade de pessoas que se reconhecem reciprocamente como livres e iguais na concretude de suas vivências cotidianas.

Afinal de contas: para Dworkin, o que uma Constituição constitui? Para Dworkin, a Constituição constitui uma **comunidade fundada por princípios** (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2020, p. 98).

Uma Constituição constitui uma **comunidade de princípios**; uma comunidade de pessoas que se reconhecem reciprocamente como iguais em suas diferenças e livres no igual respeito e consideração que devotam a si próprios enquanto titulares dessas diferenças (CARVALHO NETTO; PAIXÃO, 2021, p. 102).

Por isso mesmo, também, a organização constitucional dos Poderes públicos é ela mesma uma garantia e condição de possibilidade da afirmação dos direitos fundamentais, da complexidade e da igualdade na diversidade (CARVALHO NETTO; PAIXÃO, 2021, p. 102).

Para Carvalho Netto e Paixão (2021, p. 102), “povo é o resultado do processo de deliberação sobre quem somos e como vivemos”. Com isso, a maturidade democrática requer uma eticidade reflexiva capaz de rever inadmissíveis antigas práticas naturalizadas no Brasil (CARVALHO NETTO; PAIXÃO, 2021, p. 102).

Diante do contexto de crises brasileiras, advertem Carvalho Netto e Paixão (2021, p. 103): na verdade, não há nada que possa ser abertamente apresentado ao debate público como uma justificativa para a ruptura institucional que se propõe, seja através de uma assembleia constituinte exclusiva, seja mediante uma revisão não autorizada pela própria Constituição.

Assim, para Carvalho Netto e Paixão (2021, p. 103), usar o ícone “povo” contra a democracia é hoje uma prática constitucionalmente inadmissível. É o

momento, segundo Carvalho Netto e Paixão (2021, p. 102), de reiterar um **conceito histórico** de Constituição, que permite estabelecer uma gramática de práticas e usos do texto constitucional.

A crença de que a literalidade do texto constitucional seja capaz de determinar o sucesso ou fracasso da vida institucional é por demais simplória. Já há muito sabemos que textos constitucionais por si sós nada significam. O problema é o de qual aplicação somos capazes de dar a eles. Os textos constitucionais, sintéticos ou analíticos, são sempre principiológicos tão só por serem constitucionais (CARVALHO NETTO; PAIXÃO, 2021, p. 102).

Aqui, os direitos fundamentais, ou seja, a igualdade e a autonomia ou liberdade reciprocamente reconhecidas a todos os membros da comunidade, passam a ser compreendidos, portanto, como princípios, a um só tempo, opostos e complementares entre si (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2020, p. 11-12).

De acordo com Carvalho Netto (2021b, p. 114), a Constituição, do mesmo modo que o Direito, deve ser compreendida como uma conquista evolutiva, sobretudo no nível formal, consubstanciando-se no documento basilar de uma sociedade em permanente crescimento de complexidade.

Assim, importa reconhecer que ela só pode regular o presente de forma aberta para o futuro, principiologicamente, possibilitando, a um só tempo, a diferenciação ou o fechamento operacional do Direito em relação à política, e vice-versa, permitindo, assim que Direito e política se articulem complementarmente, ou seja, é também precisamente em razão da perspectiva e distinta especialização funcional desses sistemas que eles podem contribuir para a reprodução dessa sociedade complexa, prestando-se serviços mútuos (CARVALHO NETTO, 2021b, p. 114).

O Direito moderno, enquanto conjunto de normas gerais e abstratas válidas para a sociedade como um todo, não é nada sem a imperatividade que somente a política pode lhe emprestar, e a política moderna, por sua vez, só goza de legitimidade quando atua autorizada pela Constituição, pelo Direito (CARVALHO NETTO, 2021b, p. 114).

Nesse sentido, valorizar não apenas a dimensão do procedimento, mas sobretudo valorizar a dimensão substancial na modelagem das normas do sistema de *compliance* na Administração Pública é dimensionar adequadamente as garantias consagradas na Constituição ao longo do tempo e das quais não se deve desvincular, pois configuram pressuposto e limite para barrar interesses oriundos de estruturas de dominação, infelizmente reproduzidas no seio da sociedade e que

ameaçam permanentemente incidir no desfecho das decisões públicas.

4.2.2.5 Os cinco valores éticos do sistema de *Compliance* Constitucional

O sistema de *Compliance* Constitucional defende que a importância do dever de agir com integridade deve ser enfatizado pela Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, em todos os seus níveis, de forma generalizada, para promover uma cultura de responsabilidade pessoal entre os servidores públicos.

Para Dworkin (2014b, p. 258), uma comunidade de princípios, fiel à promessa de aceitar a integridade, pode reivindicar a autoridade de uma verdadeira comunidade associativa, podendo, portanto, reivindicar a autoridade moral - suas decisões coletivas são questões de **dever**, não apenas de poder - em nome da **fraternidade**.

O espírito de integridade, que Dworkin (2014b, p. 314) situa na fraternidade, seria violado se o Estado - Hércules - tomasse suas decisões de outro modo que não fosse a escolha da interpretação que lhe pareça a melhor do ponto de vista da moral política como um todo.

Aceitamos a integridade como um ideal político porque queremos tratar nossa comunidade política como uma comunidade de princípios, e os cidadãos de uma comunidade de princípios não têm por único objetivo princípios comuns, como se a uniformidade fosse tudo que desejassem, mas os melhores princípios comuns que a política seja capaz de encontrar. A integridade é diferente da justiça e da equidade, mas está ligada a elas da seguinte maneira: a integridade só faz sentido entre pessoas que querem também justiça e equidade (DWORKIN, 2014b, p. 314).

Assim, na visada de Dworkin, a escolha do profissional de *compliance* da interpretação que ele considera mais bem fundada em sua totalidade na modelagem das normas de *compliance* - mais equitativa e mais justa na correta relação - decorre de seu compromisso inicial com a integridade, ou seja, “ele faz essa opção no momento e da maneira que a integridade tanto o permite quanto o exige” (DWORKIN, 2014b, p. 314).

Além disso, os servidores públicos devem refletir sobre os valores éticos que norteiam o serviço público. Por isso, o sistema de *Compliance* Constitucional propõe **cinco valores éticos fundamentais** e **princípios de ação** no serviço público: (i) responsabilidade; (ii) fraternidade; (iii) justiça; (iv) evitar causar danos; e (v) fazer o

bem.

Quadro 1 - Valores éticos do sistema de *Compliance* Constitucional

<p>Valor 1 - Responsabilidade</p> <p>Princípios de ação:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.1 Rejeitar incompetência 1.2 Buscar eficiência 1.3 Buscar eficácia 1.4 Assumir a responsabilidade pelo que é feito e como 1.5 Facilitar a transparência 1.6 Ouvir e ser responsivo <p>Valor 2 - Fraternidade</p> <p>Princípios de ação:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.1 Evitar conflito de interesses 2.2 Buscar inclusão 2.3 Servir as minorias 2.4 Buscar o interesse público 2.5 Ser fraterno 	<p>Valor 3 - Justiça</p> <p>Princípios de ação:</p> <ul style="list-style-type: none"> 3.1 Cumprir a Constituição e as normas jurídicas e não jurídicas 3.2 Buscar justiça substantiva (real) 3.3 Buscar distribuição justa de benefícios públicos 3.4 Dar acesso equitativo e justo aos serviços públicos <p>Valor 4 - Evitar causar danos</p> <p>Princípios de ação:</p> <ul style="list-style-type: none"> 4.1 Colaborar com solução ou melhorias 4.2 Usar imaginação moral <p>Valor 5 - Fazer o bem</p> <p>Princípios de ação:</p> <ul style="list-style-type: none"> 5.1 Ser empático 5.2 Ajudar afirmativamente 5.3 Esforçar para o mundo das teorias se concretizar em boas práticas no mundo empírico
--	---

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Portanto, defendemos que a inclusão da boa Administração Pública no rol dos direitos fundamentais constitui a fundação de parâmetros mínimos de atuação do Poder Executivo na organização ética do Brasil.

Além disso, as garantias constitucionais que preenchem o conteúdo do direito à boa Administração Pública correspondem à instrumentos essenciais à tutela dos demais direitos fundamentais dos cidadãos, além de evitarem condutas abusivas ou arbitrárias praticadas pela Administração Pública.

A seguir, buscaremos compreender em que sentido é necessário reconhecer uma coesão interna entre o *Compliance* Constitucional e os princípios constitucionais da Administração Pública - legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade; e eficiência.

4.3 EM QUE SENTIDO É NECESSÁRIO RECONHECER UMA COESÃO INTERNA ENTRE O SISTEMA DE *COMPLIANCE* CONSTITUCIONAL E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

O exercício de uma cultura de integridade na Administração Pública brasileira contemporânea precisa de parâmetros filosóficos consistentes e diretrizes políticas coerentes.

Afinal, sem um referencial teórico consistente e constitucionalmente adequado à realidade histórica do Brasil, o *compliance* pode trazer mais problemas do que soluções.

No Brasil, apesar das diferenças sociais, culturais e econômicas com o país de origem de Dworkin - os Estados Unidos da América -, defendemos que os pressupostos filosóficos e jurídicos desse autor são convergentes com os pressupostos do sistema de *Compliance* Constitucional, na medida em que tal sistema visa restringir a discricionariedade forte dos profissionais de *compliance* ao modelarem processos públicos por meio de **normas de compliance** de interesse geral da comunidade.

Segundo Bahia e Silva (2021, p. 11), desde logo, é preciso saber o que queremos com nossa democracia, já que é a única forma legítima de governo que conhecemos, destinada a tomar as decisões coletivas substantivas para nossa comunidade.

O sistema de *Compliance* Constitucional visa oferecer uma interpretação que leve em consideração a melhor luz do **artigo 3º da Constituição de 1988** e, de modo mais geral, que propicie uma construção constitucionalmente adequada para um sistema de *compliance* no âmbito do Poder Executivo entre nós.

Para tanto, Dworkin nos auxiliará a construir a compreensão de um conceito de *compliance* que não seja apenas formal, mas material, de acordo com os princípios de moralidade política da comunidade de membros livres e iguais.

De fato, adotamos um governo democrático, nos termos do artigo 1º da Constituição de 1988, que exige de nós mesmos, de nossas instituições políticas e de nossos governantes que assumam um compromisso com a democracia (BAHIA; SILVA, 2021, p. 11).

Dworkin aborda a democracia, em seus últimos escritos, a partir de duas concepções: (i) concepção **majoritária ou majoritarista** e (ii) concepção **associativa ou coparticipativa**.

Pelo primeiro modelo de democracia, denominada de concepção majoritária ou majoritarista:

La democracia es el gobierno de la voluntad de la mayoría, es decir, el gobierno de acuerdo com la voluntad del número mayor de personas expresada en elecciones con sufragio universal o casi universal. Nada garantiza que las decisiones de la mayoría sean justas; dichas decisiones pueden resultar injustas para minorias cuyos intereses sob ignorados sistemáticamente por aquélla³⁰ (DWORKIN, 2008, p. 167).

A outra concepção de democracia é denominada por Dworkin de associativa ou coparticipativa. Segundo essa ideia,

Democracia significa que las personas se gobiernan a sí mismas cada cual como asociado de pleno de derecho de una empresa política colectiva, de tal manera que las decisiones de una mayoría son democráticas sólo si cumplen ciertas otras condiciones que protegen la condición y los intereses de cada ciudadano en tanto asociado de pleno derecho de esa empresa³¹ (DWORKIN, 2008, p. 168).

Dentre essas duas concepções de democracia propostas por Dworkin, defendemos que aquela que promove o valor da dignidade e que leva a sério a igualdade e a liberdade é a concepção **associativa ou coparticipativa**.

Dessa forma, o autogoverno só é possível se nossa comunidade permitir a participação moral, isto é, que as pessoas sintam parte de um empreendimento político comum (BAHIA; SILVA, 2021, p. 17). “Só existirá democracia na medida em que essas condições forem atendidas” (BAHIA; SILVA, 2021, p. 17).

Nessa medida, importante considerar que uma das condições para a democracia é fazer com que toda pessoa, para se sentir membro moral, possa participar da decisão coletiva sobre a qual tenha um interesse e que seja independente em relação a essa decisão (DWORKIN, 2006, p. 37-38; BAHIA; SILVA, 2021, p. 17).

³⁰ “A democracia é o governo da vontade da maioria, ou seja, o governo segundo a vontade do maior número de pessoas expressa em eleições com sufrágio universal ou quase universal. Nada garante que as decisões da maioria sejam justas; essas decisões podem ser injustas para as minorias cujos interesses são sistematicamente ignorados pela minoria” (tradução nossa).

³¹ “Democracia significa que as pessoas se governam como membros de pleno direito de uma empresa política coletiva, de modo que as decisões da maioria só sejam democráticas se atenderem a certas outras condições que protejam a condição e os interesses de cada cidadão como membro de pleno direito daquela empresa” (tradução nossa).

Assim sendo, compreendemos que o modelo da democracia coparticipativa promove, do modo mais veemente possível, a igual consideração e respeito para cada uma das pessoas da comunidade brasileira de princípios.

Portanto, toda leitura que se faça do sistema de *Compliance* Constitucional, ao menos de acordo com nossa intenção comunitária de estabelecer um Estado democrático, deve ser moralmente adequada às exigências dessa concepção democrática (BAHIA; SILVA, 2021, p. 18).

Defendemos, então, que a concepção majoritária de democracia é apenas procedimental; já o modelo coparticipativo liga a democracia a questões substantivas de legitimidade, promovendo o valor da dignidade e possibilitando uma coesão interna entre o sistema de *Compliance* Constitucional e os princípios constitucionais da Administração Pública.

Assim, nos filiamos ao modelo coparticipativo de democracia e propomos que a Constituição de 1988 seja interpretada como **marco normativo jurídico central** do sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública.

As normas administrativas devem estar em conformidade com os princípios constitucionais expressos no art. 37 da Constituição Federal, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. E também deverão estar de acordo com outros princípios reconhecidos no ordenamento jurídico brasileiro (VASCONCELOS; LOPES; FERNANDES, 2019, p. 692).

Compreendemos, então, a Constituição brasileira como **marco normativo jurídico central**, pois defendemos que é da essência do sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública o respeito aos direitos e aos deveres fundamentais constitucionais, mas, também, às garantias constitucionais individuais, tanto dos servidores públicos, quanto dos cidadãos.

4.3.1 *Compliance* Constitucional e legalidade

O sistema de *Compliance* Constitucional está interligado ao princípio constitucional da legalidade no sentido de que a institucionalização e a implementação de um sistema de *compliance* na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, necessita de uma lei aprovada pelo Poder Legislativo ou de um decreto expedido pelo chefe do Poder Executivo.

Segundo Vasconcelos, Lopes e Fernandes (2019, p. 696), o significado de *compliance* relaciona-se com a legalidade, mas não apenas com o cumprimento de regras.

Na Constituição Federal, o *compliance* tem integração com o princípio da legalidade (art. 5º, XXXIX); princípio da irretroatividade (art. 5º, XL); princípio da intranscendência da pena (art. 5º, XLV); princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV); e princípio da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV) (VASCONCELOS; LOPES; FERNANDES, 2019, p. 703).

Nessa toada, a lei - ou decreto - que disponha sobre a institucionalização do sistema de *compliance* pode - e deve - ser revisitada e atualizada constantemente caso seja necessário aperfeiçoar o sistema de integridade pelas eventuais novas concepções de mundo e novos valores que ingressam na comunidade de princípios.

Outrossim, o procedimento adotado pela Administração Pública para modelar os processos públicos e elaborar as normas de *compliance* deve permitir uma participação efetiva de todos os membros da equipe de *compliance*, com diálogo e interação, numa perspectiva pragmática, descolada de práticas meramente simbólicas ou prolixas.

É necessário que haja exteriorização de argumentos sólidos que subsidiem a motivação das decisões sobre a escolha dos processos públicos que serão modelados, as quais deverão ser constitucionalmente adequadas.

Além disso, a lei ou decreto deverá prever o procedimento de revisão periódica das normas de *compliance* da instituição, cujas balizas normativas maximizam o controle sobre o agir pragmático administrativo.

Segundo Motta (2021, p. 237), a legalidade, enquanto valor (*value*) ligado à igualdade de consideração das pessoas pelo Direito, preconiza que o emprego do poder de coerção de uma comunidade política só se justifica a partir da existência de critérios prévios à sua utilização.

Por outro lado, há também a dimensão do ajuste (*fit*) da interpretação da prática jurídica, que diz respeito ao autogoverno, o qual se processa por meio da adequação da legalidade à situação presente e às futuras, sem descurar da participação dos interessados no processo de decisão acerca dessa adequação (MOTTA, 2021, p. 237).

Essa é a dimensão mais complexa que deve ser assimilada para que se interprete corretamente a tarefa de implementar o sistema de *Compliance*

Constitucional e de modelar uma norma de *compliance* na Administração Pública em um ambiente democrático.

Na dimensão da legalidade, defendemos que, independentemente da implementação dar-se por meio de lei ou de decreto, o que importa é que o processo seja democrático e que o Poder Executivo modele processos públicos que promovam a dignidade de todas as pessoas.

Assim, todo e qualquer ato do Poder Executivo no âmbito do sistema de *Compliance* Constitucional deve ser coerente com o valor que se pretende promover. “Vale dizer, todo ato deve estar fundado em princípios morais que se adequam e justificam os valores que o mesmo pretende compartilhar” (BAHIA; SILVA, 2021, p. 12).

Valores não representam preferências ou compromissos e, portanto, não podem ser ponderados. Há verdades objetivas sobre valores, já que os valores têm foco não apenas na vida privada, mas também na vida política de cada cidadão. Os vários valores estão interligados mutuamente em uma ampla rede de coerência e unidade (BAHIA; SILVA, 2021, p. 12).

Uma norma de *compliance* na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, portanto, por mais banal que seja o processo público modelado, deve estar adequada e fundamentada em uma concepção de democracia que promova a dignidade, entendida como igualdade e liberdade, se se pretende ser legítima num Estado Democrático de Direito.

Essa é a exigência de integridade, grandiloquente projeto teórico de Ronald Dworkin que muito pode servir de inspiração para o nosso sistema de *Compliance* Constitucional.

Afinal, o sistema de *Compliance* Constitucional aqui proposto não procura complicar ou tornar filosóficas as coisas do *compliance* no âmbito do Poder Executivo: as coisas do *compliance* na Administração Pública é que são complexas e filosóficas.

4.3.2 *Compliance* Constitucional e impessoalidade

O constitucionalismo moderno articula uma dimensão retrospectiva, que se vale dos usos do passado, da memória e da história (DUARTE; QUEIROZ, 2020, p.

419) com uma dimensão prospectiva, que ilumina - ou obscurece - os rumos do nosso futuro.

Diante desses elementos, a melhor interpretação sobre o princípio constitucional da impessoalidade no âmbito do Poder Executivo é aquela que compreende a impessoalidade como uma necessidade de igualdade, “diante dos imperativos do pluralismo e do reconhecimento de um passado e de um presente atravessado por profundas violações de direitos humanos” (DUARTE; QUEIROZ, 2020, p. 419).

A costura do estudo é permeada, sobretudo, por dois ensinamentos de Menelick de Carvalho Netto: (i) de que não há história constitucional sem luta por direitos - e que essas lutas devem ser rastreadas nos textos positivados, mas, sobretudo, nas lacunas, nas ausências e nos silêncios; (ii) e que essas lutas por direitos fundamentais possuem um caráter universal: por mais que demandas possam ser historicamente determinadas, os dramas e dilemas dessas lutas dizem respeito a toda humanidade (DUARTE; QUEIROZ, 2020, p. 419).

A potência dessas questões para pensar o campo de conhecimento em torno do constitucionalismo decorre do fato de que elas estão na base do pensamento político moderno. Como ponto de articulação de identidades específicas à modernidade (cidadania, nacionalidade, liberdade, igualdade, propriedade, indivíduo, etc.), o fenômeno do direito constitucional pode e deve ser repensado a partir de uma filosofia da história que dê conta da diáspora negra do mundo atlântico. E mais, é preciso que o constitucionalismo permita-se perceber como elemento, constituído e constituidor, das marcações, identidades e discursos tanto da modernidade, como do colonialismo (DUARTE; QUEIROZ, 2020, p. 428).

Assim, a Constituição apresenta-se como uma aquisição evolutiva relacionada às alterações na organização política e, especialmente, na possibilidade de crítica política do mundo (FIORAVANTI, 2001). Neste sentido, o constitucionalismo atua como mecanismo que permite e consolida a passagem das sociedades estratificadas às sociedades diferenciadas por funções, complexas e pós-tradicionais (PAIXÃO, 2011).

Segundo Carvalho Netto (2004), esse mecanismo realiza-se por meio da tríade base da forma constitucional - direitos fundamentais; separação de poderes; e soberania popular -, a qual estabelece procedimentos e garantias para que as pessoas sejam capazes de exercitar uma postura impessoal e crítica diante das normas sociais em processos públicos permeados pela lógica do reconhecimento.

Assim, o caráter supralegal da Constituição tem origem e é constituído pelas lutas por direitos e pelas disputas em torno da justiça e dos sentidos da humanidade: “é a história dessas lutas e disputas que permite o olhar crítico sobre os textos constitucionais, no que eles afirmam e negam, positivam e silenciam” (DUARTE; QUEIROZ, 2020, p. 420).

Por essa visada, a interpretação, a prática e a teoria constitucional são moldadas por um repertório cognitivo e por condutas sociais que articulam constantemente a relação entre passado, presente e futuro (DUARTE; QUEIROZ, 2020, p. 420).

As dimensões retrospectiva e prospectiva, de maneira sempre abertas, são iminentes ao constitucionalismo moderno. Essa incidência da temporalidade e da história no hábito constitucional dimensiona os vínculos existentes entre Constituição e demandas por reconhecimento e por direitos (DUARTE; QUEIROZ, 2020, p. 420).

Nesse contexto, sugerimos que a memória constitucional - aquela cotidianamente articulada na comunidade -, deve ser informada por uma interpretação constitucional que reconhece o pluralismo da Constituição como uma proposta de releitura do princípio constitucional da impessoalidade, admitindo um passado de uma sociedade moldada a partir da escravidão, do colonialismo e do racismo, e um presente de exclusões deles decorrentes (DUARTE; QUEIROZ, 2020, p. 420).

Essa leitura do sistema de *Compliance* Constitucional, inspirada na tradição forjada por Menelick de Carvalho Netto, possui certas preocupações norteadoras, entre elas:

A primeira é a reflexão de que toda afirmação sobre a Constituição e a própria hermenêutica constitucional encarnam uma determinada interpretação da história. Segundo, que a determinação do sentido e do conteúdo moral dos direitos fundamentais no presente requer uma articulação argumentativa sobre o tempo, em que não só o passado é levado em consideração, mas também o futuro. Por fim, o terceiro aspecto se refere à ideia de que esses direitos fundamentais e os princípios constitucionais são informados pelas lutas por liberdade e igualdade de ontem e de hoje. Assim, essa tradição apresenta uma compreensão do constitucionalismo indissociável da fina conexão entre Constituição, moral e história (DUARTE; SÁ; QUEIROZ, 2019).

Assim, a narrativa jurídica e a hermenêutica constitucional possuem um caráter criativo quando o Direito e o *compliance* se defrontam com o problema da

concretização do direito fundamental à boa Administração Pública em contextos históricos distanciados do momento em que o texto constitucional foi criado.

Constituição e história entrelaçam-se quando o Poder Executivo pretende solucionar, no presente, problemas na comunidade sob sua responsabilidade que quase sempre têm longa duração, mas que apresentam novas dimensões, olhares e perspectivas.

Isso pressupõe o entendimento de que as diretrizes políticas do Poder Executivo são permanentemente constituídas por exclusões, implicando uma hermenêutica criativa na implementação do seu sistema de *compliance* que questiona as narrativas oficiais, especialmente quando tais narrativas decorrem a violação da impessoalidade, da igualdade e da liberdade.

Nesse contexto, o sistema de *Compliance* Constitucional pretende ser uma ferramenta de transformação cultural no âmbito do Poder Executivo, na qual servidores públicos tomem decisões impessoais - mas, não “neutras” -, tendo compromisso com a concretização dos objetivos constitucionais da república previstos no **artigo 3º da Constituição de 1988**, cujas diretrizes políticas devem estar materializadas nos objetivos e na missão institucional.

Por isso, a concretização da representação de pensamentos, palavras e ações impessoais é algo complexo, que exige uma análise sistêmica.

Deve-se tratar o sistema de *compliance* como um modo sistêmico, pois para prevenir e combater a corrupção é necessário reunir as atuações dos governos, da sociedade civil e das empresas em nível nacional, e internacional (VASCONCELOS; LOPES; FERNANDES, 2019, p. 706).

O sistema de *Compliance* Constitucional aproveita essa oportunidade desafiadora e orienta servidores públicos por meio de princípios próprios e cumulativos - boa governança; integridade e interdisciplinaridade -, aptos a concretizar o princípio da impessoalidade em sua plenitude e de forma generalizada na Administração Pública, ao traçar mecanismos constitucionalmente adequados na modelagem de processos públicos, no contexto do Poder Executivo.

4.3.3 *Compliance* Constitucional e moralidade

O sistema de *Compliance* Constitucional defenderá o que Dworkin denominou de leitura moral da Constituição, que de modo algum aponta para uma moralização do Direito ou do *compliance* ou para qualquer confusão entre moral e Direito.

Em seu último livro, *A Raposa e o Porco-espinho: Justiça e Valor (Justice for Hedgehogs)*, Dworkin (2014a) pretende promover um esforço para integrar de maneira coerente seu projeto de filosofia moral e jurídica, recuperando discussões travadas ao longo de várias décadas (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 208).

Nesse livro, Dworkin se reconhece como um “ouriço” e com isso defenderá seu sistema de pensamento a partir de um princípio fundamental: a unidade e interdependência dos valores éticos e morais (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 208).

Segundo Pedron e Ommati (2021, p. 208, nota 20), na obra *Justice for Hedgehogs*, Dworkin faz alusão tanto a um fragmento do poeta grego Arquíloco quanto a um célebre texto de Isaiah Berlin.

Segundo essa metáfora, a raposa é um ser que sabe muitas coisas, ao passo que o ouriço sabe apenas uma grande coisa. A principal diferença é, portanto, que este último - como postura filosófica - relaciona todo seu pensamento a partir de um sistema coerente, ao passo que as “raposas” defendem um universo de ideias que não guardam articulação e que são muitas até mesmo contraditórias (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 208, nota 20).

Dessa afirmação, Pedron e Ommati (2021, p. 208-209) identificam dois desdobramentos: (i) tudo gira em torno de uma proposta não arquimediana, que conjuga teorias da interpretação, da ética, da moral, do Direito e da política acerca da unidade e da integridade dos valores, que desafia todos nós a pensar essas esferas sociais unidas a partir de um sistema coerente de princípios, no qual elas se interajam e se complementem. Afasta-se, assim, a ideia de origem positivista que afirma a possibilidade de separação total da moral, da ética ou da política, desligadas de sua inter-relação com o Direito; e (ii) em sua visão do que compõe a teoria moral, Dworkin afirma que devemos concebê-la como um conjunto de deveres voltados a tratar uns aos outros como titulares de um direito de igual respeito e consideração.

Aqui, a ideia de dignidade humana é revisitada para explicar uma leitura que integre os princípios da igualdade e da liberdade, afirmando a inexistência de qualquer conflito entre os mesmos (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 209).

A partir disso, e levando em conta uma importante reflexão sobre a natureza interpretativa dos conceitos morais e jurídicos, Dworkin promoverá uma teoria da justiça que traduza as duas dimensões da dignidade em: (i) um princípio do **auto respeito** - que levanta exigências de que cada um de nós leve à sério sua própria vida, tomando como importante a sua busca por sucesso; e (ii) um princípio da **autenticidade** - para o qual todos nós temos uma responsabilidade pessoal em identificar o que para nós pode ser denominado de uma vida de sucesso (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 210).

Todavia, sob um ponto de vista de uma teoria complementar entre ética e moral, alguém que vive bem compreende e busca uma vida boa para si mesmo, ao levar em conta a dignidade e suas dimensões, irá respeitar, também, a importância da vida das outras pessoas (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 210).

Logo, a concepção de dignidade de Dworkin afirma a existência de uma responsabilidade individual (quer ética, quer moral, quer jurídica, quer política) com a vida das demais pessoas na sociedade (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 210). “Esse vínculo normativo constituirá o mecanismo de solidariedade social, capaz de unir cada membro da sociedade ao compromisso de compor uma comunidade de princípios” (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 210).

Para Dworkin, é precisamente o conteúdo moral incorporado ao Direito como direitos fundamentais, funcionando como Direito e não mais como moral, que garante o pluralismo e a crescente complexidade da sociedade moderna (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2020, p. 42).

Segundo Carvalho Netto e Scotti (2020, p. 99), há autores - como Richard Posner - que ignoram ou acreditam impossível uma relação complementar entre o Direito e a moral.

De fato, a moral moderna é extremamente abstrata; contudo, ao serem acolhidos como conteúdo do Direito, esses princípios morais extremamente abstratos ganham densidade como direitos fundamentais, tornando-se obrigatórios e impondo comportamentos externos (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2020, p. 99).

Para Dworkin, a Constituição constitui uma comunidade fundada sobre princípios, que se alicerça sobre o reconhecimento recíproco da igualdade e da

liberdade de todos e cada um de seus membros, numa complexa relação complementar que entre si guardam a moral, o Direito e a política (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2021, p. 98).

Para entender a teoria de Dworkin, compreender essa complementaridade é vital.

Essa complementaridade é básica para que possamos efetivamente compreender todo o potencial reconstrutivo, inclusivo e democrático, da doutrina de Dworkin, que, no Brasil, é recorrentemente mal compreendida em razão, inclusive, de traduções pouco cuidadosas (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2021, p. 98).

De acordo com Carvalho Netto e Scotti (2021, p. 98), para Richard Posner não seria possível falar de uma moral que transcendesse a moral individual nem de princípios morais universais. A moral seria, portanto, particular, local, pois ela dependeria das tradições de uma cultura específica, não sendo, assim, possível um denominador moral comum (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2021, p. 98).

Não seria possível, então, por total ausência de critérios unânimes, julgar imoral, por exemplo, a discriminação dos judeus pelos nazistas, uma vez que quando reprovamos atitudes como essas, o faríamos, apenas, a partir de nosso próprio ponto de vista (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2021, p. 98).

Para Posner, no contexto das sociedades modernas, só se poderia falar em pluralismo moral; portanto, analisar o Direito à luz da moral não seria possível, pois os servidores públicos não poderiam decidir no âmbito da Administração Pública com base em suas crenças morais, dado o pluralismo intrínseco à sociedade moderna (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2021, p. 98).

Posner posiciona-se, assim, frontalmente contra o que ele denomina moralismo acadêmico, ou seja, a defesa da existência de uma moral universal. Dentre os autores que Posner designa moralistas acadêmicos ele inclui com destaque Ronald Dworkin, com a sua teoria da única resposta correta (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2021, p. 98).

Advertem Carvalho Netto e Scotti (2021, p. 99), que o que Posner denomina pluralismo moral, é, na verdade, pressuposto da democracia e do constitucionalismo. “Por herança do liberalismo, reconhece-se precisamente a possibilidade de distintas visões de mundo concorrentes conviverem simultaneamente” (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2021, p. 99).

Contudo, contra Posner, Dworkin defende que essa pluralidade de visões de mundo só se torna possível a partir do reconhecimento da igualdade e da liberdade das pessoas. Ao declarar que todos são livres e iguais por nascimento as Constituições não pretenderam dizer que todos os brasileiros, norte-americanos ou todos os franceses seriam materialmente iguais. “A ideia é que todos, precisamente por serem humanos, nascem livres e iguais” (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2021, p. 99).

No Brasil, o constitucionalismo impõe ao Poder Executivo o **dever fundamental** de tornar os desiguais - negros, homossexuais e pessoas com deficiência, por exemplo -, substancialmente iguais - aos brancos, heterossexuais e pessoas sem deficiência, por exemplo, na maior medida possível.

Segundo Carvalho Netto e Scotti (2021, p. 99), a moral pós-convencional é, pois, principiológica, reflexiva, é uma moral de princípios extremamente abstratos, objetivos, universais, e que guardam uma tensão entre si.

Com isso, ao compreendermos que a relação não ocorre no sentido de mera sujeição do Direito à moral, torna-se possível visualizar, assim, “como esses dois sistemas distintos podem prestar-se mutuamente serviços recíprocos” (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2021, p. 99).

Desse modo é que esse conteúdo moral, quando incorporado ao Direito como direitos fundamentais, como princípios constitucionais, ou seja, como a igualdade reciprocamente reconhecida de modo constitucional a todos e por todos os cidadãos, bem como, ao mesmo tempo, a todos e por todos é também reconhecida reciprocamente a liberdade, só pode significar, como histórica e muito concretamente pudemos aprender, a igualdade do respeito às diferenças, pois embora tenhamos diferentes condições sociais e materiais, distintas cores de pele, diferentes credos religiosos, tenhamos distintas identidades de gênero ou não tenhamos as mesmas orientações sexuais, devemos nos respeitar ainda assim como iguais nas nossas diferenças (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2021, p. 99-100).

Assim, segundo Carvalho Netto e Scotti (2021, p. 99), o Direito e a moral guardam uma relação de complementaridade, em que o Direito, ao recepcionar o abstrato conteúdo moral, fornece à moral maior densidade e concretude, recebendo da moral, por sua vez, legitimidade.

Inspirado nessas ideias, defendemos que o *compliance*, o Direito e a moral guardam, também, uma relação de complementaridade, em que o *compliance*, ao modelar suas normas, fornece às normas jurídicas e não jurídicas maior densidade e concretude, recebendo também da moral, por sua vez, legitimidade.

4.3.4 *Compliance* Constitucional e publicidade

Com o advento da Constituição de 1988, o Estado Democrático de Direito passou a exigir a participação dos cidadãos nos negócios públicos em prol da concretização do direito fundamental à boa Administração Pública.

O surgimento do *compliance* reforça essa ideia. A partir do paradigma democrático, para evitar as arbitrariedades do passado, o poder emana do povo e os servidores do Poder Executivo se sujeitam às normas de *compliance* por eles estabelecidas, justamente por participarem de sua elaboração e aplicação.

Por isso, as discussões sobre o sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, devem se voltar de maneira mais intensa para os valores, como forma de conseguir que sua compreensão e aplicação aconteçam de maneira mais próxima da realidade e condizente com a sociedade brasileira contemporânea.

Nesse sentido, entendemos que o princípio constitucional da publicidade possui estreita relação com a *accountability* pública, no contexto do sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo.

Assim, o *compliance* não pode ser visto como mero sistema de normas ou conjunto de técnicas de aplicação destas normas, mas como uma aliança permanente entre servidores públicos e cidadãos que convivem em uma comunidade de princípios na luta diária pela concretização do direito fundamental à boa Administração Pública.

O advento do Estado Democrático de Direito, resultante do processo de rupturas de paradigmas decorrentes de lutas políticas e sociais, representou a consagração da Constituição como eixo central do sistema jurídico e político e, também, das relações entre a Administração Pública e a comunidade.

Inspirado na concepção democrática radical de Dworkin como uma forma sociopolítica constitucionalmente adequada no Brasil, propomos a superação da discricionariedade em sentido forte no âmbito do Poder Executivo e a consagração do fortalecimento das relações entre servidores públicos e cidadãos, para, juntos, por meio de uma boa governança, resolverem os problemas da comunidade (difusos e coletivos) e das pessoas (individuais).

Abandonando a feição puramente autoritária com adoção de medidas

administrativas sem prévia possibilidade de discussão pública, a Administração Pública passou a encarnar um papel democrático, permitindo uma maior participação dos cidadãos na esfera administrativa (MESSA, 2019, p. 23).

Desta forma, o desenvolvimento de sistemas de *compliance* para defender a publicidade e a transparência administrativa pode contribuir para a redução da ocorrência de riscos e condutas corruptivas e, ao mesmo tempo, para a legitimação democrática da Administração Pública.

Nesse contexto, a defesa da transparência depende da criação de mecanismos institucionais de visibilidade de todas as ações e motivações administrativas, numa “gestão dos assuntos públicos para o público” (MESSA, 2019, p. 21).

No Brasil, o princípio da publicidade administrativa desenvolveu-se primariamente com o objetivo de divulgação dos atos praticados pela Administração Pública.

Com o passar do tempo, surgiram novos desafios na compreensão da publicidade administrativa, em decorrência do advento do Estado Democrático de Direito, legitimados pela participação popular, como uma “ordem desejada pelo povo e pelos direitos fundamentais” (MESSA, 2019, p. 25) e limitados pelas garantias constitucionais individuais.

Segundo MESSA (2019, p. 25), a abertura da Administração Pública à sociedade, ocorre juntamente com três movimentos na comunidade: (i) um primeiro de natureza **organizacional**, com a introdução da ideia da boa governança; (ii) um segundo de natureza **estrutural**, por meio do desenvolvimento das novas tecnologias da informação; e (iii) um terceiro de natureza **comunicacional e ética**, com o movimento anticorrupção, os quais podem transformar os cidadãos em parceiros ativos na fiscalização da gestão pública para preservação e restauração da moralidade administrativa.

Hoje, de acordo com MESSA (2019, p. 25), alargando-se o âmbito formal, o significado do princípio constitucional da publicidade, condutor da atividade administrativa, tem girado em torno da transparência administrativa.

Com os contornos que a particularizam e que permitem apresentá-la como sentido material da publicidade administrativa, a transparência tomou conta dos diversos debates em torno do aperfeiçoamento da máquina pública, como uma expressão da legitimidade democrática da Administração Pública (MESSA, 2019, p.

25).

A ideia da transparência no pensamento contemporâneo deve ser repensada na perspectiva da possibilidade de sua legitimidade, seja na remoção de barreiras que impedem a captura da Administração Pública por interesses particulares, seja na inclusão de mecanismos democráticos internos à Administração Pública relacionados com a formação das políticas públicas e decisões, seja na ampliação do governo eletrônico para garantir seu uso inclusivo, pedagógico e aberto para os cidadãos (MESSA, 2019, p. 26).

Essa defesa da transparência administrativa depende de uma justificativa política e jurídica para o exercício do agir administrativo, resultante de movimentos que sejam eficazes na efetivação do controle real do cidadão sobre a alocação de recursos públicos, permitindo participação nas decisões (MESSA, 2019, p. 26).

Neste sentido, Messa (2019, p. 26) defende o estudo - teoria e prática - da transparência administrativa de forma a desenvolver uma “capacidade coletiva” da Administração Pública para atingir resultados públicos sob uma perspectiva tridimensional, com a fundamentação em três eixos fundamentais: (i) **organizacional**; (ii) **estrutural**; e (iii) **comunicacional e ético**.

O **primeiro eixo** parte da **perspectiva organizacional**, com a introdução da ideia da boa governança pública e da necessidade da modernização administrativa, que provoca desafios na redefinição da gestão dos negócios públicos e do discurso administrativo, por uma articulação da gestão pública com a dimensão democrática da comunidade, a qual pode encontrar na prática da boa governança seu fundamento de legitimidade (MESSA, 2019, p. 26).

O **segundo eixo** parte da **perspectiva estrutural** do “indicador digital”, que é o uso das novas tecnologias de informação no âmbito da Administração Pública com o intuito de melhorar a prestação de serviços para a sociedade (MESSA, 2019, p. 29).

O **terceiro eixo** parte da **perspectiva comunicacional e ética** do movimento anticorrupção, caracterizado pela elaboração de normas de *compliance* e atuação social e institucional no combate da corrupção na Administração Pública (MESSA, 2019, p. 33) e, também, na Administração Privada.

Segundo Messa (2019, p. 33), no que se refere à concretização de direitos fundamentais, a *accountability* é um elemento de legitimação da transparência, ou seja, possui um conceito expandido de um processo de prestação de contas para a

responsabilização pública, visando resultados sociais e sistêmicos, delineando uma concepção democrática.

Para Messa (2019, p. 33), a noção de *accountability* democrática tem como pano de fundo a utilização da transparência como instrumento para combater e reduzir a corrupção; porém, é centrada em possibilitar a participação da sociedade na gestão pública, objetivando uma nova legitimação para além da “democracia eleitoral”, traduzida numa comunicação pública dialógica.

Neste sentido, compreende-se que a *accountability* democrática é concretizada pelo esclarecimento compartilhado da gestão pública em duas dimensões: (i) na **dimensão do esclarecimento** garante-se a qualidade informacional e a justificação administrativa, por meio do acesso claro e compreensível da informação pública; e (ii) na **dimensão do compartilhamento** analisa-se o acesso físico da informação pública e a intervenção do cidadão na fiscalização e na participação da gestão pública (analisada sob o ponto de vista de três aspectos: reconhecimento do acesso à informação pública; democratização digital e gestão participativa).

Assim, neste contexto de visibilidade administrativa, o simples acesso à informação pública não pode ser tido por suficiente para justificar e legitimar o exercício de um poder administrativo transparente, pois numa democracia substancial é essencial que os cidadãos tenham o direito de esclarecimento e, mais do que isso, a uma informação compreensível para construir sua opinião e ter condições de, realmente, fiscalizar a Administração Pública (MESSA, 2019, p. 34).

De acordo com Messa (2019, p. 34), um sentido constitucionalmente adequado da transparência deve, então, promover a participação do cidadão nos processos decisórios com aumento do envolvimento dos membros da comunidade nas arenas de debates públicos, democratizando a gestão pública, com a aproximação da sociedade ao Poder público.

Com isso, permite-se abertura informacional, pois o cidadão tem a capacidade de conhecer e de compreender as informações públicas divulgadas, garantindo a possibilidade de avaliação nas ações dos gestores públicos e consequente responsabilização (MESSA, 2019, p. 34).

Trata-se de um dever de expor com explicações e/ou justificações das medidas tomadas em nome da prestação de serviços ao público, que funciona como instrumento na promoção do desenvolvimento (MESSA, 2019, p. 34-35).

Nesta relação social a Administração Pública, ao assumir a capacidade de atender às expectativas da sociedade, cria o compromisso de alcançar objetivos em conformidade com o interesse público, com um ambiente propício de integridade pública, em que não haja abuso ou má utilização dos poderes administrativos, inclusive com sujeição a punições, através de uma interação com a coletividade para extrair as expectativas do público (MESSA, 2019, p. 35).

Assim, as relações que ligam a comunidade ao Poder Executivo são equacionadas em torno do cidadão, interpretado como sujeito de direitos e deveres e como protagonista na defesa da concretização do direito fundamental à boa Administração Pública e do respeito às garantias constitucionais individuais.

O agir administrativo deixa de se preocupar, exclusivamente, com conceitos e formas, para dedicar-se à busca de mecanismos destinados a conferir à gestão pública uma cultura de integridade e um nível de efetividade nos serviços públicos que prestigie a parceria com a sociedade (MESSA, 2019, p. 35).

De acordo com Messa (2019, p. 35), “gestão pública efetiva é aquela que, observado o equilíbrio entre os valores democracia e responsabilidade, proporciona aos cidadãos a eficácia desejada para atingir resultados públicos”.

Trata-se de um movimento sociológico de abertura do Poder Executivo à comunidade de princípios, proporcionando um modelo aberto, plural e democrático de colaboração entre servidores públicos e cidadãos, entre a Administração Pública e a Administração Privada.

Aqui, a função administrativa é compartilhada entre cidadãos iguais em valor e dignidade, na luta por uma sociedade sem preconceito de raça, cor, sexo e classe, de modo a garantir os nossos valores morais.

4.3.5 Compliance Constitucional e eficiência

O orçamento público disponível para o Poder Executivo executar suas políticas públicas será, sempre, limitado, por isso, deve ser executado com eficiência na realização da dignidade de todas as pessoas da nossa comunidade - aberta e plural - de princípios.

Para Carvalho Netto e Scotti (2020, p. 15), vivemos tempos obscuros e canhestros para o constitucionalismo, nos quais o denominado “iliberismo” pode

alcançar o poder em vários países, inclusive no Brasil. Essa investida se dá, segundo esses autores (2020, p. 15), precisamente contra a viva e complexa comunidade aberta de princípios inaugurada com os processos de elaboração constitucional no país, cujo fluxo comunicativo de cidadania se provou cada vez mais inclusivo e denso.

Assim sendo, “a crescente igualdade na diferença ganhou força e densidade sem precedentes em nossa história institucional” (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2020, p. 15). Por isso, mais do que nunca é preciso defender a comunidade de princípios complexa, viva e dinâmica que o Brasil constituiu e que, a um só tempo, nos constitui (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2020, p. 16).

Necessário, portanto, enfrentar na esfera pública - seja com a sociedade, seja com as instituições -, as investidas iliberais de negação dos direitos fundamentais mais basilares das diversas minorias conquistados nesse processo permanente de luta por afirmação de uma cidadania cada vez mais inclusiva (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2020, p. 16).

Nesse contexto, o sistema de *Compliance* Constitucional se propõe a ser uma resistência cívica e institucional que se levanta em defesa da comunidade de princípios constituída no Brasil e que reforça a crença em instituições vigorosas no âmbito do Poder Executivo.

Portanto, à luz da atualidade dos desafios postos ao Poder Executivo brasileiro em todas suas esferas, o sistema de *Compliance* Constitucional “visa combater o simplismo dual e maniqueísta do iliberalismo” (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2020, p. 16) e convida a resgatar a complexidade e a riqueza de que se reveste a comunidade de princípios que o Brasil foi, até agora, capaz de construir.

No sistema de *Compliance* Constitucional, (i) a Constituição é o território; (ii) o constitucionalismo é a atitude; (iii) e a democracia é o processo. Desse modo, o sistema de *Compliance* Constitucional aposta, conjuntamente, no constitucionalismo e na democracia.

O constitucionalismo, ao lançar na história a afirmação implausível de que somos e devemos ser uma comunidade de pessoas livres e iguais, lançou uma tensão constitutiva à sociedade moderna brasileira que sempre conduzirá à luta por novas inclusões, pois toda inclusão é também uma nova exclusão (CARVALHO NETTO, 2021, p. 100).

E os direitos fundamentais só poderão continuar como tais se a própria

Constituição, como a nossa expressamente afirma no §2º do seu art. 5º, se apresentar como a moldura de um processo de permanente aquisição de novos direitos fundamentais (CARVALHO NETTO, 2021, p. 100).

Aquisições essas que, na visada de Carvalho Netto (2021, p. 100), não representarão apenas alargamento de direitos, mas, na verdade, redefinições integrais dos nossos conceitos de liberdade e de igualdade, requerendo nova releitura de todo o ordenamento jurídico à luz das novas concepções dos direitos fundamentais.

Desta maneira, o sistema de *Compliance* Constitucional conecta a eficiência na Administração Pública com a dignidade da pessoa humana. Com isso, cada gestor público e cada profissional de *compliance*, igual a um romancista de um grupo, é responsável pela redação de um capítulo de uma obra já iniciada.

Nessa lógica, eles devem se preocupar com a ligação de seus capítulos com o que já foram escritos e, concomitantemente, garantir uma abertura para que os escritores seguintes possam dar continuidade ao empreendimento de concretizar a dignidade humana.

Segundo Dworkin (2014b, p. 228-229), a integridade também contribui para a eficiência do Direito, pois se as pessoas são governadas não apenas por regras estabelecidas por decisões políticas tomadas no passado, mas por quaisquer outras regras que decorrem dos princípios que essas decisões pressupõem, então o conjunto de normas públicas reconhecidas pode expandir-se e contrair-se organicamente, à medida que as pessoas se tornem mais sofisticadas em perceber e explorar aquilo que esses princípios exigem sob novas circunstâncias, sem a necessidade de um detalhamento da legislação ou dos precedentes de cada um dos pontos de conflito.

Essa ideia deixa claro o compromisso do sistema de *Compliance* Constitucional com a integridade e sua dimensão de adequação (*fit*), uma vez que cada gestor público e cada profissional de *compliance*, assim como cada romancista, tem, ao mesmo tempo, a função de intérprete e de criador.

Essa prática interpretativa do *compliance*, inspirada em Gadamer e Dworkin, faz com que se aproximem o servidor público e o historiador, na medida em que o sentido atual do texto deve ser contextualizado a partir da história, não como mera repetição do passado, mas no sentido de atualização das normas jurídicas e não

jurídicas, enquanto fusão de horizontes de sentido entre o texto originário e o intérprete atual (OMMATI, 2021, p. 206, nota 14).

Desta maneira, defendemos que o *compliance* e o Direito, como sendo esse empreendimento coletivo de toda a sociedade, devem ser lidos como um sistema único e coerente de princípios (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 207).

Com isso, a interpretação do princípio constitucional da eficiência levanta exigências normativas de que todos na sociedade sejam tratados com igual respeito e consideração no interior do sistema de *Compliance* Constitucional. É justamente aqui que podemos alinhar a dignidade humana com a vinculação do Poder Executivo ao direito fundamental à boa Administração Pública no paradigma do Estado Democrático de Direito.

Como demonstra Dworkin, a dignidade humana é o princípio fundante de todo o Direito democrático e das próprias dimensões ética e moral da existência humana, mas isso não leva à conclusão de que tal princípio seja um antecedente lógico em relação aos demais princípios ou um princípio superior aos demais no ordenamento jurídico, como pretendem a doutrina majoritária do Direito brasileiro (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 210-211).

Significa dizer que tudo começa na dignidade humana, compreendida com auto respeito e autenticidade e, a partir desse princípio, os diversos domínios da convivência humana (ética, moral, política e Direito), densificam essa ideia, tornando-a mais concreta (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 211).

De acordo com Pedron e Ommati (2021, p. 211), a dignidade humana deve ser utilizada na argumentação ética, moral e jurídica apenas em situações excepcionais, já que, normalmente, haverá um outro princípio ou regra mais específico que densifique essa ideia.

Na visada *dworkiana*, se o viver bem está ligado à ética, a vida boa está ligada à moral; e ambas estão interligadas. Há essa interligação necessária, na medida em que as pessoas não vivem isoladas, mas sim em comunidade. Portanto, não posso ser feliz e ter uma vida boa se as outras pessoas não conseguem igualmente ser felizes e terem vidas boas (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 211).

Sua teoria abraça um modelo de justiça distributiva fundada na **igualdade de recursos**, partindo de um modelo imaginário de mercado, no qual todos os recursos disponíveis são disputados em um leilão hipotético que só tem fim quando nenhum

participante inveje o feixe de recursos obtidos pelo outro participante - teste da inveja (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 209).

Assim, estaríamos respeitando o princípio do valor intrínseco a vida de cada um. Contudo, a construção imaginária é complementada com a possibilidade de se adquirir nesse mesmo leilão apólices de seguro que minorariam as consequências advindas da boa ou má sorte dos seus participantes; e com isso, também observaríamos a dimensão da responsabilidade pessoal pelas próprias escolhas (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 209).

Portanto, Dworkin defende que, em algumas situações, algum paternalismo comunitário é necessário, desde que se perceba que a pessoa está estragando sua vida (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 212).

E é justamente aqui que entra o dever do Poder Executivo no Brasil agir com eficiência, vinculando-se ao princípio da dignidade humana, por meio da concretização do direito fundamental à boa Administração Pública.

Se a Administração Pública, a partir da Constituição de 1988, como mostramos, vincula-se a todos os princípios constitucionais e tem como função primordial realizar direitos fundamentais, é dever dessa Administração cuidar, zelar, para que todas as vidas humanas sob seu cuidado e responsabilidade, não apenas vivam, mas floresçam e frutifiquem. Assim, essa Administração deve agir de modo a que todos os projetos de felicidade e de vida boa possam coexistir em uma comunidade que se pretende fraterna, uma comunidade de princípios, em que as relações entre Estado e indivíduos e dos indivíduos entre si sejam pautadas pelo igual respeito e consideração. Eis aí a interdependência entre Ética, Moral, Moral Política e Direito (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 212).

Portanto, a eficiência exige a vinculação do Poder Executivo à dignidade da pessoa humana, ou seja, significa que a Administração Pública deve possibilitar a todas as pessoas que elas possam desenvolver seus projetos críticos de felicidade, construindo as condições materiais e imateriais para a realização desses projetos.

Esse é, para o sistema de *Compliance* Constitucional, o verdadeiro sentido de um Poder Executivo que concretiza o direito fundamental à boa Administração Pública. Assim, no intuito de tentar ajudar as pessoas a realizar os seus verdadeiros interesses críticos e seus projetos de vida boa, mais uma vez, o parâmetro para o Poder Executivo será, sempre, o igual respeito e consideração.

Em muitas comunidades do Brasil estamos longe desse ideal, sem dúvida. Mas, como cidadãos - juristas e profissionais de *compliance* -, e membros dessa comunidade de princípios, é nosso dever moral lutarmos por uma consistente

consolidação do Estado Democrático de Direito entre nós, por meio da implementação de um sistema de *compliance* na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, que vise a concretização do direito fundamental à boa Administração Pública, sujeito, sempre, a revisões (corroborações ou refutações).

Em síntese, direcionada pela boa administração, a Administração Pública deve executar satisfatoriamente as tarefas que lhe são atribuídas, especialmente quanto às políticas públicas que viabilizam o exercício de direitos como saúde, educação e assistência social, como forma de efetiva conversão em prática das normas constitucionais acerca de direitos fundamentais (MENDONÇA, 2020, p. 1361).

No Brasil, a atuação com eficiência da Administração Pública é fundamental para concretizar os objetivos fundamentais da República previstos no **artigo 3º da Constituição de 1988** - construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos -, a fim de reduzir o fosso entre o discurso constitucional e a realidade.

Para Dworkin (2005, p. 402), é fundamental aceitarmos o princípio de que as pessoas devem ser tratadas **como iguais** na questão da **distribuição da riqueza social**, embora sabemos que é uma questão difícil saber exatamente o que esse princípio significa. Para Dworkin, a riqueza não é um valor; é, apenas, um meio: para a comunidade de princípios realizar a dignidade das pessoas.

Para tanto, a interpretação é a ferramenta primordial capaz de dar integridade ao sistema de *compliance* na Administração Pública.

A atuação administrativa, portanto, deve assumir a posição de verdadeira responsável pela garantia de direitos fundamentais, nomeadamente no que tange aqueles pendentes de prestações estatais positivas, refletidas pelas políticas públicas. Para tanto, impulsionada pela boa administração, a Administração deve lidar com os obstáculos e estabelecer prioridades, com o intuito de obter as melhores soluções entre as possíveis, sobretudo em circunstâncias de discricionariedade (MENDONÇA, 2020, p. 1361).

Dworkin (2005, p. 408) afirma que as pessoas são tratadas iguais quando uma parcela igual dos recursos da comunidade, medida abstratamente - isto é, antes que esses recursos sejam confiados a qualquer rota de produção específica -, é dedicada à vida de cada pessoa.

Dworkin (2005, p. 408) chega a duvidar que essa definição faça muito sentido, uma vez que foi formulada assim tão brevemente; por isso, ele descreve essa teoria e suas consequências com mais vagar no texto “*What is equality*”, partes I e II,

Philosophy and public affairs, 10.3 e 10.4 (1981).

Nesse contexto, o papel do sistema de *compliance* na concretização do direito fundamental à boa Administração Pública é crucial. Isso é tão pujante ao ponto de Zenkner (2021) defender que o aprimoramento do *compliance* é absolutamente fundamental para o Brasil continuar avançando e, principalmente, disseminando a cultura de integridade no âmbito do Poder público.

Isso representa muito mais do que estabelecer normas e procedimentos - significa, em verdade, desenvolver um senso de responsabilidade comum, no qual cada um entende que sua atitude importa, devendo refletir continuamente sobre seus atos, fazendo as escolhas certas e gerando o maior benefício possível à coletividade (ZENKNER, 2021).

Corroborando esse argumento, Zenkner propõe uma releitura do conceito de integridade, consagrado no aforismo “faça o certo, ainda que ninguém veja”, com base em Gerry Zack³², o qual afirma que a integridade é muito mais do que isso, pois “é fazer aquilo que é impopular, mas que é certo, diante de imensa pressão e ainda que todos estejam observando” (ZENKNER, 2021).

Para concluir o estudo, no próximo **capítulo** relacionaremos o sistema de *Compliance* Constitucional com a teoria do Direito como integridade desenvolvida por Ronald Dworkin e proporemos três **princípios próprios e cumulativos** do sistema de *Compliance* Constitucional aptos para a concretização do direito fundamental à boa Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo brasileiro.

³² Gerry Zack é CEO da *Society of Corporate Compliance e Ethics & Health Care Compliance Association*, uma posição que assumiu em novembro de 2018. Tem mais de 30 anos de experiência no fornecimento de serviços preventivos, de detetive e investigativos envolvendo fraude, corrupção e questões de conformidade. Trabalhou globalmente com empresas de todos os tamanhos e em muitos setores, organizações sem fins lucrativos e agências governamentais. Disponível em: <https://www.hcca-info.org/gerard-zack>. Acesso em: 31 mar. 2021.

5 O 'IMPÉRIO DA INTEGRIDADE': PRINCÍPIOS DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A **integridade pública** refere-se à capacidade de uma instituição pública de desenvolver uma cultura de integridade, e de implementar uma estrutura de boa governança e de gestão constitucionalmente adequada dos processos públicos, na qual os servidores públicos atuam aliados aos cidadãos de acordo com os valores morais de uma comunidade de princípios.

O sistema de *Compliance* Constitucional corrobora para a **prevenção**, a **detecção**, a **sanção** e a **solução** de atos de violação à Constituição e às normas jurídicas e não jurídicas decorrentes da atividade no serviço público.

Propomos, aqui, um sistema de *Compliance* Constitucional que possa contribuir para a consolidação de uma cultura de integridade no âmbito da Administração Pública brasileira, à luz da teoria hermenêutica *gadameriana*, da teoria filosófico-jurídica *dworkiana*, e desde que seja posto à prova e testado, à luz da teoria filosófico-científica *popperiana*.

5.1 A TEORIA DO DIREITO COMO INTEGRIDADE DE RONALD DWORKIN E O CARÁTER INTERPRETATIVO DO COMPLIANCE

Ronald Myles Dworkin foi um dos mais importantes filósofos do Direito de língua inglesa da segunda metade do século XX.

Ainda que a sua contribuição mais original e importante seja no campo da teoria do Direito, sua obra tem também significativa relevância no campo da Filosofia Política, Filosofia Moral, Epistemologia Moral e Direito Constitucional, domínios do conhecimento que ele reconhecia como conceitualmente interligados (MACEDO J., 2017, p. 2).

Ronald Dworkin nasceu em Worcester, Massachusetts, Estados Unidos da América, no dia 11 de dezembro de **1931** e faleceu em Londres, no dia 14 de fevereiro de **2013**, de leucemia, com 81 anos de idade.

Para Pedron e Ommati (2020, p. 60-61), o norte-americano Ronald Dworkin é, reconhecidamente, um dos mais importantes e mais lidos autores contemporâneos nos campos do conhecimento jurídico, político e filosófico.

Segundo Macedo J. (2017, p. 3), teve uma trajetória acadêmica sólida e

exemplar.

Estudou filosofia na Universidade Harvard (graduou-se em 1953) e lá foi aluno de W. O. Quine, John Rawls, dentre outros intelectuais que lá lecionaram. Em seguida, estudou no Magdalen College da Universidade Oxford (M.A. em *Jurisprudence*), onde manteve estreito contato com Johan Langshaw Austin. Obteve o *Masters* em Yale em 1956 e o LLB na Harvard Law School em 1957. Posteriormente atuou como estagiário do renomado juiz Learned Hand da *United States Court of Appeals for the Second Circuit Court of Appeals* (MACEDO J., 2017, p. 3).

De acordo com Macedo J. (2017, p. 3), Dworkin em diversas ocasiões mencionou o fato de que o juiz Hand foi um dos juristas que mais o influenciou; e Hand, por sua vez, disse que Dworkin foi o melhor de seus estagiários.

Depois de ser aprovado no exame da ordem em **1959** (*New York Bar Association*), trabalhou por mais de dois anos como advogado associado no escritório *Sullivan and Cromwell*. Em **1962** iniciou sua carreira acadêmica como professor assistente de Direito na Yale Law School, onde permaneceu até ser indicado para ocupar a cátedra de *Jurisprudence* em Oxford, como sucessor de H. L. A. Hart, de quem obteve o apoio, a despeito de suas posições críticas com respeito ao positivismo jurídico *hartiano* (MACEDO J., 2017, p. 3).

Depois de se aposentar em Oxford, Dworkin tornou-se *Quain Professor of Jurisprudence* e posteriormente *Bentham Professor of Jurisprudence* na University College London. Acumulou esta função com o cargo de *Frank Henry Sommer Professor of Law and Philosophy* na New York University (NYU). Lá ele coordenou, juntamente com Thomas Nagel, um famoso e muito conceituado Colóquio sobre Filosofia do Direito, Filosofia Política e Pensamento Social (MACEDO J., 2017, p. 3).

Esclarece Macedo J. (2017, p. 3), que Dworkin recebeu os mais prestigiados convites e bolsas para apresentar suas ideias (*Oliver Wendell Holmes Lecture* em Harvard, *the Storrs Lectures* em Yale, *the Tanner Lectures on Human Values* em Stanford, e *the Scribner Lectures* em Princeton). Em **2007**, recebeu o *Holberg International Memorial Prize* e, em **2012**, o *Balzan Prize* em Teoria do Direito (MACEDO J., 2017, p. 4).

Expositor carismático, debatedor arguto e tenaz e escritor talentoso, participou ativamente do debate político e jurídico americano através de intervenções e artigos diretos, inspirados e marcados pela capacidade de traduzir em linguagem mais simples temas e argumentos de notável complexidade (MACEDO J., 2017, p. 4).

Para Macedo J. (2017, p. 4), politicamente Dworkin foi um democrata engajado, um liberal igualitário de posições progressistas sobre temas morais,

políticos e econômicos e, acima de tudo, um defensor dos direitos humanos.

Concordamos com essa análise. Por isso, adotamos a filosofia *dworkiana* da integridade como referencial teórico para o sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, por entendê-la como sendo constitucionalmente adequada ao paradigma do Estado Democrático de Direito brasileiro.

5.1.1 A crítica do positivismo e o aprofundamento da virada linguística

Defendemos uma proposta que pretende apresentar uma melhor interpretação para o *compliance* na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo no Brasil, à luz da teoria *dworkiana*, a qual foi elaborada e pensada para o Direito, no contexto do *common law*. O *compliance*, no **século XX**, ressurgiu, também, no contexto do *common law*. Porém, vem sendo implementado no Brasil desde os anos **1990**, em maior escala desde **2013**, com a Lei Anticorrupção.

Para Dworkin (1999), toda observação não está isenta de pressupostos. Desta maneira, assim como a prática jurídica, defendemos que a prática do *compliance* na Administração Pública é muito mais complexa do que aquela descrita por Hart e demais autores positivistas. Assim, o estudo se utiliza de uma perspectiva pragmatista, pois concordamos com Dworkin quando este “revela que uma teoria deve ser adequada a um contexto” (OMMATI; COURA, 2020, p. 320-321).

De acordo com Ommati (2020, p. 436), quando argumentamos nos domínios do Direito, da ética, da política e da moral, nossos conceitos não buscam encontrar a essência dos objetos como, aparentemente, se dá em áreas como a química ou a física. “Nessas áreas, tão reais quanto o domínio da natureza, desenvolvemos conceitos diversos, denominados de conceitos interpretativos” (OMMATI, 2020, p. 436).

Segundo Ommati (2020, p. 436), no sentido da obra “A Raposa e o Porco-Espinho: Justiça e Valor” (DWORKIN, 2014), um conceito é interpretativo quando o seu significado é obtido a partir das melhores compreensões e interpretações que podemos fazer dele de modo a compreendê-lo e interpretá-lo à sua melhor luz, ou seja, buscando fazer dele o melhor que ele pode ser.

Assim, o conceito de Direito para Dworkin visa compreendê-lo e interpretá-lo de modo que ele se torne o melhor que ele pode ser (OMMATI, 2020, p. 436).

Portanto, nesse domínio, que Dworkin denomina de domínio do valor, devemos compreender o conceito de um objeto a partir da melhor concepção que pudermos realizar dele. E isso ocorre com o conceito de Direito (OMMATI, 2020, p. 436).

Nessa linha de raciocínio, o sistema de *Compliance* Constitucional propõe uma compreensão do *compliance* na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, que interprete o *compliance* de modo que ele se torne o melhor que ele pode ser, do ponto de vista constitucional.

O debate sobre o *compliance*, portanto, traz referência à discussão acerca das normas jurídicas (proposições jurídicas, nas palavras de Dworkin) e, também, das normas não jurídicas (proposições não jurídicas), que levantam questões atinentes aos fundamentos do *compliance*, abarcando dois níveis de divergências: (i) as empíricas sobre o *compliance* (quais as normas jurídicas e não jurídicas que devem ser aplicadas na norma de *compliance* modelada?); (ii) e as teóricas sobre o *compliance* (concordam com a aplicação de uma determinada norma, mas, ainda sim, divergem quanto ao fato desta esgotar ou não os fundamentos da norma de *compliance*).

Dito de outro modo, no âmbito do debate jurídico, por Dworkin:

A divergência empírica sobre o Direito quase nada tem de misteriosa. As pessoas podem divergir a propósito de quais palavras estão nos códigos da mesma maneira que divergem sobre quaisquer outras questões de fato. Mas a divergência teórica no Direito, a divergência quanto aos fundamentos do Direito, é mais problemática (DWORKIN, 1999, p. 8).

De acordo com Ommati (2020, p. 437), Dworkin pontua que as teorias que buscam reduzir o debate acerca das proposições jurídicas a uma controvérsia quanto aos fatos, na realidade, centram-se em discussões empíricas ligadas aos eventos concretos e históricos que sustentam uma disputa.

Assim, uma compreensão das questões jurídicas como meros fatos acaba por reduzir o Direito, afirmando que ele nada mais é do que aquilo que as instituições (casas legislativas ou tribunais) decidiram no passado (DWORKIN, 1999, p. 10; OMMATI, 2020, p. 437-438). “Dessa forma, tudo poderia ser resolvido por meio de uma visita aos arquivos que guardam essas decisões, e, com isso, não haveria qualquer sentido na divergência teórica sobre o Direito” (OMMATI, 2020, p. 438).

Toda divergência jurídica seria aparente, pois seria uma discussão política travestida de discussão jurídica (OMMATI, 2020, p. 438).

No âmbito do Poder Judiciário, Dworkin (1999, p. 12) lembra que, no senso comum existente na sociedade, os repertórios de legislação e de jurisprudência conteriam normas jurídicas e interpretações capazes de abarcar cada questão que se possa trazer à presença de um juiz. Todavia, os partidários da tese do Direito como simples questão de fato reconhecem a possibilidade de lacuna, isto é, de inexistência de qualquer decisão institucional anterior - seja ela legislativa ou judicial. Nesse caso, a solução vem pela via do uso do discernimento do magistrado, que cria uma nova norma, preenchendo assim a lacuna, e aplica-a retroativamente ao caso pendente de decisão (OMMATI, 2020, p. 438, nota 17).

Desse modo, no âmbito do Poder Executivo, os defensores da tese do Direito como mera questão de fato devem enfrentar duas questões: (i) os profissionais de *compliance* limitam-se a aplicar o Direito existente, deixando apenas para os legisladores o trabalho de aperfeiçoamento; e, (ii) no curso de um processo de implementação e elaboração de um sistema de *compliance*, quando há ausência de decisão institucional passada, há a possibilidade de criação de uma norma de *compliance* e sua aplicação retroativa.

Sofisticando a percepção do Direito como uma questão de fato, Dworkin identifica um conjunto de teorias sob o título de teorias semânticas do Direito.

De acordo com tais teorias, existem critérios para estabelecer o sentido de uma determinada palavra, o que é determinante para o estabelecimento da correção da proposição jurídica (OMMATI, 2020, p. 438).

O Direito, então, fará uso do que Dworkin (2010, p. 17) chama de conceitos interpretativos, que estão ligados a uma determinada prática social que lhe dá sentido. Por exemplo, em uma peça de um jogo de xadrez, o conceito natural (estrutural) apenas explicitaria a sua forma, resistência, material etc.; mas nada disso é capaz de explicar o que é tal peça para o jogo e como ela se movimenta. Apenas o conceito compartilhado por todos aqueles que jogam o xadrez pode definir se estamos diante de um bispo ou de uma torre (DWORKIN, 2010, p. 19). Logo, todo o debate do Direito pode ser reduzido ao “uso” dos conceitos jurídicos, e, com isso, ignoram-se todas as conquistas e avanços trazidos pelo giro linguístico operado pela filosofia da linguagem e pela hermenêutica (OMMATI, 2020, p. 438).

Assim, para Ommati (2020, p. 438), a tradição do **positivismo jurídico** parece exatamente se inserir nesse grupo de teorias semânticas, já que, em todas as suas versões, parece trazer um núcleo comum, identificado por Dworkin.

Para essas teorias: (i) o Direito é formado exclusivamente por um conjunto de regras, que podem ser diferenciadas das demais regras - por exemplo, as regras de natureza moral - por meio de um critério que pode ser chamado de teste de *pedigree* da regra; (ii) o conjunto de regras deve abranger, na maior medida possível, as relações jurídicas existentes em uma sociedade, mas no caso de lacuna - isto é, quando se está diante de um caso difícil -, o Estado fica autorizado a decidir com base discricionária, inclusive indo além do Direito na busca desse novo padrão de orientação; e (iii) na ausência de regra jurídica válida compreende-se que não há obrigação jurídica; logo, quando o Estado, no exercício de sua discricionariedade, decide um caso difícil, ele não está fazendo valer um direito correspondente à matéria controversa; ele está, sim, criando normas jurídicas (OMMATI, 2020, p. 438-439).

Entretanto, o **positivismo** não é a única espécie de teoria semântica do Direito, pois existem mais duas escolas que se apresentam como rivais: (i) a escola do **Direito Natural** - sustenta que os juristas seguem critérios que não são inteiramente factuais, mas principalmente de ordem “moral” - termo entendido em amplitude de significado, haja vista, a existência de defensores de uma teoria jurídica apoiada por razões de natureza até mesmo religiosa. Uma versão radical identifica o Direito com a justiça, o que significa que nenhuma proposição jurídica injusta pode ser considerada verdadeira. Contudo, versões menos radicais afirmam que a moral é, às vezes, relevante para a verdade das proposições jurídicas; (ii) a escola do **realismo jurídico**, desenvolvida nos Estados Unidos no início do século XX, afirma que o Direito não existe - lembrando o *Justice* Holmes, o Direito resulta apenas daquilo que o juiz tomou em seu café da manhã - sendo apenas diferentes tipos de previsões (OMMATI, 2020, p. 438-439).

Essas teorias estariam, portanto, presas a um **agulhão semântico**, que é insustentável em si mesmo. Por isso mesmo, Dworkin conclui que a verdadeira divergência sobre o Direito é de cunho teórico, e que, para compreendê-la, os participantes da prática jurídica devem ser capazes de assumir uma atitude interpretativa (OMMATI, 2020, p. 439).

De acordo com essa visada, os participantes do debate são levados a pensar sobre as melhores interpretações de uma prática ou de uma tradição, voltando-se para uma compreensão que é, em si, dinâmica e histórica (OMMATI, 2020, p. 439). Tudo está contido na ideia de “melhor”, e isso pode parecer a algumas pessoas como um convite à dúvida, mas isso é errado (OMMATI, 2020, p. 439, nota 21).

Trata-se simplesmente do fato de que nós entendemos o que são interpretações ruins e que boas interpretações devem ser preferidas a interpretações desse tipo (GUEST, 2010, p. 32). Segundo Ommati (2020, p. 439, nota 20), Stephen Guest (2010, p. 18) lembra que muitos criticam Dworkin justamente pela falta de um maior detalhamento acerca de sua abordagem, alegando que o autor carece de uma metodologia.

Todavia, para Ommati (2020, p. 439, nota 20), é esse mesmo o propósito do jurista norte-americano, o qual, em momento algum, se prestará a cair na tentação de desenvolver algo do tipo, pois é ciente da crítica de Gadamer ao método. “Ao invés disso, apostará em uma abordagem intuitiva e prática, mais concernente a uma mudança de postura que deve ser operada do que a um conjunto de regras que devem ser seguidas” (OMMATI, 2020, p. 439, nota 20).

De acordo com Ommati e Coura (2020, p. 319), a teoria de Hart, como também a teoria das fontes do Direito, compartilha do **agulhão semântico**, tão bem denunciado por Ronald Dworkin (2007), na obra *O Império do Direito*. “Remover o agulhão semântico e, assim, conseguir enxergar o fenômeno jurídico à sua melhor luz, é o que propõe Dworkin” (OMMATI; COURA, 2020, p. 319).

Segundo Ommati e Coura (2020, p. 320), Hart pretende construir uma teoria que apenas descreva o fenômeno jurídico, a partir de uma perspectiva que ele denomina de externa.

Contudo, a partir do giro hermenêutico-pragmático na filosofia, representado por autores como Gadamer e Wittgenstein, já se pode questionar se tal empreitada será bem-sucedida, já que toda observação sempre parte de um ponto do qual o próprio observador faz parte (OMMATI; COURA, 2020, p. 320).

Além disso, o projeto de Hart é de uma descrição universal do que seja o Direito. Todavia, “ao contrário do que pensa Hart, não há enunciados internos e externos que possam ser externamente observados” (OMMATI; COURA, 2020, p. 320).

Para Ommati e Coura (2020, p. 320), Dworkin se propõe exatamente

questionar esses e outros postulados do positivismo de Hart.

De acordo com Dworkin (2002, p. VIII), sua teoria pretende ser uma teoria geral do Direito e, para isso, deve articular uma parte normativa e outra conceitual, ou seja, não é apenas externa ou interna, mas o conjunto das duas coisas (OMMATI; COURA, 2020, p. 320).

Ainda de acordo com o autor, a parte normativa deve envolver não apenas o que as normas jurídicas postas significam, mas uma teoria moral, uma teoria filosófica, uma teoria da legitimidade das atuações dos poderes políticos, ou seja, a parte normativa da teoria jurídica está mesclada de pressupostos políticos, morais e filosóficos (OMMATI; COURA, 2020, p. 320).

Assim, a pretensão do positivismo de explicar o Direito e o *compliance* apenas por meio de regras não se sustenta, de acordo com Dworkin (2002, p. VIII a IX). Quanto à possibilidade de uma teoria jurídica que consiga explicar universalmente o Direito, Dworkin afirma que sua teoria é uma teoria específica do Direito (2002, p. XIX).

Assim, à luz da integridade de Dworkin, defendemos que a teoria positivista de Hart não consegue descrever adequadamente o funcionamento do Direito e do *compliance* na Administração Pública, porque, ao contrário do que pensa Hart, os profissionais de *compliance* quando estão em face de questões controvertidas durante a modelagem de uma norma de *compliance* não estão autorizados a decidir essas questões de maneira livre e autônoma, criando Direito novo, mas devem tomar decisões vinculadas ao Direito existente (normas jurídicas), e, também, às normas não jurídicas em vigor.

E isso acontece porque o Direito e o *compliance* não são formados, apenas, pelos padrões normativos que Hart designa por regras, mas, também, por princípios e por diretrizes políticas (OMMATI; COURA, 2020, p. 321). Então, assim como “não faz sentido buscarmos critérios que nos assegurem uma certeza absoluta nas nossas discussões jurídicas” (OMMATI, 2020, p. 446); também não faz sentido buscarmos critérios que nos assegurem uma certeza absoluta nas nossas discussões sobre o *compliance*.

No contexto do sistema de *Compliance* Constitucional, o problema da teoria de Hart e das teorias positivistas em geral se dá pelo fato de que elas compreendem o Direito apenas como uma questão de fato e essa compreensão pode levar à compreensão inadequada de que o *compliance*, também, seria apenas uma questão

de fato, se constituindo como teoria semântica. “Daí porque os positivistas compreenderem o Direito como um conjunto convencional de regras estabelecidas por uma autoridade do passado” (OMMATI; COURA, 2020, p. 321).

Com isso, entendemos que o positivismo mais atrapalha do que ajuda o *compliance*, na medida em que a discussão acaba por se perder na busca por critérios exatos para a definição do que seja *compliance*. Devemos, ao contrário, levar o *compliance* a sério na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo - à luz do convite de Dworkin sobre o Direito -, no sentido de nos engajarmos seriamente e de boa fé no debate público, buscando apresentar argumentos consistentes para os problemas sociais que nos afligem. Afinal, como adverte Ommati (2020, p. 446), “Direito, política e moral são questões muito sérias para entregarmos às nossas opiniões”.

Segundo Ommati e Coura (2020, p. 322), o ataque às teorias semânticas - ou ao agulhão semântico (*semantic sting*), como referido por Dworkin (1999, p. 55) - dá-se por via da interpretação do Direito, isto é, por via da assunção de uma atitude interpretativa para com o Direito.

Propugnamos que essa atitude interpretativa também deve ser adotada no sistema de *Compliance* Constitucional, tanto no momento de **elaboração** das normas de *compliance*, quanto no momento de **aplicação** dessas normas. “Dessa forma, não é possível dissociar as práticas sociais - mesmo a aplicação de regras - de uma atitude interpretativa” (OMMATI; COURA, 2020, p. 322).

5.1.2 A hipótese de um ‘ouriço’: a teoria interpretativista do *compliance*

No campo do Direito, Ommati (2020, p. 440) ressalva que há na ideia de melhor interpretação do Direito uma dimensão de moralidade, o que, em Dworkin, significa o dever de tratar a todos com igual consideração e respeito.

Além disso, para Ommati (2020, p. 440), a estratégia de Dworkin é levar em conta que a atividade interpretativa exige a assunção de uma perspectiva interna - o olhar do participante - das práticas sociais e jurídicas, afastando a ideia positivista de um “observador neutro”.

Segundo Dworkin, a interpretação das práticas sociais se mostra como algo complexo, que pode ser constituída de três posturas distintas: (i) na **interpretação**

conversacional, os falantes buscam se entender uns com os outros e, para tanto, interpretam os sons ou sinais que eles produzem. Aqui, tem-se uma forma de interpretação intencional, voltada para a compreensão dos motivos e intenções do orador; (ii) já na **interpretação científica**, tem-se a figura de um cientista que coleta dados e que, só em um segundo momento, os interpreta, sempre visando respostas para suas pesquisas. Trata-se de uma forma causal; e (iii) por último, na **interpretação artística**, tem-se a figura de críticos que interpretam obras de arte para, com isso, procurar justificar um determinado ponto de vista sobre o sentido, tema ou propósito dessa certa obra de arte. Trata-se, aqui, de uma interpretação construtiva, já que se liga mais a uma preocupação com o propósito do que com a causa de algo, demandando uma interação entre esse propósito e o objeto (OMMATI, 2020, p. 440).

Para Ommati e Coura (2020, p. 323), a partir desse esquema é possível compreender que a interpretação das práticas sociais se assemelha mais à interpretação artística - interpreta-se algo criado por pessoas, mas que representa uma entidade distinta delas - e é ainda uma forma de interpretação construtiva.

Nesse contexto, Gadamer faz uso da experiência artística para iniciar a explicação sobre a experiência hermenêutica:

A obra de arte tem, antes, o seu verdadeiro ser em se tornar uma experiência que irá transformar aquele que a experimenta. O 'sujeito' da experiência da arte, o que fica e persevera, não é a subjetividade de quem a experimenta, mas a própria obra de arte (GADAMER, 2001, p. 32).

De acordo com Ommati (2020, p. 440), esse esforço não é destinado à elaboração de um quadro rígido de separação, mas, na realidade, destaca o papel do intérprete em cada caso.

Por isso, é que Dworkin afirma que a interpretação das práticas sociais é muito mais próxima da interpretação artística do que as demais; isso porque ambas interpretam algo criado pelas pessoas, assumindo que essa criação e o seu criador não se confundem, sendo, logo, figuras distintas (OMMATI, 2020, p. 440-441).

Explica Ommati (2020, p. 440, nota 23), que há, na interpretação artística, a exigência de tratar o objeto (ou a prática) como o melhor possível; o que, todavia, não decorre da afirmação de que o intérprete pode fazer ou compreender o que bem quer, pois, lembrando o princípio *gadameriano* da história efetual, tem-se que “a

história ou a forma de uma prática ou objeto exerce uma coerção sobre as interpretações disponíveis destes últimos” (DWORKIN, 1999, p. 64).

Na interpretação criativa, o foco está no propósito e não na causa: o propósito é do intérprete, não do autor, mas nada pode levar a considerar a interpretação criativa como algo que se move sem rumos, à deriva, ou de maneira irracional. A coerência narrativa, em um caso, ou normativa, em outro, marca a existência de parâmetros mínimos no processo interpretativo (OMMATI, 2020, p. 441).

Com isso, Dworkin destaca que cada etapa da prática social interpretada acaba por revelar uma **concepção** distinta da própria prática que representa o **conceito**. Em momento algum, essa atitude interpretativa conduzirá à interpretação das práticas sociais, do Direito e do *compliance* a um campo de subjetivismo, dentro do qual qualquer proferimento é válido. Ao contrário, Dworkin afirma a possibilidade e a importância de uma **resposta correta**. “Sendo assim, ele combate tanto o ceticismo interior quanto o ceticismo exterior” (OMMATI, 2020, p. 441).

De acordo com a obra “A Raposa e o Porco-Espinho: Justiça e Valor”, o ceticismo interior ou interno é aquele que nega a possibilidade de julgamentos mais abstratos sobre moralidade serem verdadeiros; já o ceticismo exterior ou externo é aquele que pretende confirmar em afirmações de segunda ordem, externas, sobre a moralidade (OMMATI, 2020, p. 441, nota 24).

Segundo Ommati (2020, p. 441), a proposta de Dworkin investe na virtude da integridade - na forma de uma coerência de princípios. Assim, um profissional de *compliance* que visa à coerência de princípio se preocupa, de fato, com os princípios que será preciso compreender para justificar, no presente, normas jurídicas e normas não jurídicas do passado em suas normas de *compliance*.

De acordo com Dworkin (1999, p. 164), o Direito como integridade supõe que as pessoas têm direitos que decorrem de decisões anteriores de instituições políticas, e que, portanto, autorizam a coerção, que extrapolam a extensão explícita das práticas políticas concebidas como convenções. O Direito como integridade supõe que as pessoas têm direito a uma extensão coerente, e fundada em princípios, das decisões políticas do passado, mesmo quando os juristas divergem profundamente sobre seu significado (OMMATI, 2020, p. 441, nota 25).

Segundo Ommati (2020, p. 441), a ideia de integridade é tão básica como a máxima de que casos semelhantes devem receber o mesmo tratamento. Para tanto, Dworkin assume os seguintes pressupostos: (i) **equidade** (*fairness*), que levanta

exigências por encontrar os procedimentos políticos que distribuam o poder político de maneira adequada; (ii) **justiça** (*justice*), ligada às decisões que as instituições políticas devem tomar; e (iii) **devido processo legal adjetivo** (*procedure due process*), que diz respeito a procedimentos corretos para julgar se algum cidadão infringiu as leis estabelecidas pelos procedimentos políticos (OMMATI, 2020, p. 441-442).

Quanto à **equidade** (*fairness*), Ommati (2020, p. 441, nota 26) afirma que o termo *fairness* é de difícil tradução para o português e aduz que na tradução para o português das obras de Dworkin, os tradutores resolveram traduzir a expressão por equidade, o que pode gerar uma série de equívocos, já que, em termos filosóficos, a expressão equidade tem uma longa história, por isso que alguns autores, tais como Marcelo Cattoni e Flávio Quinaud Pedron, por exemplo, preferem falar em equanimidade. Contudo, Ommati (2020, p. 441, nota 26) prefere manter o termo equidade, tal como traduzido nas obras de Dworkin para o português, para tentar evitar confusão, mas ressalta que o termo não tem o mesmo sentido da tradição filosófica aristotélica.

Quanto à **justiça** (*justice*), Dworkin (1999, p. 200) advoga que se aceitarmos a justiça como uma virtude política, queremos que nossos legisladores e outras autoridades distribuam recursos materiais e protejam as liberdades civis de modo a garantir um resultado moralmente justificável.

Quanto ao **devido processo legal adjetivo** (*procedure due process*), Dworkin (1999, p. 200-201) defende que se aceitarmos o devido processo legal adjetivo como virtude, queremos que a Administração Pública - os tribunais e as instituições análogas - usem procedimentos de prova, de descoberta e de revisão que proporcionem um justo grau de exatidão, e que, por outro lado, tratem as pessoas acusadas de violação como devem ser tratadas as pessoas em tal situação.

A integridade se apresenta, então, sob a forma de um princípio dúplice, de modo que é possível falar em (i) um **princípio de integridade na legislação** (*legislative principle*), que irá pedir aos que criam o Direito por legislação que o mantenham coerente quanto aos princípios; e (ii) um **princípio de integridade na aplicação judicial do Direito** (*adjudicative principle*), que irá pedir aos magistrados que vejam o Direito e façam-no cumprir como sendo coerente nesse sentido (OMMATI, 2020, p. 442).

O Direito como integridade, portanto, começa no presente e só se volta para o passado na medida em que seu enfoque contemporâneo assim o determine. Não pretende recuperar, mesmo para o Direito atual, os ideais ou objetivos práticos dos políticos que primeiro o criaram. Pretende, sim, justificar o que eles fizeram [...] em uma história geral digna de ser contada aqui, uma história que traz consigo uma afirmação complexa: a de que a prática atual pode ser organizada e justificada por princípios suficientemente atraentes para oferecer um futuro honrado. O Direito como integridade deplora o mecanismo do antigo ponto de vista de que “lei é lei”, bem como o cinismo do novo “relativismo”. Considera esses dois pontos de vista como enraizados na mesma falsa dicotomia entre encontrar e inventar a lei. Quando um juiz declara que um determinado princípio está imbuído no Direito, sua opinião não reflete uma afirmação ingênua sobre os motivos dos estadistas do passado, uma afirmação que um bom cínico poderia refutar facilmente, mas sim uma proposta interpretativa: o princípio se ajusta a alguma parte complexa da prática jurídica e a justifica; oferece uma maneira atraente de ver, na estrutura dessa prática, a coerência de princípio que a integridade requer (DWORKIN, 1999, p. 274).

A sociedade que aceita a integridade como virtude político-jurídica, então, converte-se em um tipo especial de organização, que Dworkin designará como sendo uma **comunidade de princípios** (OMMATI, 2020, p. 442).

A ideia, então, de uma integridade na legislação traz uma importante transformação sobre o que significa a atividade de **elaboração** de uma norma de *compliance*, já que se converte em uma arena de debates sobre quais princípios a comunidade deve adotar como sistema, bem como sobre que concepções de equidade, justiça e devido processo legal adjetivo devem pressupor.

Por isso mesmo, é correto dizer que os direitos e os deveres dos membros dessa comunidade não irão se restringir às decisões particulares tomadas pelas instituições, sendo, logo, dependentes do sistema de princípios que essas decisões pressupõem e endossam (OMMATI, 2020, p. 442-443).

Sob o aspecto da atividade de **aplicação** da norma de *compliance*, a ideia de uma integridade na aplicação da norma deve se comprometer com a adoção de uma interpretação criativa do *compliance*, isto é, assumir que o profissional de *compliance* de um processo público específico desempenha sua função com responsabilidade política e que assume determinada teoria política que melhor justifique as práticas de sua comunidade.

Tal raciocínio é extraído de duas reflexões de Dworkin: em primeiro lugar, a partir da figura do juiz Hércules e, em seguida, com relação ao argumento do romance em cadeia.

O ponto de partida do estudo é, então, o “profissional de *compliance* Hércules”, inspirado no raciocínio desenvolvido por Dworkin denominado de juiz

Hércules - “um magistrado ideal que não existe na realidade, cuja idealização justifica-se para que Dworkin exponha o que venha a ser a postura hermenêutica que se espera de um juiz real” (OMMATI, 2020, p. 443) e, do mesmo modo, de um profissional de *compliance* na Administração Pública.

O desafio posto para o “profissional de *compliance* Hércules” é reconhecer o *compliance* como algo criado por meio de normas jurídicas - princípios, regras e precedentes -, mas, igualmente, que deve seguir as normas não jurídicas - contábeis, administrativas, etc. - tomadas no passado pela comunidade de princípios.

Isso o levará a construir um sistema de *Compliance* Constitucional baseado em normas jurídicas e normas não jurídicas capaz de fornecer a melhor justificativa para o Poder Executivo - em todas as suas esferas - levar a sério as diretrizes políticas constitucionais previstas no **artigo 3º da Constituição de 1988**.

É claro que o “profissional de *compliance* Hércules” não deve reproduzir todas as normas jurídicas e não jurídicas em suas normas de *compliance*, mas sim, filtrar, no curso da história institucional, os erros e acertos, desenvolvendo, assim, uma teoria dos erros institucionais - o que exige uma teoria hermenêutica construtiva.

A história institucional da sociedade, na perspectiva de Kozicki (2000, p. 184-185), não age como um limite, ou um constrangimento à atividade do *compliance*, mas, ao contrário, ela atua como um ingrediente desta atividade. “Os direitos dos indivíduos são, ao mesmo tempo, frutos da história e da moralidade de uma determinada comunidade. Estes direitos dependem das práticas sociais e da justiça das suas instituições” (KOZICKI, 2000, p. 184-185).

De acordo com Ommati (2020, p. 444), a metáfora do juiz Hércules, entretanto, não encerra o trabalho de construção da teoria *dworkiana*, de modo que Dworkin continua a explicitar seu raciocínio fazendo uso de outra metáfora: o romance em cadeia.

Para o sistema de *Compliance* Constitucional, cada “profissional de *compliance* Hércules”, igual a um romancista de um grupo, é responsável pela redação de um capítulo de uma obra já iniciada. Nessa lógica, o “profissional de *compliance* Hércules” - e respectiva equipe de elaboração das normas de *compliance* - “deve preocupar-se com a ligação do seu capítulo com o que já fora escrito e, concomitantemente, garantir uma abertura para que o escritor seguinte possa dar continuidade ao empreendimento” (OMMATI, 2020, p. 444-445).

Segundo Ommati (2020, p. 445), “essa ideia deixa claro o compromisso com a integridade e sua dimensão de adequação (*fit*)”. E mais, a assunção de uma postura interpretativa construtiva do *compliance* no âmbito do Poder Executivo no Brasil, à luz da teoria de Dworkin, explicita o fato de que a norma de *compliance* de um processo público específico produz um “acréscimo” em uma determinada tradição institucional, não sendo apenas repetição da mesma. Logo, cada profissional de *compliance*, “assim como cada romancista, tem, ao mesmo tempo, a função de intérprete e de criador” (OMMATI, 2020, p. 445).

Em tal projeto, um grupo de romancistas escreve um romance em série; cada romancista da cadeia interpreta os capítulos que recebeu para escrever um novo capítulo, que é então acrescentado ao que recebe o romancista seguinte, e assim por diante (DWORKIN, 1999, p. 276).

Assim sendo, cada profissional de *compliance* deve escrever seu capítulo de modo a criar da melhor maneira possível o romance em elaboração, e a complexidade dessa tarefa reproduz a complexidade de modelar uma “norma de *compliance* difícil” como integridade.

Além disso, Dworkin levanta uma *hipótese estética*, segundo a qual a interpretação não visa a busca por uma descrição livre de valores, nem a descoberta da intenção do autor, mas tornar o que se interpreta o melhor possível (OMMATI, 2020, p. 445).

No caso do sistema de *Compliance* Constitucional, o profissional de *compliance* não pode, portanto, descuidar-se do processo público pendente de modelagem; deve tratar todos os processos públicos que lhe são apresentados como um “processo difícil” - um *hard case* - e comprometer-se em uma empreitada para modelá-lo à luz da integridade *dworkiana*.

Isso impõe a ele a exigência de não levar em consideração apenas a sua própria perspectiva, mas sim, fundamentar suas decisões naquilo que designará por moralidade política, que levanta as exigências de que todos sejam tratados com igual respeito e consideração (OMMATI, 2020, p. 445).

A atividade do *compliance*, então, é sempre uma atividade que se processa a partir da compreensão, identificação e aplicação de normas jurídicas - princípios, regras e precedentes - e, também, de normas não jurídicas. Estas normas jurídicas e não jurídicas, por sua vez, “não nascem do nada, nem são criadas pelo Poder Judiciário; elas estão assentadas nas práticas já fixadas pela comunidade e incorporadas pela própria Constituição” (OMMATI, 2020, p. 445).

Essa atividade de *compliance*, então, tem que abraçar a afirmação de que é possível uma resposta correta para a modelagem de um dado processo público específico, o que significa aplicar as normas - jurídicas e não jurídicas - adequadas ao processo concreto modelado, do ponto de vista da Constituição de 1988.

Ora, uma vez que Dworkin reconhece a existência de normas que podem prover soluções para os dissensos da sociedade, ele nega uma das teses básicas do positivismo jurídico, que há existência de lacunas normativas que autorizam a Administração Pública a agir discricionariamente ao criar uma norma de *compliance*, e aplicá-la retroativamente.

Logo, cada profissional de *compliance*, então, é como um romancista na corrente. Ele deve ler tudo o que outros profissionais de *compliance* escreveram no passado, não apenas para descobrir o que disseram, ou seu estado de espírito quando o disseram, mas para chegar a uma opinião sobre o que esses profissionais de *compliance* fizeram coletivamente, da maneira como cada um de nossos romancistas formou uma opinião sobre o romance escrito até então.

Ao modelar um processo público específico, cada profissional de *compliance* deve considerar-se como parceiro de um complexo empreendimento em cadeia, do qual essas inúmeras decisões, estruturadas, convenções e práticas são a história; é seu trabalho continuar essa história no futuro por meio do que ele faz agora. “Ele deve interpretar o que aconteceu antes porque tem a responsabilidade de levar adiante a incumbência que tem em mãos e não partir em alguma nova direção” (DWORKIN, 2005, p. 238).

Portanto, propomos que o *compliance* na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, seja visto como a teoria de Dworkin enxerga o Direito, ou seja, como uma questão de princípio que não pode ser criado nem inventado pelo seu aplicador, devendo ser compreendido, interpretado e aplicado a partir das práticas sociais da comunidade de princípios brasileira.

Em outras palavras, defendemos que o *compliance* - assim como o Direito - é uma prática social interpretativa que nos exige, inclusive, integridade de nós mesmos, para conseguirmos encontrar a melhor resposta, ou a única resposta correta, como quer Dworkin, para cada caso jurídico; e como quer o sistema de *Compliance* Constitucional, para cada processo público modelado.

Compliance, constitucionalismo, democracia e Direito exigem responsabilidade moral e política de todos nós, no sentido de buscarmos realizar da

melhor maneira possível os direitos e deveres que nós mesmos reconhecemos em nosso pacto constitucional, na busca da concretização do direito fundamental à boa Administração Pública no Brasil.

5.1.3 A resposta correta no *compliance*: uma análise sob a perspectiva do racionalismo crítico de Karl Popper

Concordamos com Coura e Lacerda (2020, p. 63), quando esses autores afirmam que não é admissível a resposta correta no âmbito do Direito na perspectiva do racionalismo crítico de Karl Popper.

Porém, não defendemos a aplicação da teoria *dworkiana* da resposta correta na perspectiva do racionalismo crítico de Karl Popper no âmbito do Direito, e sim no âmbito do *compliance*. Defendemos, aqui, que o *compliance*, por ser essencialmente interdisciplinar, é mais abrangente do que o Direito, pois as normas de *compliance* devem observar na modelagem de um processo público específico as normas jurídicas e, também, as normas não jurídicas em vigor.

Assim, considerando que estamos analisando o *compliance* no âmbito do Poder Executivo brasileiro, há, aqui, uma certa adaptação teórica da teoria filosófica jurídica de Dworkin - embora acreditamos realmente que faça sentido e seja consistente -, uma vez que Dworkin não escreveu seus textos para o âmbito do *compliance* - e sim para o Direito - e não com enfoque para o Poder Executivo, mas sim para o Legislativo e o Judiciário.

Segundo Coura e Lacerda (2020, p. 63), para Popper o método indutivo utilizado pela ciência tradicional positivista é insuficiente para se encontrar a verdade, que passa a ser considerada um conceito inatingível.

Substitui-se o conceito de verdade pelo de verdade provisória, a qual pode ser corroborada ou refutada, por meio de sucessivos testes de falseamento, sendo essa a essência da metodologia proposta por Karl Popper. Posso não saber o que é verdadeiro, mas é possível detectar o que é falso. Esse método permite depurar as verdades provisórias, a partir da propositura de novas hipóteses mais consistentes, mas que sempre estarão sujeitas aos testes de falseamento (COURA; LACERDA, 2020, p. 63).

Defendemos que o raciocínio formulado por Popper no campo da epistemologia pode, sim, ser transportado para a análise da resposta correta no

âmbito do *compliance* no Poder Executivo brasileiro.

Não obstante, através da utilização do método hipotético-dedutivo, podemos propor soluções para as normas de *compliance* (verdades provisórias), as quais serão submetidas a testes de falseamento pelos servidores públicos (sugestões formais de melhorias) e, também, pelos cidadãos (recursos formais ou crítica doutrinária) que auxiliarão a Administração Pública encontrar as falhas, a fim de que sejam posteriormente formuladas novas normas de *compliance* adequadas no lugar das inadequadas, embora ainda provisórias, mas que serão mais consistentes.

A resposta correta, embora inatingível segundo a perspectiva do racionalismo crítico de Karl Popper, representa, no entanto, uma importante utopia a ser buscada de forma incessante pelo intérprete do Direito, com o objetivo de alcançar o melhor sentido da norma jurídica, que seja racionalmente justificado e que mais se coadune com os ditames da Constituição Federal (COURA; LACERDA, 2020, p. 63-64).

Defendemos que a resposta correta, “embora inatingível segundo a perspectiva do racionalismo crítico de Karl Popper para o Direito” (COURA; LACERDA, 2020, p. 63), representa, no entanto, uma possibilidade real para o intérprete e profissional de *compliance* quando ele modela um processo público específico, com o objetivo de alcançar o melhor sentido da norma de *compliance*, que seja racionalmente justificado e que mais se coadune com os ditames da Constituição de 1988.

No sistema de *Compliance* Constitucional, a possibilidade jurídica de revisões das suas normas de *compliance* é fundamental para a atualização e o aprimoramento do próprio sistema. Assim, de acordo com Karl Popper (2013, p. 245), o velho ideal científico da *episteme* - do conhecimento absolutamente certo, demonstrável - mostrou não passar de um “ídolo”, pois a exigência de objetividade científica torna inevitável que todo enunciado científico permaneça provisório para sempre.

Karl Popper (2013) escreveu a obra “A lógica da pesquisa científica” (publicado originalmente em 1935) como uma resposta à concepção verificacionista do significado e da cientificidade (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 712).

Na perspectiva da filosofia da ciência, as duas teses fundamentais do positivismo lógico (Círculo de Viena) são as seguintes: (i) a divisão exaustiva e excludora de todos os enunciados em analíticos e sintéticos: a verdade ou falsidade dos primeiros é comprovada por procedimentos lógicos e o valor de verdade dos

segundos comprova-se recorrendo à experiência; (ii) a verificação é o único critério de significado e de demarcação entre enunciados significativos e não-significativos e também entre enunciados científicos e não-científicos. “Para o positivismo, os âmbitos da ciência e do significado (significatividade) coincidem. É esta a força do critério positivista de verificação em qualquer das suas formulações” (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 712).

Segundo Cordón e Martínez (2020, p. 712-713), em rigor, o confronto entre Popper e o Círculo de Viena não é radical, embora ele tenha sempre negado a sua adesão à filosofia do positivismo lógico. Contudo, pode, até, ser considerado um positivista lógico, se entendermos o positivismo lógico como a expressão de uma atitude geral perante o conhecimento científico: uma atitude de confiança na lógica e na experiência.

Popper, então, opõe-se ao critério de verificação e propõe um **critério falsificacionista** que seria mais adequado: (i) os enunciados científicos (empíricos) serão os suscetíveis de falsificabilização; (ii) um enunciado é científico se em teoria puder ser falsificabilizado, ainda que nunca encontremos uma instância falsificabilizadora (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 713).

São três aspectos mais importantes que afastam Popper das teses concretas do Círculo de Viena.

O **primeiro** afirma que a falsificabilidade não se apresenta como critério de significado mas como **critério de demarcação entre ciência e pseudociência**. Para Popper, a ciência não esgota o âmbito do que pode ser dito com sentido. A metafísica, por exemplo, não é científica, porque os seus enunciados não são falsificabilizáveis, mas nem por isso carece de significado, como pretendiam os positivistas lógicos (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 713).

O **segundo** diz que **os enunciados de observação não são infalíveis**. Para Popper, a verdade ou falsibilidade de tais enunciados (protocolares) depende, em última instância, de uma decisão da comunidade científica. Esta tese significa que os nossos sentidos podem enganar-nos e por isso não existem enunciados puros de observação, pois qualquer enunciado contém uma teoria. Neste aspecto, Popper em alguns textos parece aproximar-se das posições de Thomas Kühn (1994), ao passo que noutros se exprime como se fosse, até, um membro do Círculo de Viena (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 713).

O **terceiro** aspecto revela que Popper caracteriza-se por um certo ceticismo:

se os enunciados falsificabilizados são inquestionavelmente falsos, já os enunciados não-falsificabilizados poderão ser verdadeiros, embora nunca se possa saber isso com total segurança. Enquanto que os neopositivistas manifestam otimismo quanto à possibilidade de se alcançar um conhecimento certo e definitivo: os enunciados verificados são certos (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 713).

Popper (2018, p. 244-260), então, defenderá esses momentos no processo investigatório: (i) **problema**, que surge, em geral, de conflitos ante expectativas e teorias existentes; (ii) **solução proposta**, consistindo numa conjectura (nova teoria); (iii) **dedução** de consequências na forma de proposições passíveis de teste; (iv) **testes de falseamento**, que são tentativas de refutação, entre outros meios, pela observação e experimentação.

Para Popper, não há enunciados (universais) verificados; as hipóteses observáveis de nível inferior estão sujeitas a revisões; além disso, se um conjunto de enunciados - uma teoria - não deparar no momento com casos que mostram a sua falsificabilidade, isso não significa que esses casos não possam surgir no futuro (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 713-714).

Para a teoria *popperiana*, se a hipótese não supera os testes, estará falseada, refutada, e exige nova reformulação do problema e da hipótese, a qual, se superar os novos testes, estará corroborada, confirmada provisoriamente, não definitivamente - como defendem os indutivistas (POPPER, 2018, p. 244-260).

Popper afirma, em sua obra “A lógica da pesquisa científica” (2013, p. 31-32), “que o trabalho do cientista consiste em elaborar teorias e pô-las à prova”. Segundo Popper (2013, p. 245), “a ciência jamais persegue o objetivo ilusório de tornar finais ou mesmo prováveis suas respostas”. De acordo com esse autor (1986, p. 52), “os processos de aprendizado, na maioria das vezes (ou sempre, talvez), consistem na formação de teorias, ou seja, na formação de expectativas”.

Para Popper (1986, p. 52), “a formação de uma teoria ou de uma conjectura atravessa, invariavelmente, uma fase ‘dogmática’ e, amiúde, uma fase ‘crítica’”. Popper vê esse “método de formação de teorias como um método de aprendizagem através de tentativas e erros” (POPPER, 1986, p. 52).

Qualquer **observação**, defende Popper, é uma atividade com um **objetivo** (encontrar ou verificar alguma regularidade que foi pelo menos vagamente vislumbrada); trata-se de uma atividade norteadas pelos **problemas** e pelo contexto de expectativas - o “**horizonte de expectativas**” (POPPER, 1986, p. 58-59).

Na visada de Popper, a ciência, ou o conhecimento científico, não começa a partir de percepções ou observações coletadas de fatos ou números da realidade, mas começa, propriamente, a partir de problemas, ou seja, não há conhecimento sem problemas, mas também não há problema sem conhecimento (POPPER, 2004, p. 14).

Para Popper (2013, p. 243), “não sabemos: só podemos conjecturar”. Popper, então, destaca que todo o conhecimento é impregnado de teoria, inclusive nossas observações (POPPER, 2013, p. 74-77). Segundo a perspectiva *popperiana*, todo o nosso conhecimento é conjectural, inclusive as falsificações das teorias, pois as falsificações não se encontram livres de críticas e nenhuma teoria pode ser dada como “definitivamente ou terminantemente ou demonstravelmente falsificada” (POPPER, 1992, p. 22).

Assim sendo, “qualquer falsificação pode, por sua vez, ser testada de novo” (POPPER, 1992, p. 23). A atitude crítica pressupõe a “verdade absoluta ou objetiva como ideia reguladora; quer isto dizer, como padrão de que podemos ficar abaixo” (POPPER, 1992, p. 59). Para Popper, “as teorias podem ser vistas como livres criações da nossa mente, o resultado de uma intuição quase poética, da tentativa de compreender intuitivamente as leis da natureza” (POPPER, 1982, p. 218).

De acordo com Karl Popper (1982, p. 55), “não há fontes últimas do conhecimento” e o conhecimento começa da tensão entre conhecimento e ignorância (2004, p. 14-15). Segundo esse pensador (1999, p. 330), “nenhuma teoria em particular, pode, jamais, ser considerada absolutamente certa: cada teoria pode se tornar problemática”. Não há, assim, aquisições científicas definitivas, mas apenas provisórias, ou seja, são aceites provisoriamente dados que não foram falsificabilizados até o momento (CORDÓN; MARTÍNEZ, 2020, p. 714).

Assim, após a implementação do sistema de *Compliance* Constitucional, suas normas de *compliance* devem ser testadas e postas à prova à luz do método hipotético-dedutivo desenvolvido por Karl Popper - sendo refutadas ou corroboradas -, para poderem nos auxiliar, de fato, a solucionarmos o problema da má Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo brasileiro e, com isso, instaurarmos uma cultura de integridade nas práticas das instituições públicas no Brasil, à luz da teoria do Direito como integridade proposta por Ronald Dworkin.

Desse modo, um sistema de *compliance* na Administração Pública pode ser considerado bem-sucedido quando os servidores públicos se conscientizam de que

fazer a coisa constitucionalmente adequada é importante para a sua vida, para a própria instituição e para a sua comunidade de princípios.

5.2 PRINCÍPIOS PARA QUE O SISTEMA DE *COMPLIANCE* CUMPRA, NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL, SEU MISTER CONSTITUCIONAL

Os propósitos do sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, são de introduzir boa governança; integridade e interdisciplinaridade aos processos de tomada de decisões, pautando-os por evidências, com o fim de minimizar a discricionariedade, concretizar o direito fundamental à boa Administração Pública e evitar condutas corruptivas.

Como consequência da sua adoção, esperamos o aumento da confiança, da eficiência, da eticidade, da transparência, da *accountability* e do grau de fundamentação e controle das decisões públicas.

Aliás, vale destacar que a introdução do *compliance* na Administração Pública na experiência brasileira ocorreu precisamente com a finalidade de embasar uma política anticorrupção.

Não obstante, subsistem consideráveis discussões em torno da pretensão de “neutralidade” do *compliance* na Administração Pública. Porém, de antemão, afastamos a possibilidade de neutralidade no campo do *compliance*, pois defendemos que há, apenas, duas modalidades de sistemas de *compliance* possíveis: (i) a constitucionalmente adequada; ou (ii) a constitucionalmente inadequada. Para nós, a modalidade “neutra” não existe.

Consequentemente, em razão da falta de interesse político e de representação de diversos setores sociais na construção de sistemas de *compliance* constitucionalmente adequados na Administração Pública, estes podem acabar sendo capturados pela cultura *anticompliance*, podendo resultar na sua utilização para fins antiéticos.

Entretanto, defendemos que os sistemas de *compliance* na Administração Pública são necessários, desde que não conflitam aprioristicamente com a Constituição de 1988 e que sejam utilizados e aperfeiçoados constantemente para concretizar o direito fundamental à boa Administração Pública.

Para concluirmos o estudo, em seguida proporemos três princípios próprios e

cumulativos para que o sistema de *compliance* cumpra seu mister constitucional na Administração Pública do Brasil, no âmbito do Poder Executivo, quais sejam: (i) a **boa governança**; (ii) a **integridade**; e (iii) a **interdisciplinaridade**.

5.2.1 Boa governança

O princípio do sistema de *Compliance* Constitucional da **boa governança** aplicado à Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, atua como indutor de melhoria da gestão pública na medida em que, por meio da avaliação e do monitoramento da administração feita à luz da integridade *dworkiana*, pode contribuir para o seu adequado direcionamento, atuação e desempenho, com estratégias de planejamento, execução e controle das diretrizes políticas governamentais.

A **governança pública** compreende os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2021d, p. 12).

Para o Banco Mundial, é necessário pensar a governança pública a partir de quatro resultados desejáveis: segurança, crescimento, equidade e sustentabilidade (BANCO MUNDIAL, 2017).

Governança não é o mesmo que **gestão**, enquanto a primeira é a função direcionadora, a segunda é a função realizadora (BRASIL, 2021d, p. 12).

Assim, a **governança** envolve as atividades de: (i) **avaliar** o ambiente, os cenários, as alternativas, e os resultados atuais e os almejados; (ii) a fim de **direcionar** a preparação e a coordenação de diretrizes políticas e de planos, alinhando as funções institucionais às necessidades das partes interessadas; e (iii) **monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas (BRASIL, 2021d, p. 12).

Já as atividades de **gestão** são: (i) **planejar** as operações, com base nas prioridades e os objetivos estabelecidos; (ii) **executar** os planos, com vistas a gerar resultados de políticas e serviços; e (iii) **controlar** o desempenho, lidando adequadamente com os riscos (BRASIL, 2021d, p. 12).

Para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados:

liderança, estratégia e controle (BRASIL, 2021d, p. 12).

Liderança diz respeito às práticas que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: (i) **adequação** do modelo de governança ao contexto e aos objetivos institucionais; (ii) **promoção** de uma cultura de integridade na instituição; e (iii) **garantia** de que os líderes e os subordinados possuam as competências adequadas ao desempenho das suas atribuições (BRASIL, 2021d, p. 12).

Estratégia envolve: (i) **prover** direcionamento estratégico à instituição, de forma alinhada com os objetivos 'de Estado' e 'de governo'; (ii) **lidar** de uma maneira constitucionalmente adequada com os riscos relacionados; e (iii) **monitorar** os resultados institucionais (BRASIL, 2021d, p. 13).

Controle, por sua vez, abrange aspectos como: (i) **transparência**, (ii) **accountability** e (iii) **efetividade** da auditoria interna (BRASIL, 2021d, p. 13).

Partindo desses pressupostos, relacionamos três **princípios** norteadores de uma perspectiva de boa governança: (i) pensar não apenas sobre a forma das instituições, mas também sobre as **funções institucionais**; (ii) pensar não apenas sobre construção de capacidades, mas também sobre **assimetrias de poder**; e (iii) pensar não apenas sobre o Estado de Direito, mas também sobre o '**papel da lei**' (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 73).

Em que pese existir uma acirrada e longeva disputa sobre qual é o melhor modelo de Estado - o que envolve discussões sobre o seu papel, sua formatação e suas prioridades -, há o reconhecimento de que a Administração Pública deve buscar se aprimorar sempre (BRASIL, 2021e, p. 29).

Esse avanço institucional pode ser oriundo de racionalidade, hierarquia e análises de custo-benefício, se a perspectiva adotada for a teoria clássica burocrática (*weberiana*). Pode ser também focado na desagregação, na concorrência intragovernamental e nos incentivos pecuniários vinculados ao desempenho, se a visão estiver ligada ao paradigma gerencialista (*new public management* - NPM). Ou, ainda, pode estar relacionado às ideias de integração, colaboração e processo decisório inclusivo, se a base teórica puder ser enquadrada na gestão pública pós-NPM (CAVALCANTE, 2017).

O fato é que cada um desses modelos teóricos tem características que podem ser observadas na Administração Pública no Brasil atualmente: não há uma superação metodológica, mas a coexistência de diferentes estratégias e enfoques

(BRASIL, 2021e, p. 29).

Consideramos a governança, aqui, uma abordagem ou agenda de pesquisa interdisciplinar voltada a analisar o funcionamento de diversas dimensões do Estado (LEVI-FAUR, 2012). “No nível mais básico, governança significa a capacidade de estabelecer metas para a sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos” (BRASIL, 2021e, p. 13).

O estudo tem como base teórica as filosofias hermenêutica de Gadamar; jurídica de Dworkin e científica de Popper; por isso, relaciona as ideias do Direito como integridade *dworkiana*, da interpretação criativa *gadameriana* e da falseabilidade *popperiana*, as quais são amalgamadas num paradigma mais próximo ao pós-*new public management* (NPM).

Segundo Peters (BRASIL, 2021e, p. 13), a boa governança é crucial para qualquer sociedade que deseje promover seu desenvolvimento econômico e o bem-estar de seu povo.

As diretrizes políticas de boa governança, então, devem estar inseridas em uma perspectiva de Administração Pública na qual há constante avanço institucional, medido por indicadores de planejamento confiáveis, em todos os Poderes e entes federativos da república (BRASIL, 2021e, p. 29).

Um dos principais aspectos da boa governança é garantir que a atuação pública seja tida como legítima pelo cidadão, visando o resgate dos valores da delegação, ao levar em consideração nos atos de governo as diretrizes políticas que foram pactuadas com a população nas campanhas eleitorais.

O princípio da boa governança pressupõe a implementação de um constante e gradual processo de melhoria institucional, no qual são tratados problemas como a assimetria de poder, dando ao cidadão maior capacidade de colaborar no processo decisório, e a legitimidade da atuação pública, reconstruindo a relação de confiança entre cidadãos e instituições públicas (BRASIL, 2021e, p. 30).

Assim, é fundamental a criação de instrumentos que viabilizem a boa governança pública em todas as esferas do Poder Executivo no Brasil. Nesse contexto, o *compliance* surge como uma área do saber que pode desenvolver nas instituições públicas a percepção do significativo valor que a reputação tem na Administração Pública.

Esse princípio, portanto, não pressupõe a legitimidade estatal como um dado estático e desvinculado de sua atuação: aqui, o reconhecimento da sociedade é o

melhor instrumento para medir o avanço institucional (BRASIL, 2021e, p. 30).

O sucesso da governança pública vai ser julgado em última instância não pelos governos ou pelas organizações internacionais, mas pelos cidadãos da comunidade de princípios (BRASIL, 2021e, p. 30).

Para Peters (BRASIL, 2021e, p. 13), uma implementação eficaz da boa governança exige: (i) os meios para criar **coerência** entre todas as relações entre o setor público e o setor privado; (ii) os meios para **responsabilizar** os dirigentes pelo desempenho das suas atividades; e que (iii) o setor público seja **transparente** para permitir que a sociedade e a mídia observem o que está sendo feito e por quê.

Deve-se, para tanto, reconhecer que boas práticas de governança não são receitas universais e atemporais, necessitando ser constantemente reexaminadas, mesmo quando tenham se provado exitosas. Além disso, o que funciona em um contexto pode não funcionar em outro.

De acordo com Peters (BRASIL, 2021e, p. 13), para construir uma boa governança, pelo menos dois elementos são cruciais.

O **primeiro elemento** são as **instituições**, que podem moldar a maneira pela qual as decisões são tomadas e fornecer legitimidade para as ações implementadas. Além de fornecer legitimidade, nos melhores casos essas instituições promovem a eficácia e ajudam a realizar as difíceis tarefas envolvidas frente aos desafios de implementação das ações para melhoria institucional (BRASIL, 2021e, p. 13).

Importante destacar, que a burocracia pode ser especialmente importante para a boa governança, pois a burocracia é que realiza o trabalho de implementação de políticas públicas, e também fornece assessoria aos líderes políticos, fornecendo uma memória institucionalizada das políticas e da administração. Assim, apesar de muitas pessoas dentro e fora do governo denegrirem a burocracia, ela é crucial para a boa governança (BRASIL, 2021e, p. 13).

O **segundo elemento** são os **servidores públicos** - as pessoas que trabalham no Poder Executivo -, seja pelo fato de o trabalho de efetivação das políticas públicas depender essencialmente da ação humana, seja pela constatação de que as pessoas representam um repositório institucionalizado vivo das políticas e da própria Administração Pública. Os servidores públicos são, na realidade, a parte visível do governo, ou seja, a imagem percebida pela população (BRASIL, 2021e, p. 13).

As instituições não podem realizar suas tarefas por conta própria: elas

dependem das pessoas que ocupam os papéis dentro dessas instituições, pois são elas que tornam a boa governança possível. Portanto, o Poder Executivo precisa se preocupar com a forma como recruta, recompensa e gerencia seus servidores se quiser ser capaz de desenvolver uma boa governança para os cidadãos (BRASIL, 2021e, p. 13).

O zelo na seleção de ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança na Administração Pública é uma das principais medidas para melhorar o desempenho das instituições, fomentando uma boa governança (BRASIL, 2021e, p. 25). É possível encontrar na experiência internacional diversos modelos que incorporam um processo seletivo na condução aos cargos de alta direção. No Brasil, o contexto aponta para uma possível solução relativamente simples: estabelecer critérios eliminatórios e classificatórios para a ocupação de cargos de livre nomeação, ressaltando-se situações específicas (BRASIL, 2021e, p. 25).

São **sete princípios** da boa governança pública: (i) capacidade de resposta; (ii) integridade; (iii) transparência; (iv) equidade e participação; (v) *accountability*; (vi) confiabilidade; e (vii) melhoria regulatória (BRASIL, 2021d, p. 16). A seguir, analisaremos como a boa governança pode fortalecer uma cultura de integridade na Administração Pública e favorecer a confiança na nossa comunidade de princípios.

São **dez passos** para a boa governança: (i) estabelecer o modelo de governança constitucionalmente adequado à realidade da instituição; (ii) liderar com integridade e combater os desvios; (iii) promover a capacidade da liderança; (iv) gerenciar riscos de uma maneira constitucionalmente adequada; (v) estabelecer a estratégia e promover uma gestão constitucionalmente adequada da estratégica; (vi) monitorar resultados; (vii) promover a transparência; (viii) garantir a *accountability*; (ix) avaliar a satisfação das partes interessadas; e (x) assegurar a efetividade da auditoria interna (BRASIL, 2021d, p. 22-41).

A partir de agora, analisaremos esses dez passos para a boa governança na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo.

Passo 1 (estabelecer o modelo de governança constitucionalmente adequado à realidade da instituição): o modelo de governança é a representação clara e pública de como funciona a governança na instituição. A boa governança depende da definição e da implementação de um modelo de governança constitucionalmente adequado ao tamanho, complexidade, atividade e perfil de riscos da instituição. É papel da liderança avaliar o modelo de governança adotado e ajustá-lo ao contexto e

aos objetivos institucionais, comunicando-o adequadamente à comunidade e à todas as partes interessadas (BRASIL, 2021d, p. 22).

Passo 2 (liderar com integridade e combater os desvios): uma cultura de integridade diz respeito às ações institucionais e ao comportamento do servidor público alinhados aos valores, princípios e normas jurídicas e não jurídicas da comunidade para sustentar e priorizar a concretização de direitos fundamentais e a dignidade humana de todas as pessoas. O exemplo e o apoio da liderança são fundamentais para que os valores de integridade sejam incorporados às práticas dos colaboradores da instituição (BRASIL, 2021d, p. 24).

Passo 3 (promover a capacidade da liderança): os resultados da instituição dependem das competências das pessoas que nela trabalham. Por isso, é fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes de liderança em prol da otimização dos resultados institucionais. Assim, é importante que os dirigentes e assessores sejam nomeados mediante processos transparentes e baseados em exigências teóricas e práticas, responsabilizados pelo seu desempenho e lhes sejam dadas oportunidades de desenvolver capacidades de liderança (BRASIL, 2021d, p. 26).

Passo 4 (gerenciar riscos de uma maneira constitucionalmente adequada): a gestão de riscos serve para identificar, entender os riscos e manter as instâncias responsáveis informadas, para que as respostas sejam apropriadas e constitucionalmente adequadas. Para isso, a instituição precisa: (i) implantar estrutura de gestão de riscos às suas necessidades; (ii) definir um processo de gestão de riscos adequada à Constituição; (iii) integrá-lo à gestão e à tomada de decisão; (iv) garantir a alocação de recursos financeiros e (v) a existência dos canais de comunicação necessários (BRASIL, 2021d, p. 28).

A liderança da instituição tem a responsabilidade de supervisão da gestão de riscos, cabendo-lhe direcionar, monitorar e avaliar a implementação da estrutura e a integração do processo de gestão de riscos às atividades institucionais, assegurando a sua eficácia e utilizando as informações acerca de riscos para apoiar os processos decisórios, com ênfase na gestão dos riscos considerados críticos, cujas informações devem subsidiar o sistema de *compliance*, permitindo o aprimoramento e a continuidade das atividades institucionais, bem como a elaboração de planos de recuperação dos sistemas e operações em casos de sinistros (BRASIL, 2021d, p. 28).

Passo 5 (estabelecer a estratégia e promover uma gestão constitucionalmente adequada da estratégica): as instituições que gerenciam recursos públicos existem para produzir políticas, bens e serviços públicos, visando ao aumento do bem-estar social de todas as pessoas. Para tanto, é importante traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação, desdobrá-la em planos de ação e acompanhar sua implementação (BRASIL, 2021d, p. 30).

A liderança da instituição é responsável por esse direcionamento estratégico, orientado pelos objetivos ‘de Estado’ e ‘de governo’ e pelo monitoramento da sua execução, devendo avaliar periodicamente a adequação constitucional da estratégia por meio de mensuração do desempenho institucional, acompanhar as mudanças nos ambientes interno e externo e identificar as expectativas das partes interessadas, promovendo a revisão da estratégia quando necessário (BRASIL, 2021d, p. 30), à luz do método hipotético-dedutivo *popperiano*.

A estratégia deve ser desenvolvida com orçamentos viáveis, comunicada e desdobrada para as demais unidades da instituição (se houver), de forma que os objetivos estratégicos sejam traduzidos em objetivos, indicadores e metas para as áreas responsáveis, monitorando-se e avaliando-se sua execução (BRASIL, 2021d, p. 30).

Passo 6 (monitorar resultados): a liderança da instituição deve garantir que a execução da estratégia seja periodicamente monitorada por meio de rotinas para aferir o alcance de metas, para tratar as situações de não alcance de metas e relatar às partes interessadas os resultados alcançados. Para isso, deve receber relatórios da gestão, pois a atividade de ‘controlar’ é executada pelo setor da gestão.

Para que o controle da gestão obtenha informações precisas, confiáveis e tempestivas para a liderança, faz-se necessário definir rotinas de monitoramento do progresso no alcance das metas, e atribuir as responsabilidades pela execução dessas rotinas, incluindo a aferição dos indicadores, a periodicidade e formato dos relatórios da gestão (BRASIL, 2021d, p. 32).

Passo 7 (promover a transparência): os cidadãos devem ter acesso a informações que lhes possibilitem conhecer o que acontece na Administração Pública e entender o que ela planeja fazer, o que têm realizado de fato e quais resultados têm alcançado, para poderem se posicionar a respeito (BRASIL, 2021d, p. 34).

Para isso, as instituições devem: (i) ter serviços de acesso à informação

eficazes; (ii) garantir que as informações publicadas sejam confiáveis, claras, íntegras e tempestivas; e (iii) avaliar a satisfação dos cidadãos e das partes interessadas com a transparência institucional. Esse propósito depende da atuação proativa da ouvidoria (ou estrutura similar) para analisar as demandas externas e utilizar os resultados da análise para subsidiar no aprimoramento dos serviços prestados e dos processos institucionais (BRASIL, 2021d, p. 34).

Passo 8 (garantir a *accountability*): os cidadãos delegam poder para as instituições e para os servidores públicos gerirem os recursos públicos e alcançarem os resultados esperados. Em contrapartida, as instituições que gerenciam recursos públicos devem prestar contas aos cidadãos, demonstrando que administraram os recursos a elas confiados em conformidade com as normas jurídicas e não jurídicas aplicáveis e as diretrizes políticas estabelecidas pelo governo. Assim, o controle sobre como os recursos públicos estão sendo empregados e se as metas das diretrizes políticas estão sendo atingidas é um direito fundamental das pessoas. Além disso, os cidadãos devem estar informados de que eventuais desvios do interesse público estão sendo devidamente apurados e tratados de uma maneira constitucionalmente adequada (BRASIL, 2021d, p. 36).

A liderança é responsável por garantir que a implementação do modelo de governança pública inclua mecanismos de *accountability* (prestação de contas e responsabilização), em contexto de transparência que lhes garanta a efetividade (BRASIL, 2021d, p. 36).

Passo 9 (avaliar a satisfação das pessoas e das partes interessadas): esse passo implica monitorar e avaliar a imagem da instituição perante as pessoas e as partes interessadas, bem como a satisfação destas com os bens, os serviços e as diretrizes políticas sob responsabilidade da instituição, cuidando que ações de melhoria sejam implementadas, sempre que necessário (BRASIL, 2021d, p. 38).

Nesse contexto, a Lei nº 13.460, de 2017 (regulamentando o artigo 37, §3º, inciso I da Constituição Federal de 1988) dispôs sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública e estabeleceu um conjunto de ações para o alinhamento da prestação dos serviços às efetivas necessidades da sociedade. Essa lei exigiu, ainda, absoluta transparência das ações institucionais por meio de divulgação de carta de serviços ao usuário, documento que deve trazer informações claras e precisas de cada um dos serviços prestados e de padrões de qualidade prometidos (BRASIL, 2021d, p. 38).

Passo 10 (assegurar a efetividade da auditoria interna): a auditoria interna deve aumentar e proteger o valor institucional, fornecendo avaliação, assessoria e conhecimento sobre a gestão de riscos - se está constitucionalmente adequada ou não -, para aprimorar os processos de governança, gestão de riscos e de controle (BRASIL, 2021d, p. 40).

A auditoria interna nas instituições que gerenciam recursos públicos apresenta algumas especificidades que a diferencia da auditoria nas organizações privadas com fins lucrativos, pois deve considerar o dever constitucional das instituições públicas de concretizar direitos fundamentais (BRASIL, 2021d, p. 40).

Com efeito, a criação de uma cultura institucional de boa governança pública envolve muitos desafios. Mas, apenas com a compreensão desses desafios, pode também vir a esperança, o comprometimento e a determinação para que esses desafios possam ser enfrentados e superados, com o empenho de todos os atores envolvidos. Na verdade, apenas com protagonismo, compromisso e determinação de melhorarmos nossas instituições é que os cidadãos do Brasil podem receber a boa governança que merecem (BRASIL, 2021e, p. 13).

Nesse contexto, o sistema de *Compliance* Constitucional pode contribuir na criação de padrões desejáveis de comportamento ético e novas práticas na Administração Pública, pautadas na integridade, transparência e na confiança, desde que seja implementado e falseado à luz do método hipotético-dedutivo *popperiano*.

Aprimorar a governança é aprimorar o modelo de governança para que seja cada vez mais adequado à Constituição e, também, para o contexto da instituição, a fim de prepará-la para melhor atender ao interesse público por meio de um ambiente institucional capaz de gerar e entregar resultados (BRASIL, 2021e, p. 17).

Isso pode ser observado em cada revisão de processo de trabalho, avaliação de política pública, reformulação de objetivos e diretrizes, reestruturação organizacional, reorganização de procedimentos de atendimento, enfim, em cada ato praticado com o objetivo de melhorar a organização pública e torná-la mais capaz de atingir sua missão institucional (BRASIL, 2021e, p. 17).

Assim sendo, na condução das diretrizes políticas de governança, defendemos que o princípio da boa governança pública compreende tudo aquilo que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação seja constitucionalmente adequada e concretizar os objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil

previstos no artigo 3º da Constituição de 1988, alinhados aos interesses da nossa comunidade de princípios.

A governança se manifesta num ambiente institucional onde a escolha de quais interesses serão priorizados pela Administração Pública e de que maneira serão aplicados os recursos do orçamento público são elementos que devem ser pautados por grupos e atores plurais que interagem e negociam a conformação do que é 'interesse público', inserindo-o nas diretrizes políticas do governo.

O desafio do Brasil, nesse sentido, é o de coordenar contradições e permitir que os avanços institucionais sejam compatíveis com as necessidades do contexto presente, com respeito aos direitos das gerações futuras. Esse processo, por sua vez, depende de boa governança (BRASIL, 2021e, p. 29).

A identificação das necessidades prioritárias da sociedade, o estabelecimento de objetivos institucionais e a elaboração de estratégias para atingir essas metas adentram no campo epistemológico da governança pública. A definição desses interesses é tormentosa, sendo fruto de um complexo processo político. Cada instituição pública, em menor ou maior grau, contribui para a identificação e delimitação desses interesses - que, mais tarde, deverão nortear a sua atuação. Ter o cidadão como parceiro nesse processo é uma premissa fundamental (BRASIL, 2021e, p. 17).

Por isso, a elaboração e a implementação das normas de *compliance* devem ser realizadas a partir de um conjunto de evidências que permita ao servidor público e ao cidadão identificar corretamente o problema a ser solucionado e dimensionar adequadamente a resposta mais apropriada

O sistema de normas - e o conjunto de regras - estabelecido é calibrado de acordo com o nível de maturidade institucional da instituição, de modo a tratar os gargalos e as ineficiências com prioridade (BRASIL, 2021e, p. 27).

Para um governo ser bem-sucedido de um ponto de vista plural, é necessário que ele tenha uma boa governança. Nesse sentido, a legitimidade do governo é relevante, pois a comunidade pode aceitar ou reprovar os arranjos institucionais, na medida que estes podem ser constitucionalmente adequados ou não.

Assim sendo, os cidadãos podem estar atentos e verificar se as instituições farão o que é constitucionalmente adequado ou não. Por isso, além dos aspectos procedimentais (processuais, formais), a Administração Pública também deve pensar e agir sobre os aspectos reais (substantivos, materiais) da legitimidade.

Propomos, então, a implementação de um sistema de *Compliance* Constitucional de promoção da concretização do direito fundamental à boa Administração Pública - e do bem-estar público em larga escala -, por meio de uma prestação de serviços públicos de qualidade.

É nesta visada que a **boa governança pública** deve ser compreendida: como princípio do sistema de *Compliance* Constitucional e referencial de um direito fundamental à boa Administração Pública, apto a conciliar o constitucionalismo, a democracia e o Direito como integridade, no contexto da nossa comunidade de princípios.

É atendendo quer ao Direito positivado no texto constitucional, quer aos valores morais que informam o Estado Democrático brasileiro, que se justifica a concepção do princípio da boa governança.

No texto constitucional brasileiro, é de se destacar o preceituado nos seus artigos 1º, 3º, 5º, 6º e 37, como fundamento jurídico-positivado da boa governança e, também, do direito fundamental à boa Administração Pública no Brasil.

O fundamento axiológico deste princípio e deste direito fundamental encontramos-lo quer no valor central da dignidade da pessoa humana, quer numa concepção de justiça que tem como pedra de toque os princípios da igualdade e da liberdade, na concepção *dworkiana*.

Peters (BRASIL, 2021e, p. 39) pressupõe que, explícita ou implicitamente, os governos têm uma política de governança, ou seja, possuem um conjunto de diretrizes políticas que são combinadas para estruturar como funciona internamente e em relação à comunidade. Assim, com base nesse autor, defendemos que é importante o governo deixar evidente qual é a sua política de governança para que os servidores públicos e os cidadãos compreendam claramente seus direitos e deveres, para que possam defendê-los (BRASIL, 2021e, p. 39).

No sistema de *Compliance* Constitucional não apenas a autorregulação e a autorresponsabilidade, mas também o protagonismo dos servidores públicos e do cidadão são essenciais para a construção de uma cultura de respeito à constitucionalidade, à integridade e à moral, uma vez que os incentivos para o cumprimento da Constituição e das normas jurídicas e não jurídicas passam a ser internos e desenvolvidos pela instituição em lugar de serem externos e impostos, apenas, pelo Poder Legislativo.

Diante deste cenário, por pressupor que a política de governança deve

observar **valores relevantes**, propomos, com base em B. Guy Peters (BRASIL, 2021e, p. 39-40), **cinco principais aspectos** para que uma política seja qualificada como uma **política de boa governança**.

O **primeiro** consiste em definir a natureza da *accountability* no sistema político (MULGAN, 2000), por meio de mecanismos que possam avaliar o desempenho do governo e responsabilizar os atores por improbidade ou erro grosseiro. O perigo de instrumentos de prestação de contas impedir a tomada de decisão ou retardar as ações do governo deve ser equilibrado com a implementação de padrões de probidade (BRASIL, 2021e, p. 39).

Segundo, uma política de boa governança exige procedimentos claros para que os cidadãos possam saber como as decisões relativas a eles estão sendo tomadas pela Administração Pública. As ações do sistema administrativo devem ser transparentes e permitir que os cidadãos as acessem e contestem as decisões administrativas, por meio de regras de *accountability* ligadas aos cidadãos e à prestação de serviços (BRASIL, 2021e, p. 39).

Terceiro, uma política de boa governança deve promover o Estado Democrático de Direito, o qual é importante para os cidadãos protegerem seus direitos; para as empresas garantirem que seus contratos serão executados; e para que as decisões do governo sejam impessoais (BRASIL, 2021e, p. 39).

Quarto, uma política de boa governança requer servidores públicos capacitados e motivados, que trabalhem pela concretização de direitos fundamentais de todas as pessoas, com uma visada plural e espírito fraterno. Os melhores requisitos de qualificação teórica e prática e as habilidades necessárias para aconselhar políticos, implementar diretrizes políticas e trabalhar efetivamente na Administração Pública devem ser exigidos para todas as pessoas comprometidas a ocupar cargos públicos: concursados e não concursados, de provimento efetivo ou comissionado (BRASIL, 2021e, p. 39).

Quinto, uma política de boa governança não se resume ao controle dos servidores públicos, e é mais do que estabelecer as condições sob as quais os processos podem funcionar com o mínimo de interferência, é sobre o uso de todos os quatro princípios anteriores numa perspectiva de integridade e de interdisciplinaridade, para prestar serviços constitucionalmente adequados aos cidadãos (BRASIL, 2021e, p. 40).

É sobre a criação de capacidades para a Administração Pública usar seus

poderes para entregar bens e serviços públicos para melhorar as condições de vida dos cidadãos (PIERRE; PETERS, 2016). Defende Peters (BRASIL, 2021e, p. 40), que “demasiadas vezes, a governança pode olhar para dentro do próprio setor público, mas, em última análise, deve olhar para fora, para a sociedade”.

Apontados esses aspectos, um dos desafios que uma boa governança tem de enfrentar é a solução de problemas que afetam as funções da instituição que são necessárias para garantir a eficácia das políticas, quais sejam: **comprometimento**, **coordenação** e **cooperação** (BRASIL, 2021e, p. 29), ou seja, **protagonismo**.

Diante disso, é importante ressaltarmos que a aplicação dos cinco aspectos deve ser necessariamente coordenada, já que as medidas e os arranjos institucionais que busquem incorporá-los devem considerar outras dimensões dos demais que possam influenciar o processo. Portanto, a aplicação coordenada e contextualizada desses cinco aspectos é fundamental para uma boa governança. Essas diretrizes teóricas servem como uma fonte mínima de inspiração para atitudes práticas concretas (BRASIL, 2021e, p. 39).

Consequentemente, o sistema de *Compliance* Constitucional reforça a dimensão institucional do dever de diligência, a fim de que gestores e administradores estruturem a instituição de forma compatível com a Constituição e evitando o risco de condutas corruptivas.

Para tanto, torna-se necessário criar sistemas constitucionalmente adequados de **vigilância**, **supervisão** e **investigação** sobre as atividades da entidade, de modo a assegurar o respeito às garantias constitucionais individuais, e possibilitar a intervenção adequada diante da identificação de problemas e ameaças. Não é sem razão que um aspecto fundamental do sistema de *Compliance* Constitucional é a necessidade de comprometimento da alta administração da entidade pública.

A missão do sistema de *Compliance* Constitucional é aprimorar a Administração Pública em benefício das pessoas por meio do *compliance*. A visão do sistema de *Compliance* Constitucional é ser referência (teórica e prática) na concretização de uma Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, dotada de boa governança, integridade e interdisciplinaridade.

5.2.2 Integridade

Adotamos a teoria do Direito como integridade desenvolvida por Dworkin como base teórica para um sistema de *Compliance* Constitucional vocacionado a ser implementado no âmbito do Poder Executivo do Brasil, nas esferas federal, estadual, distrital ou municipal.

O sistema de *Compliance* Constitucional visa fornecer aos formuladores de políticas públicas uma hermenêutica criativa de cariz *gadameriano* e *dworkiano* que possibilite desenvolver uma estratégia voltada para concretizar uma cultura de integridade pública.

Para tanto, desloca o foco das diretrizes políticas para uma abordagem histórica, dependente do contexto, comportamental, interdisciplinar, antirracista, antipatrimonialista e decolonial, com ênfase na solução de problemas de pessoas vulneráveis em toda a sociedade.

A integridade pública refere-se ao alinhamento institucional consistente e à adesão de valores, princípios e normas jurídicas e não jurídicas comuns para sustentar e priorizar a dignidade das pessoas como um todo na nossa comunidade de princípios.

Nesse contexto, a boa forma de governar deve garantir a consolidação dos princípios do Estado Democrático de Direito, alinhada à moral e à legitimidade das diretrizes e decisões públicas.

Segundo Pedron e Ommati (2020, p. 65), a virtude da integridade afirma que todos nós temos um direito de sermos tratados com igual respeito e consideração pelas outras pessoas e, mais importante, pelo Estado. Desse modo, repercute um **dever fundamental** de o Poder Executivo levar a elaboração e a aplicação das suas normas de *compliance* a sério e tratá-las com cuidado (de uma maneira constitucionalmente adequada).

De acordo com esses autores, o direito de sermos tratados com igual respeito e consideração apresenta uma das subdivisões daquilo que Dworkin designa por dignidade humana, de maneira que a cláusula da *equal protection under the law*, advinda da 14ª Emenda à Constituição dos EUA, é fundamental na teoria de Dworkin para a construção da ideia de integridade, mas também para compreender todo o Direito e, particularmente, o constitucionalismo, uma vez que é a partir dela

que Dworkin irá sustentar o direito do cidadão, membro de uma minoria oprimido pela maioria, se opor àquela (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 65, nota 50).

A postura que a sociedade brasileira contemporânea, democrática e plural, espera do profissional de *compliance* na Administração Pública é que ele seja capaz de usar sua sabedoria e paciência para analisar, refletir e ponderar atentamente sobre uma constelação de variáveis na busca pela melhor solução na elaboração da resposta constitucionalmente adequada para as normas de *compliance* no Poder Executivo.

O profissional de *compliance* na Administração Pública, inspirado na figura de linguagem do juiz Hércules proposta por Ronald Dworkin, então, terá que ao elaborar as normas de *compliance* levar em consideração no processo todos os argumentos trazidos pelos demais membros da equipe de *compliance*, pelos superiores hierárquicos e, também, pelos cidadãos membros da sociedade, bem como tudo aquilo que foi construído do ponto de vista das diretrizes políticas de boa governança.

Assim, o profissional de *compliance* na Administração Pública deverá procurar reconstruir a história institucional para verificar como outros profissionais de *compliance* desenvolveram sistemas de *compliance* semelhantes no passado e no presente, ampliando o diálogo institucional para justificar, nas normas de *compliance*, essa história.

O sistema de *Compliance* Constitucional propõe a institucionalização de um pressuposto interpretativo contra-fático, que exige um processo democrático e participativo de formação das normas de *compliance* embasado pela possibilidade de participação dos cidadãos, seja por meio da atuação como servidores públicos investidos em cargos de provimento comissionados nas equipes de *compliance*, seja pela possibilidade jurídica de tramitação formal de sugestões de críticas e de melhorias.

A responsabilidade do profissional de *compliance* na Administração Pública - como a do juiz Hércules - na modelagem das normas de *compliance* “o leva a ler e levar em conta tudo aquilo que foi escrito e decidido acerca do direito envolvido” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 67). Essa obrigação hermenêutica faz com que o profissional de *compliance* na Administração Pública, à luz de Dworkin, “se coloque como um membro de um empreendimento coletivo, uma história que está sendo

contada e construída a várias mãos, por isso o uso de outra metáfora: a do romance em cadeia” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 66-67).

A partir disso, o profissional de *compliance* na Administração Pública fará sua parte, ou seja, será responsável por adicionar um novo capítulo, desenvolvendo a discussão sobre como construir uma instituição em sua melhor luz, sem ignorá-la e sem reinventá-la, mas sempre aperfeiçoando-a, analisando de forma crítica a necessidade de criação de novas normas de *compliance* e pondo à prova as normas em vigor, para que sejam corroboradas ou refutadas.

Para tanto, deve se basear na ideia de que sua norma de *compliance* (jurídica e moralmente) deve considerar que todas as pessoas da comunidade brasileira têm o mesmo valor e dignidade e devem ser consideradas com o mesmo respeito, sem discriminações baseadas em preconceitos de qualquer espécie (religiosos, filosóficos, econômicos, políticos, sexuais, de origem ou de cor de pele). Essa exigência faz com que a virtude da integridade seja compreendida de modo diferente da mera coerência - mera repetição do passado (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 67).

Ciente de que o presente nada mais é do que o passado do futuro, a integridade *dworkiana* no sistema de *Compliance* Constitucional exige compromisso e responsabilidade com o presente e, assim, com o futuro. Diferentemente de uma visada positivista, o profissional de *compliance* na Administração Pública não deve estar preso no passado e não pode estar obrigado a seguir as diretrizes políticas se verificar que há inconstitucionalidades nelas.

O desafio posto para o profissional de *compliance* na Administração Pública e para o processo de implementação do sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública é reconhecer o *compliance* - e o Direito - como algo criado por meio de leis, mas, igualmente, que deve cumprir as decisões do Poder Judiciário tomadas no passado, em especial na jurisdição constitucional sobre concretização de direitos fundamentais.

A partir desses princípios, o sistema de *Compliance* Constitucional pretende construir um sistema de *compliance* no Poder Executivo baseado em **normas jurídicas** (princípios, regras e precedentes), **normas não jurídicas** (contábeis, administrativas, tecnológicas, etc.) e **diretrizes políticas**, capaz de fornecer a melhor justificativa para a Constituição brasileira de 1988.

Para tanto, por meio de sua teoria filosófica jurídica dos princípios, Dworkin fornecerá os elementos para desenvolvermos uma teoria do *compliance* ancorada em bases verdadeiramente democráticas.

Por isso mesmo, a norma de *compliance* que ao final do romance em cadeia de sua elaboração o “profissional de *compliance* Hércules” chegará não é dele exclusivamente: é do povo. “A abertura hermenêutica exige um diálogo entre todos os participantes do processo e com a história daquela sociedade” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 68), além de preservar condições para que os próximos profissionais de *compliance* na Administração Pública e os cidadãos continuem o empenho de melhorar as normas de *compliance* e, dessa forma, é uma abertura para o futuro, um capítulo a mais na construção do Direito - e do *compliance* - e, por isso, sua correção será objeto de análise para confirmação (corroboração) ou refutação no futuro (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 68).

Segundo Pedron e Ommati (2020, p. 68), quando Ronald Dworkin diz em única resposta correta ou na melhor decisão no âmbito do Poder Judiciário, ele quer dizer que “o espaço de discricionariedade é eliminado para dar lugar a um espaço hermenêutico e argumentativo”.

Nesse sentido, no âmbito do Poder Executivo, defendemos que o profissional de *compliance* deve tentar convencer a sociedade, que confiou a modelagem daquela norma de *compliance* à sua competência, que fez o melhor que podia e devia - que sua norma “tem a pretensão contrafática de ser a única resposta [constitucionalmente] adequada ao caso, não apenas pelo esforço hermenêutico” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 68), mas também porque o profissional de *compliance* deverá modelar cada norma de *compliance* dentro das particularidades do processo público específico.

Tudo isso só pode ser feito se houver a possibilidade de fundamentação constitucionalmente adequada de toda a modelagem das normas de *compliance*, tanto do ponto de vista procedimental (processual), quanto do substancial (material).

Dessa forma, no sistema de *Compliance* Constitucional afasta-se a ideia de discricionariedade, pois o profissional de *compliance* não está autorizado a modelar as normas de *compliance* livremente, seja em processos públicos “fáceis” ou “difíceis” - se é que há processos públicos fáceis no âmbito do Poder Executivo.

Afinal, não há espaço para discricionariedade quando o profissional de *compliance* “leva a sério” o compromisso com a Constituição de 1988, com o

constitucionalismo e com as normas jurídicas e não jurídicas do processo público específico que será modelado, considerados os princípios da **boa governança**, da **integridade** e da **interdisciplinaridade**, reconstruídos e discutidos por servidores públicos aliados com os cidadãos da nossa comunidade de princípios.

No sistema de *Compliance* Constitucional o Direito é considerado como um piso, ou seja, é o mínimo a ser seguido pelo profissional de *compliance*, em respeito ao princípio da legalidade. O *compliance*, deste modo, é mais abrangente do que o Direito.

O Direito - composto de diretrizes políticas, princípios, regras, súmulas e precedentes - é um ponto de partida a partir do qual o profissional de *compliance* “não pode fugir” mas que, ao mesmo tempo, deve considerar normas não jurídicas, e ter em mente que “não há sentidos dados previamente e sim que o sentido é (re)construído quando da aplicação daqueles ao caso” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 69).

A interpretação do sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública, segundo a visada de Ronald Dworkin, então, se dá como uma construção que vem antes da existência da própria norma de *compliance* e que continuará após sua aprovação e aplicação.

Para contrapor a tese da redução do *compliance* a um sistema, apenas, de regras, bem como a afirmação de que podem existir lacunas no sistema de *compliance*, Dworkin afirma que “para além das regras, dois outros padrões de normas existem: os princípios e as diretrizes políticas” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 70).

Essa separação em três espécies de normas (princípios, regras e diretrizes políticas) não se apoia em uma distinção estrutural ou morfológica, ou seja, é uma questão lógico-argumentativa, pois no debate é que podemos entender se o que se está sendo invocado representa uma regra, um princípio ou uma diretrizes política. Logo, não é possível, *a priori*, fazer-se uma tabela com o conjunto de normas, para se dizer o que é uma ou outra coisa (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 70).

Ora, uma vez que Dworkin reconhece a existência, para além das regras, dos princípios e das diretrizes políticas, os quais podem prover soluções constitucionalmente adequadas para os desacertos nas sociedades abertas e democráticas, ele nega a tese positivista da existência de lacunas normativas que

autorizam o profissional de *compliance* a agir com discricionariedade ao criar uma norma de *compliance*.

Logo, a fixação das diretrizes políticas ganham importância no desenho do sistema de *compliance* no âmbito do Poder Executivo brasileiro, em decorrência do disposto no **artigo 3º da Constituição de 1988**, que impõe os objetivos a serem concretizados pelo Brasil.

Segundo Pedron e Ommati (2020, p. 70), o debate sobre a fixação de uma **diretriz política** tem que ser exercido de forma mais abrangente para incluir um número maior de participantes, levando em conta os diferentes interesses antagônicos e, por isso, somente pode ser tomada no interior de um processo legislativo.

Para esses autores, “já a decisão baseada por **princípios**, faz uso da história institucional daquela comunidade e coloca, ao mesmo tempo, limite e condição de possibilidade de construção de uma decisão democrática” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 70).

No sistema de *Compliance* Constitucional, à luz de Dworkin, um argumento de princípio pode oferecer uma justificação para uma decisão particular da equipe de *compliance*, segundo a doutrina da responsabilidade, somente se for possível mostrar que o princípio é compatível com decisões anteriores que não foram refeitas e com decisões que a instituição está preparada para tomar em circunstâncias hipotéticas (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 70, nota 59).

Nesse contexto, segundo Araújo (2001, p. 122), Dworkin estabelece **três etapas de interpretação**, com a finalidade de tornar a interpretação construtiva instrumento apropriado ao estudo do Direito enquanto prática social - observe-se que a perspectiva aqui é analítica, não havendo diferenciação em graus.

O sistema de *Compliance* Constitucional adota essas etapas interpretativas nos processos de **elaboração** das normas de *compliance* e de **aplicação**:

Primeiro, de acordo com Dworkin, deve haver uma *etapa pré-interpretativa*, na qual são identificados as regras e os padrões que se considerem fornecer o conteúdo experimental da prática. Mesmo na etapa pré-interpretativa é necessário algum tipo de interpretação. Em *segundo lugar*, deve haver uma *etapa interpretativa* em que o intérprete se concentra numa justificativa geral para os principais elementos da prática identificada na pré-interpretativa. Isso vai consistir numa argumentação sobre a conveniência ou não de buscar uma prática com essa forma geral, raciocinar no sentido de buscar formar um pensamento sistemático sobre determinada matéria. A *etapa pós-interpretativa* ou reformuladora, a *terceira e última etapa*, consiste na etapa na qual o intérprete ajusta sua ideia daquilo que a prática

“realmente” requer para melhor servir à justificativa que ele aceita na etapa interpretativa (ARAÚJO, 2001, p. 122).

O Direito - como um conceito interpretativo - exige, portanto, por parte da comunidade, um consenso inicial no sentido de estabelecer quais práticas sociais são consideradas jurídicas - nível pré-interpretativo (DWORKIN, 1999, p. 114; ARAÚJO, 2001, p. 123).

Nessa linha, o sistema de *Compliance* Constitucional - também como um conceito interpretativo - exige por parte da comunidade um consenso inicial no sentido de estabelecer quais práticas sociais são consideradas normas jurídicas e normas não jurídicas em vigor (nível pré-interpretativo).

Nessa perspectiva *dworkiana*, podemos compreender como *Compliance* Constitucional o sistema de direitos e deveres que respondem a um complexo padrão: modelam processos públicos e autorizam a sanção porque decorre de decisões anteriores do tipo constitucionalmente adequado (DWORKIN, 1999, p. 116).

Portanto, se compreendemos o Direito - e também o sistema de *Compliance* Constitucional - como um conceito interpretativo e não como uma questão de fato, retiramos o agulhão semântico e mostramos que o problema da compreensão, interpretação e aplicação não se encontra em revelar uma convenção estabelecida no passado, tal como querem os positivistas e a própria teoria das fontes do Direito (OMMATI; COURA, 2020, p. 327).

A questão passa a ser mais profunda e complexa. Se o Direito é uma prática social interpretativa em que a própria comunidade de princípios vai construindo o Direito que regerá sua própria vida, reconhecendo-se como uma comunidade dotada de iguais liberdades, então o Direito já não se esgota em um conjunto de regras fixas, localizáveis em algum lugar, em alguma fonte. Afinal, ao contrário do que o positivismo jurídico acreditava, o Direito só é concretizado no momento da aplicação normativa, em face do caso concreto, algo que não pode ser revelado “a priori” por qualquer fonte (OMMATI; COURA, 2020, p. 327).

Daí porque propomos um sistema de *Compliance* Constitucional principiológico como constitucionalmente adequado para ser concebido no paradigma do Estado Democrático de Direito no Brasil, pois não faz mais sentido pretender que certas fontes revelem, antecipadamente, o que seja o Direito e também o que seja o *compliance* na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo.

No contexto da sociedade brasileira contemporânea, muito mais importante

são as práticas sociais interpretativas que busquem mostrar o nosso Direito e, também, o nosso *compliance* às suas melhores luzes, ou seja, que mostrem os fenômenos jurídicos e de integridade como processos dinâmicos e de permanente afirmação das iguais liberdades de todos os membros de nossa comunidade de princípios, com base em argumentos constitucionalmente adequados, à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito.

Propomos a defesa da virtude da integridade como ideal para nortear as práticas jurídico-políticas e do *compliance* da sociedade brasileira contemporânea, preocupada com o compromisso de dar às práticas do Poder Executivo, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, a melhor orientação e leitura possíveis na implementação de um sistema de *compliance* constitucionalmente adequado.

A integridade nega que as manifestações do Direito sejam apenas relatos factuais do passado, como quer o convencionalismo; ou programas instrumentais voltados para o futuro, como pretende o pragmatismo (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 98). “Para o Direito como integridade, as afirmações jurídicas são, ao mesmo tempo, posições interpretativas voltadas tanto para o passado quanto para o futuro” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 98).

Para o *compliance* como integridade, as normas de *compliance* também são, ao mesmo tempo, posições interpretativas voltadas tanto para o passado quanto para o futuro.

Portanto, segundo Dworkin (1999, p. 227), para defender o princípio da integridade devemos defender o estilo geral de argumentação que considera a própria comunidade como um agente moral.

Uma sociedade que aceite a integridade como virtude se transforma, segundo Dworkin, em um tipo especial de comunidade que promove sua autoridade moral para assumir e mobilizar o monopólio da força coercitiva (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 101).

A integridade, portanto, funciona como um elemento de promoção da vida moral e política dos cidadãos, fundindo circunstâncias públicas e privadas, além de criar uma interpenetração dessas questões (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 102).

Assim, os direitos e deveres políticos dos membros dessa comunidade não se esgotam nas decisões particulares tomadas pelas instituições, sendo dependentes do sistema de princípios que essas decisões pressupõem e endossam (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 102).

Para Pedron e Ommati (2020, p. 103), a tese da única resposta correta é uma importante contribuição da teoria de Dworkin para a compreensão do Direito democrático. Segundo esses autores, o modo pelo qual se deu seu desenvolvimento mostra uma resistência às teses sustentadas pelas concepções do convencionalismo e do pragmatismo, fundamentalmente no tocante à derrubada da tese da discricionariedade estatal, ancorando a legitimidade dos provimentos estatais na observância da integridade do Direito (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 103).

Defendemos que a tese *dworkiana* da única resposta correta pode ser uma importante contribuição para a compreensão de um sistema de *Compliance* Constitucional radicalmente democrático na Administração Pública brasileira, no âmbito do Poder Executivo.

Para tanto, desde já, faz-se necessário um esclarecimento: sustentar a possibilidade da resposta correta em momento algum está relacionado à descoberta de “uma única interpretação” que modele as normas de *compliance* de um processo público específico - pois, nesse sentido, estaríamos virando as costas para todos os ensinamentos de Gadamer, o que não é o caso.

A resposta correta pode ser mais bem compreendida a partir de uma busca pela melhor interpretação para uma norma de *compliance* específica, levando em conta, para tanto, a integridade *dworkiana*, isto é, todo o processo de compreensão das normas jurídicas e não jurídicas ao longo da história institucional de uma sociedade, “de modo a dar continuidade a essa história, corrigindo eventuais falhas” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 103, nota 93).

De acordo com Pedron e Ommati (2020, p. 104), o ataque às teorias do convencionalismo e do pragmatismo começa na década de 1960, quando Dworkin analisa a tese geral do positivismo: o Direito seria formado apenas por um sistema de regras.

Todavia, segundo Dworkin, paralelamente às **regras**, os juristas utilizam um outro *standart* normativo, os **princípios** - compreendidos em seu sentido *lato*, que abrangem tanto os princípios propriamente ditos quanto as **diretrizes políticas** (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 104).

Segundo Pedron e Ommati (2020, p. 104-105), Dworkin compreende essa separação entre princípios e regras assumindo as consequências do giro linguístico,

ao afirmar que a diferença entre eles decorre de uma ordem lógico-argumentativa e não morfológica (como defende Robert Alexy).

Outras características das **regras** são as seguintes: (i) em tese, todas as exceções podem ser arroladas e o quanto mais o forem, mais completo será o enunciado da regra; (ii) as regras não possuem a dimensão do peso ou importância (como os princípios, ao contrário, possuem), de modo que, se duas regras entram em conflito, apenas uma delas fará a subsunção ao caso concreto; (iii) assim, não se pode dizer que uma regra é mais importante do que outra como parte de um mesmo sistema de regras; (iv) logo, uma regra não suplanta a outra por ter uma importância maior no caso concreto (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 105-106).

Esclarecem Pedron e Ommati (2020, p. 105), que a decisão de saber qual regra será aplicada e qual regra será abandonada deve ser feita recorrendo-se aos critérios de solução de antinomias clássicos do positivismo, os quais estão além das próprias regras: (i) o **critério cronológico**: em que a norma posterior prevalece sobre a norma anterior; (ii) o **critério hierárquico**: em que a norma de grau superior prevalece sobre a norma de grau inferior; e (iii) o **critério da especialidade**: em que a norma especial prevalece sobre a norma geral.

Por sua vez, “os **princípios jurídicos**, diferentemente das regras, não apresentam as consequências jurídicas decorrentes de sua aplicação ou de seu descumprimento” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 106). Ensinam Pedron e Ommati (2020, p. 106), que os princípios jurídicos não pretendem estabelecer as condições que tornam sua aplicação necessária; ao contrário, eles enunciam uma razão que conduz a um argumento e a uma determinada direção. “Com relação aos princípios não há exceções, pois eles não são, nem mesmo em teoria, suscetíveis de enumeração” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 106).

Os princípios, então, possuem a dimensão do **peso** e da **importância** relativa ao processo público específico que será modelado no sistema de *Compliance* Constitucional. Assim, quando os princípios estão em conflito, o profissional de *compliance* deve ponderar (no sentido de refletir), levando em conta a força normativa de cada um deles, devendo-se aplicar na norma de *compliance* aquele que for mais constitucionalmente **adequado** ao processo público específico modelado, “como se fosse uma razão que se inclinasse para um posicionamento e não para outro” (DWORKIN, 2002, p. 43; PEDRON; OMMATI, 2020, p. 106).

Para Dworkin, o Direito não se esgota em um catálogo fixo de regras e princípios. Assim, ele não nega que possa haver conflito entre regras; contudo, esse conflito se processa em um plano distinto: no plano da validade, ao invés de no plano da adequabilidade (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 108).

Segundo Pedron e Ommati (2020, p. 108), uma das maiores preocupações de Dworkin é a distinção entre os **princípios** (propriamente ditos) e as **diretrizes políticas** (*polices*).

As **diretrizes políticas**, aqui, ganham um significado mais amplo no sistema de *Compliance* Constitucional: transforma-se o processo de elaboração da normas de *compliance* em uma arena de debates sobre quais princípios a comunidade deve adotar como sistema, bem como sobre que concepções de **equanimidade**, **justiça** e **devido processo legal adjetivo** devem pressupor.

Um princípio prescreve um **direito** e, por isso, contém uma exigência de justiça, equanimidade, devido processo legal, ou qualquer outra dimensão de moralidade; ao passo que uma diretriz política estabelece um **objetivo** a ser alcançado, que, geralmente consiste na melhoria de algum aspecto econômico, político ou social da comunidade, buscando promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 108).

De acordo com Pedron e Ommati (2020, p. 109), Dworkin (2002, p. 298) atribui o *status* de **trunfos** aos argumentos de princípios, de modo que, em uma discussão, esses devem se sobrepor a argumentos pautados em diretrizes políticas.

Com isso, o profissional de *compliance* na Administração Pública não se vê pressionado por uma maioria política circunstancial, mas sim vinculado à história institucional, que não representa uma restrição vinda de fora, imposta aos profissionais de *compliance*, com um componente da norma de *compliance*, já que compõe o pano de fundo de qualquer juízo sobre os direitos e deveres envolvidos no processo público modelado.

Profissionais de *compliance* na Administração Pública devem assumir que suas decisões tomadas durante o processo de modelagem das nossas normas de *compliance* trazem em si uma carga de responsabilidade política, exigindo dos mesmos uma coerência de princípios.

A compreensão constitucionalmente adequada do sistema de *Compliance* Constitucional envolve o entendimento de que a atividade decisória do profissional

de *compliance* no Poder Executivo “não se produz no vácuo, mas sim em constante diálogo com a história, o que revela as influências da hermenêutica *gadameriana*” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 114).

Assim, com base em Dworkin, defendemos uma interpretação construtiva de uma hermenêutica crítica, pois a decisão colegiada de uma equipe interdisciplinar de *compliance* - composta, preferencialmente, por profissionais especialistas no processo público a ser modelado e, também, por polímatas³³ interdisciplinares - produz um acréscimo cultural em uma determinada tradição institucional.

Segundo Peter Burke (2020, p. 367), novos desafios exigem novas respostas, então devemos depositar - se formos otimistas - nossas esperanças na geração digital. Para Burke (2020, p. 367), dentro da atual divisão do trabalho intelectual, precisamos de generalistas (no sentido de pessoas capazes de perceber aquilo que, no século XVII, Isaac Barrow chamou de “conexão das coisas e dependência das noções”), pois em uma era de hiperespecialização, mais do que nunca precisamos de polímatas (no sentido de Leibniz, quando declarou que “precisamos é de pessoas universais, pois aquela que consegue ligar todas as coisas pode fazer mais que dez pessoas”).

Considerando que até mesmo os primeiros escritores da norma de *compliance* terão a tarefa de interpretar a obra coletiva em elaboração, cada profissional de *compliance* não tem liberdade criativa plena, pois há um dever de escolher a interpretação que, para a equipe interdisciplinar de *compliance*, faça da norma de *compliance* uma obra coletiva em continuação como a melhor possível do ponto de vista constitucional.

O que se espera nesse exercício literário é que todo o romance - leia-se, o sistema de *Compliance* Constitucional no Poder Executivo -, “seja escrito como um texto único, integrado, e não simplesmente como uma série de contos espaçados e independentes” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 116).

Para tanto, a atual equipe de *compliance* deve partir do material que a equipe antecessora lhe entregou, revisar e aperfeiçoar as normas, retirando eventuais

³³ Para Peter Burke (2020, p. 401), o norte-americano **Ronald Dworkin** (1931-2013) pode ser considerado um polímata, pois fez contribuições originais para três disciplinas: Direito, filosofia e política. Para Burke (2020, p. 395 e p. 400-401), entre os demais autores pesquisados nesta dissertação, destacam-se como polímatas: **Gilberto Freyre** (1900-1987, brasileiro): história, sociologia e antropologia; e **Darcy Ribeiro** (1922-1997, brasileiro): antropologia, sociologia, história e educação.

inconstitucionalidades e acrescentando inovações de boa governança e - dentro do possível - antecipar aquilo que a equipe sucessora vai querer ou ser capaz de aprovar e implementar.

O *compliance*, na visada *dworkiana*, tanto na atividade de **elaboração** das suas normas, quanto no processo de **aplicação** das suas normas, nada mais é do que “um produto coletivo de uma determinada sociedade em permanente (re)construção” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 116).

Por isso, o processo de implementação das normas de *compliance* na Administração Pública deve ser constitucionalmente adequado de ponta a ponta, sob pena do sistema de *compliance* ser inconstitucional e, ao invés de concretizar o direito fundamental à boa Administração Pública, permitir, até, o surgimento de Estados de Exceção, que desrespeitam as garantias individuais constitucionais de servidores públicos e de cidadãos.

Ora, se o *compliance* deve ser visto como integridade, e a integridade requer a atenção à história e se essa história institucional se produziu a partir de decisões de equipes de *compliance* passadas, decisões essas que foram produzidas em um processo público, logicamente esse processo para ser válido utilizou-se dos argumentos de todos os membros da equipe de *compliance* para a produção das normas de *compliance*.

Logo, os direitos e deveres políticos da comunidade de princípios não estão ligados apenas às decisões tomadas no passado, mas sim são dependentes de um sistema de princípios que essas decisões pressupõem ou endossam (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 121).

Assim, a integridade *dworkiana* é compreendida no sistema de *Compliance* Constitucional como um ideal aceito de maneira geral e, por isso, como um compromisso dos servidores públicos e, também, dos cidadãos, ainda que estejam em desacordo sobre a moral política (DWORKIN, 1999, p. 255).

Uma contribuição importante desse modelo é o dever de igual respeito e consideração para com todas as pessoas, de modo a não aceitar do Poder Executivo que nenhuma pessoa ou coletividade seja excluída da sociedade ou que não sejam objeto das suas diretrizes políticas.

A comunidade de princípio faz com que as responsabilidades sejam inteiramente pessoais: exige que ninguém seja excluído; determina que, na política, estamos todos juntos para o melhor ou o pior; que ninguém pode ser sacrificado,

como os feridos em um campo de batalha, na cruzada pela justiça total (DWORKIN, 1999, p. 257).

Com o profissional de *compliance* não pode ser diferente: ele é membro dessa comunidade. Logo, suas decisões no processo de modelagem das normas de *compliance* devem refletir seu comprometimento com essa comunidade de princípios, demonstrando para ela que compartilha dos mesmos princípios, ou seja, explicitando a sua **pertença**, na linguagem de Gadamer (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 122).

Em outras palavras: o *compliance* não é algo que esteja à livre disposição do Estado, isto é, o Poder político não pode produzir as normas de *compliance* na Administração Pública “ao seu bel prazer” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 123).

No sistema de *Compliance* Constitucional, o constitucionalismo é mais importante do que o próprio Estado, apesar deste ser mais antigo do que aquele. Com isso, a Constituição serve, ao mesmo tempo, como fundamento e limite para a atuação do profissional de *compliance* e do próprio Estado.

O profissional de *compliance* não pode, portanto, descuidar-se dos processos públicos e das diretrizes políticas; deve tratar todos os processos públicos que lhe são confiados para serem modelados como um *hard case* - isto é, um caso difícil - e comprometer-se em uma empreitada para modelá-los à luz da integridade, reforçando a tese *dworkiana* da resposta correta para as normas de *compliance*, sem contudo, apelar para uma discricionariedade ou qualquer outra compreensão que autorize o profissional de *compliance* a criar direitos ou deveres novos.

Assim sendo, a ideia de integridade na elaboração das normas de *compliance* exige que a comunidade brasileira, plural e democrática, e o Poder Executivo - seja na esfera federal, estadual, distrital ou municipal -, modele as suas normas de *compliance* como se fosse a produção de uma única autora: a própria comunidade de princípios que desenvolve sua história, seu *compliance* e “seu Direito a partir das lutas sociais e das interpretações construídas por essa comunidade ao longo da história” (PEDRON; OMMATI, 2020, p. 123).

A integridade na aplicação das normas de *compliance* exigirá do profissional de *compliance* e de sua equipe, enquanto membros do Estado e representantes da comunidade, porque membros dela, que compreendam, interpretem e apliquem as normas de *compliance* de modo a que seu resultado cumpra duas exigências simultâneas: (i) a norma de *compliance* deve demonstrar que trata os membros da

comunidade com igual respeito e consideração; e (ii) que tal norma se ajusta ao conjunto das demais normas jurídicas e não jurídicas em vigor que foram construídas pela própria comunidade.

5.2.3 Interdisciplinaridade

Segundo Chueiri (2020, p. 376), com Menelick de Carvalho Netto a teoria constitucional deixou de ser um campo de conhecimento de reflexão exclusiva dos constitucionalistas e mais, renovou a filosofia e a teoria do Direito e, em certa medida, a teoria política, precisamente quando esta se reencontrou com o Direito Constitucional.

Para Chueiri (2020, p. 376), ainda que cada um destes campos de saber tenha suas próprias peculiaridades, no que elas são fronteiriços, nos seus pontos de contato e até mesmo nos seus entrelaçamentos é o que ressalta nas reflexões de Menelick.

De igual maneira, essas reflexões interdisciplinares é que interessam ao sistema de *Compliance* Constitucional na experiência constitucional brasileira contemporânea, com vistas à concretização do direito fundamental à boa Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo.

Segundo Chueiri (1995, p. 6), a filosofia jurídica de Dworkin oferece as condições de produção de um discurso crítico, na medida em que sua fala é interdisciplinar: o Direito, a moral, a política e a arte estão comprometidos na significação de um tempo, de uma forma de vida que é a modernidade.

Nesse sentido, pensar em um sistema de *compliance* constitucionalmente adequado na Administração Pública implica, nas palavras de Chueiri (2020, p. 376), “em partirmos dessas zonas cinzentas, sem, porém, que elas nos acomodem”.

Não basta o reconhecimento de que a teoria constitucional e a filosofia e teoria do Direito e da política se tocam ou se entrelaçam, isto não nos traz a tranquilidade de um posto avançado conquistado, muito pelo contrário, é preciso que se explore à exaustão tais vínculos (CHUEIRI, 2020, p. 376).

Na perspectiva hermenêutica de Dworkin, a filosofia do Direito faz parte de um projeto interdisciplinar no qual ela tem uma função legitimadora (CHUEIRI, 1995, p. 8). Dessa forma, baseado em Dworkin, o sistema de *Compliance* Constitucional

afirmará que a natureza da argumentação jurídica está conectada à busca pela melhor interpretação moral das práticas sociais existentes. O objetivo, então, é compreendermos que o raciocínio sobre o *compliance* é uma forma de interpretação construtiva, de modo que o *compliance* se constitua na melhor justificativa das práticas das nossas normas jurídicas e não jurídicas.

Defendemos que a filosofia jurídica de Dworkin reúne as condições de produção deste novo discurso - no e do *compliance* -, “na medida em que trafega, interdisciplinariamente, pelas áreas da epistemologia, da política, da ética e da estética (CHUEIRI, 1995, p. 8).

O *compliance*, dessa forma, é compreendido como algo mais complexo que apenas um sistema de regras. Nesse sentido, o sistema de *Compliance* Constitucional não advogará a tese de que há uma distinção entre regras, princípios e diretrizes políticas. Aqui, o pensamento *dworkiano* é mais radical e, por isso, afirmamos que o sistema de *Compliance* Constitucional é um conjunto de “princípios que visam garantir o igual respeito e consideração por todos” (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 205, nota 9).

Essa tese nos leva a necessidade de promovermos uma interpretação interdisciplinar de toda a história institucional do *compliance* e do Direito para que, ambos, co-originários e interligados, possam ser considerados a sua melhor luz.

Com isso, diante de um processo público específico, o profissional de *compliance* pode entender que sua atividade essencialmente consiste na compreensão, identificação e aplicação de normas jurídicas e não jurídicas que estão assentadas nas práticas sociais de uma comunidade e incorporadas, pela própria Constituição.

Logo, quer a Constituição, quer o Direito, quer o *compliance*, são projetos coletivos comuns a uma comunidade, “que assumem um compromisso de a cada nova geração levar em conta o que foi produzido no seu passado para buscar sempre uma interpretação/aplicação melhor do Direito - e do *compliance* - nos momentos futuros” (PEDRON; OMMATI, 2021, p. 206).

É por isso que Dworkin afirmará a possibilidade de se chegar a uma **resposta correta** diante de um caso concreto - rechaçando, aqui, qualquer possibilidade de discricionariedade no momento da modelagem de uma norma de *compliance*. Para tanto, o sistema de *Compliance* Constitucional é, na sua essência, interdisciplinar, pois defende que a equipe de elaboração das normas de *compliance* no momento

da modelagem dessas normas deve considerar importante todas as normas jurídicas e, também, as normas não jurídicas que o processo público a ser normatizado deve cumprir.

A equipe de elaboração das normas de *compliance* deve produzir no sistema de *Compliance* Constitucional não apenas uma resposta plausível para suas decisões, mas uma resposta constitucionalmente adequada, considerando todas as dimensões envolvidas no problema (*all things considered*), a partir de uma perspectiva interdisciplinar das ciências e técnicas envolvidas na modelagem do processo público específico.

A equipe de elaboração das normas de *compliance* devem oferecer a melhor justificção dentro de um contexto argumentativamente controvertido, uma vez que a controvérsia não cessa a argumentação, nem dela exclui a possibilidade de objetividade; ao contrário, dela exige as melhores justificativas (MACEDO J., 2017, p. 9).

Assim, a norma de *compliance* aproveita outros saberes além do Direito - como a Administração, a Contabilidade, a Informática, entre outros - para concretizar a boa governança pública dos negócios públicos e assegurar, de forma institucionalizada, que os processos de entregas de serviços públicos sejam mais coerentes, passíveis de auditoria e realizados em conformidade com todas as normas jurídicas - princípios, regras e precedentes - e normas não jurídicas - como normas de engenharia em obras públicas, de contabilidade pública, etc. -, de acordo com as exigências específicas do processo público modelado.

Com efeito, o sistema de *Compliance* Constitucional abrange questões ligadas ao respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência -, mas também às normas infraconstitucionais e infralegais e às exigências de disciplinas interdisciplinares ao Direito, como a Administração, Contabilidade, Informática, Recursos Humanos e, até mesmo, a Inteligência Artificial (IA), as quais a sociedade brasileira contemporânea demanda das instituições públicas.

Assim, o sistema de *Compliance* Constitucional consiste, peremptoriamente, em um sistema complexo e interdisciplinar que visa concretizar o direito fundamental à boa Administração Pública, no contexto do Poder Executivo brasileiro, à luz da teoria do Direito como integridade de Ronald Dworkin.

Para tanto, o paradigma do Estado Democrático de Direito brasileiro exige o

envolvimento dos servidores públicos e também dos cidadãos na modelagem de processos públicos que favorecerão a realização de políticas e diretrizes públicas em prol da concretização de direitos fundamentais.

Sob essa perspectiva *dworkiana*, o sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública pode ser compreendido como um mecanismo para normatizar e orientar a tomada das decisões no âmbito do Poder Executivo. O *Compliance* Constitucional na Administração Pública, desse modo, está associado à melhoria da qualidade dos serviços públicos, ao aperfeiçoamento do controle e da regulação por evidências, à integração de múltiplos saberes na boa governança pública e à melhor transparência e *accountability*.

O sistema de *Compliance* Constitucional não está atrelado apenas ao ambiente jurídico, uma vez que profissionais de diferentes formações e saberes também podem contribuir para a consecução de seus objetivos, pois é exigido conhecimento específico tanto da área jurídica, como contábil, administrativa, de recursos humanos, tecnologia da informação (TI) e comunicacionais.

Juristas possuem maior facilidade com normas e redações políticas, mas um bom comunicador, por exemplo, é fundamental para que as normas de *compliance* sejam transmitidas e interiorizadas de maneira eficiente. Por sua vez, um profissional de contabilidade possibilita que os registros contábeis sejam feitos de forma adequada e correspondam à realidade do que é exigido pela legislação e Corte de Contas. Já um profissional do setor de administração pode ocupar um papel de gestor dos negócios públicos e mediador no momento dos debates que serão necessários serem travados pela equipe - preferencialmente - interdisciplinar que irá elaborar as normas de *compliance*.

De acordo com Spanyol (2013, p. 261), para otimizar e manter melhorias no desempenho operacional, é essencial implementar alguma forma de governança que crie as estruturas, medidas, papéis e responsabilidades corretos para avaliar e gerenciar o desempenho dos processos de negócio ponta a ponta de uma instituição: isso é chamado de governança de BPM (*Business Process Management*).

Entre os mecanismos do sistema de *Compliance* Constitucional que podem ser adotados pela Administração Pública no âmbito do Poder Executivo - federal, estadual, distrital e municipal -, destacam-se o de elaborar normas de *compliance* com adoção de alguma modelagem de negócios eficiente, como o *Business Process Modeling Notation* (BPMN).

No âmbito da Administração Pública, o tema de governança de BPM é pertinente somente se os líderes da instituição estiverem dispostos a empregar um processo que procura melhorar o desempenho tanto para os cidadãos quanto para os servidores públicos.

Portanto, suponhamos que exista essa intenção; nesse caso, é necessário considerarmos os seguintes **princípios fundamentais essenciais à governança de BPM na Administração Pública**: (i) o modelo de processo de nível mais alto para a instituição deve abordar explicitamente a necessidade de colaboração interfuncional e interdisciplinar e a responsabilidade da administração pelos processos de negócio ponta a ponta da instituição; (ii) o desempenho operacional deve ser avaliado do ponto de vista do cidadão e do ponto de vista do servidor público; (iii) a instituição precisa ter um plano em vigor que delinhe as principais prioridades em relação à melhoria de desempenho operacional; (iv) a capacitação da tecnologia da informação (TI) é um dos catalisadores mais potentes (SPANYI, 2013, p. 271).

Além disso, inúmeras práticas antirracistas e antiassédio de gestão precisam ser utilizadas para transformar esses princípios em ação constitucionalmente adequada.

O *Business Process Modeling Notation* (BPMN) é um padrão para modelagem de processos, criado inicialmente pelo BPMI (*Business Process Management Initiative*), que foi incorporado pela OMG (*Object Management Group*), após a fusão dessas entidades em 2005 (ALMEIDA NETO, 2016, p. 53). “Trata-se de uma técnica especialmente voltada para a definição e documentação de processos de negócio com padrões de notação bem definidos” (ALMEIDA NETO, 2016, p. 53).

De acordo com Almeida Neto (2016, p. 53), o BPMN é o resultado de um acordo entre diversas instituições de ferramentas de modelagem, que possuíam suas próprias notações, com a finalidade de criar uma linguagem única e padrão para a modelagem de processos de negócio capaz de facilitar o entendimento e treinamento do usuário final.

Embora a técnica seja rica na oferta de elementos de modelagem, o que a torna uma das mais completas e promissoras atualmente, os elementos mais utilizados na modelagem de processos de negócio são somente quatro: atividades, eventos, *gateways* (decisões) e sequência de fluxos (*sequence flows*) ou rotas. Com apenas esses quatro elementos é possível construir modelos de processos bastante expressivos, fazendo com que o BPMN seja efetivamente fácil de aprender e simples de utilizar (ALMEIDA

NETO, 2016, p. 53).

Entre as principais **vantagens** do BPMN, destacam-se: (i) oferece um padrão de notação com suporte e várias ferramentas de modelagem; (ii) seu uso é difundido no mundo e é versátil para modelar diversas situações de processos. Entre as principais **desvantagens**, estão: (i) a exigência de treinamento e experiência para uso correto dos símbolos; (ii) a sua origem na tecnologia da informação inibe o uso pelas pessoas de negócios; (iii) por ser somente uma notação gráfica, a integração do BPMN em outras ferramentas depende da sua representação textual; assim, esse requisito da integração é apenas parcialmente atendido; (iv) o BPMN não é destinado ao manuseio de diferentes visões; ele é focado, apenas, em processos (ALMEIDA NETO, 2016, p. 53-54).

As melhores práticas na modelagem de processos de negócio consistem em definir **o que, quando, onde, porque e como** será feito. Para tanto, a norma de *compliance* deve ser a mais simples possível (conjunto de princípios, regras e diretrizes), pois elas impõem restrições e direcionam decisões que impactam a natureza e o desempenho do processo. Normas de *compliance* ineficazes gera operações e processos ineficazes, por isso, as normas de *compliance* devem ser revisadas sempre que necessário (falseáveis). Afinal, todo processo deve adicionar um valor à comunidade e esse valor deve ser percebido pelos cidadãos.

Para tanto, todo processo deve ter “um dono” na instituição. A execução dos processos, por sua vez, pode ser de responsabilidade de uma ou mais unidades institucionais. O compartilhamento de responsabilidades representa um rompimento na visão estanque do funcionamento das instituições: agora, cada unidade/departamento representa um capítulo (uma parte) em um romance em cadeia de valores agregados.

Segundo Hammer (2013, p. 9), numa instituição não há uma única pessoa responsável por um processo ponta a ponta e, portanto, não há uma única pessoa capaz de gerenciá-lo ponta a ponta, isto é, realizar todo o ciclo de gestão de um processo. Assim, uma instituição no Poder Executivo brasileiro que leva a sério os seus processos públicos deve designar “donos” para os seus processos: ministros, secretários e diretores com autoridade e responsabilidade por um processo público específico que abrange a instituição como um todo.

Na visão de processos, o fluxo de trabalho, de modo geral, percorre

horizontalmente a estrutura da instituição, promovendo sinergia e integração do conjunto. Na gestão por processos públicos o foco é o cidadão: aqui, processos públicos não são linhas, eles são conectados, formando uma rede.

O papel da gestão por processos é servir de instrumento de ligação entre tudo o que se faz na instituição, visando facilitar a comunicação e a cooperação, servindo de elo entre as estratégias, as competências institucionais e as diversas atividades diárias, relacionadas à tecnologia de informação e de comunicação, conhecimento, recursos materiais e financeiros e ferramentas administrativas (VALLE; OLIVEIRA, 2016, p. xiii).

Com isso, a gestão constitucionalmente adequada de processos públicos induz a uma visão sistêmica e interdisciplinar da instituição que levará a uma gestão por processos. Nesse sentido, o sistema de *Compliance* Constitucional propõe a adoção do BPMN na modelagem de processos públicos como uma resposta inovadora no âmbito da Administração Pública na busca por processos mais eficazes e passíveis de controle, que auxilia na unificação da expressão de conceitos básicos ou avançados de processos complexos de negócios públicos, otimizando a concretização do direito fundamental à boa Administração Pública³⁴.

Ao final, concordamos com Lyotard quando ele firma que o consenso não é senão um estado das discussões e não o seu fim (CHUEIRI, 1995, p. 163). As inúmeras conexões de sentido evidenciadas no discurso que percorre este estudo impedem a última palavra na qual se enclausura o *compliance* como uma obra de arte em construção, aberta.

Segundo Chueiri (1995, p. 163), as humanidades ainda tem amargado o legado cientificista das teorias e de suas doutrinas, ainda que parte da comunidade acadêmica perceba a falibilidade deste modelo discursivo fechado, ao assumir uma atitude hermenêutica. “Assim, a interdisciplinaridade não é, consequência, resultado natural, como se se movesse no terreno da causalidade, mas é o próprio sentido - entre outros - que se articula na fala dialógica que aqui se prescreve” (CHUEIRI, 1995, p. 163).

Nesse contexto, uma **cultura de integridade pública**, segundo a OCDE (2021), deve ter uma abordagem interdisciplinar: além da implementação de um

³⁴ As cinco normas de *compliance* sobre obra pública de edificação do Estado do Espírito Santo, por exemplo, foram modeladas com a adoção do BPMN. Disponível em: <https://iopes.es.gov.br/GrupodeArquivos/normaspublicadas>. Acesso em: 6 dez. 2021.

sistema de *compliance* íntegro e coerente, é importante haver **real prestação de contas**. O quadro a seguir sintetiza as recomendações do Conselho da OCDE (2021) sobre o tema.

Quadro 2 - Recomendações da OCDE sobre integridade pública

	Compromisso	Responsabilidades	Estratégia	Padrões
Sistema de integridade coerente	A gestão de alto nível desenvolve os modelos jurídicos e institucionais necessários e mostra padrões elevados de moralidade pessoal.	Instituições públicas coordenam bem uma com a outra, com responsabilidades bem definidas. Fica claro 'quem faz o que'.	Utilizando dados e indicadores para avaliação e com base em riscos legítimos à integridade, desenvolve-se uma estratégia que delinea objetivos e prioridades.	Regras e valores do setor público são refletidos nas normas e diretrizes políticas e são comunicados efetivamente.

	Sociedade	Liderança	Mérito	Capacitação	Abertura
Cultura de integridade pública	Empresas, pessoas e atores não governamentais mantêm a integridade pública e não toleram corrupção.	Gerentes lideram com integridade em instituições públicas; elaboram a 'agenda de integridade' e comunicam-na à instituição e à comunidade.	O setor público se esforça para empregar pessoas qualificadas que tenham um compromisso profundo com os valores de integridade do serviço público.	Servidores públicos são habilidosos e treinados para aplicar padrões de integridade.	Preocupações com integridade são abertas e livremente discutidas no local de trabalho e é seguro denunciar suspeitas de violação da integridade.

	Gestão de riscos	Cumprimento	Fiscalização	Participação
Real prestação de contas	Existe um sistema eficaz de gestão e controle de riscos à integridade em instituições públicas.	Corrupção e outras violações à integridade são detectadas, investigadas e sancionadas.	As pessoas e os órgãos de fiscalização, agências de cumprimento regulamentar e tribunais administrativos realizam controle externo.	Um governo transparente e aberto permite a participação significativa de todas as partes interessadas no desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

Fonte: OCDE (2021).

Ressalta-se, porém, que há um limite no estudo-dissertação, o qual expõe seu interlocutor a um duplo risco: (i) o de aceitá-lo, submetendo-se ao discurso humanista de Dworkin - enquadrado, aqui, numa métrica da linguagem inevitavelmente pesada, sem pretender, contudo, ser pedante como as dissertações sem emoção; (ii) ou de negá-lo, subvertendo todas as necessárias ausências de método, sem, entretanto, “oferecer algo mais do que o ato de recalçar” (CHUEIRI, 1995, p. 165).

Há contudo, uma maneira de se transgredir os limites: ultrapassando-os. [...] A despreensão de um discurso satisfeito, a transparência do vínculo entre signos e sujeitos (significados e significantes) efetivam o salto, a ultrapassagem: dos limites do texto ao mundo da vida. Dworkin faz isso quando propõe uma concepção interpretativa do seu objeto de estudo e exige que se assumam esta perspectiva de ação em relação a sua obra. O conhecimento não só rompe, num primeiro momento, com o senso comum, mas o transforma e, finalmente, nele se transforma (CHUEIRI, 1995, p. 165).

A reflexão dessa pesquisa envolveu a formulação do sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública como uma **teoria-práxis**, em que o conhecimento teórico não está distante da realidade prática, mas sim afetado constantemente por ela, uma vez que a separação entre teoria e prática foi reconhecida como um projeto de poder político que deve ser superado (BOMFIM; PEREIRA; BAHIA, 2021, p. 14).

A relevância do sistema de *Compliance* Constitucional decorre do fato de que, ainda, pode ser comum na Administração Pública brasileira, em especial no âmbito do Poder Executivo, servidores públicos trabalharem com a ideia cartesiana inadequada de separação entre o que é o “ideal” das normas de *compliance* e a “dura” realidade da vida (BOMFIM; PEREIRA; BAHIA, 2021, p. 14).

A pesquisa partiu do suposto de que o sistema de *compliance* na Administração Pública não está dissociado da realidade empírica, no sentido de que as normas de *compliance* devem observar as normas jurídicas e não jurídicas e analisar criticamente o que ocorre nas instituições em um sentido mais profundo, ou seja, de que a valoração sobre as relações jurídicas e não jurídicas perpassam pelas subjetividades e vivências pessoais e, portanto, pela pré-compreensão individual de como o *compliance* “é” ou “deve-ser” (BOMFIM; PEREIRA; BAHIA, 2021, p. 14).

Inspirados em Dworkin, que via o Direito como uma obra de arte coletiva, propomos que o sistema de *Compliance* Constitucional seja visto como uma **obra de arte popular brasileira**: para que nosso povo (cidadãos aliados aos servidores públicos) seja o seu melhor intérprete e, ao mesmo tempo, artista principal.

No âmbito do Poder Executivo brasileiro, há pessoas com deficiência e com cor, gênero, orientação sexual, classe ou origem desiguais. Por isso, todos estamos sob relações de poder que determinam nosso lugar social e institucional (BOMFIM; PEREIRA; BAHIA, 2021, p. 14) e, conseqüentemente, nosso lugar de enunciação como profissionais de *compliance*.

Assim sendo, devemos estar atentos às pessoas que tem voz na nossa sociedade, mas, principalmente, ouvir os silenciados. A partir desse convite, a dissertação abre-se à crítica da nossa comunidade (aberta) de princípios.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentou uma proposta de sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, e questionou os modos de pensar a prática do Direito e do *compliance* no Brasil.

Visou propor princípios constitucionalmente adequados do *compliance* na Administração Pública e levar os servidores públicos e os cidadãos a apropriarem-se criticamente das relações entre formulações teóricas e aplicações práticas do sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública como fenômeno hermenêutico construtivo.

Essa proposta pode determinar que servidores públicos e cidadãos sejam capazes de rever as premissas sobre as quais se apoia o conhecimento jurídico e, também, a respeito do *compliance* no Brasil, ultrapassando visões constitucionalmente inadequadas ao paradigma do Estado Democrático de Direito.

A **contribuição teórica** do sistema de *Compliance* Constitucional é a de abordar o *compliance* no âmbito do Poder Executivo brasileiro, a partir da visão de pensadores como Hans-Georg Gadamer, Ronald Dworkin e Karl Popper, no intuito de realizarmos uma construção criativa e constitucionalmente adequada do que entendemos como *compliance* na Administração Pública e a forma pela qual este deve ser implementado por servidores públicos, conjuntamente com cidadãos da nossa comunidade de princípios.

Os referenciais teóricos de Hans-Georg Gadamer e de Ronald Dworkin permitiram embasamento hermenêutico e jurídico para o ponto de partida do estudo e a filosofia científica de Karl Popper possibilitou que todos os princípios aqui propostos sejam postos à prova, falseados ou corroborados no mundo empírico, conferindo consistência científica ao ponto de chegada do trabalho.

O estudo identificou que o Direito contemporâneo é textual. Assim sendo, na perspectiva hermenêutica *gadameriana*, atribuir sentido ao texto não é desvelar sentidos imanentes ao texto, mas é atribuição de sentidos ao texto, ou seja, os sentidos dos textos decorrem das pré-compreensões do texto. O texto é, então, apenas a “ponta do *iceberg*”, é o ponto de partida, é o significante; a interpretação é o significado.

Com base em Hans-Georg Gadamer, concluiu que diante da relação entre sujeito cognoscente e objeto cognoscível, percebemos que (i) os padrões mudam no

tempo e no espaço; (ii) o sentido do texto depende do intérprete; (iii) o significado depende do contexto (“negão” e “brancão” possuem significados distintos, no Brasil); (iv) há reinterpretações do mesmo texto; e (v) as justificativas às decisões públicas dependem do contexto, uma vez que a sociedade é dinâmica, por isso o conceito de igualdade deve, também, ser dinâmico.

Durante a história, a legitimidade do Direito foi da divindade para a vontade popular (soberania popular). Com o passar do tempo, o argumento de autoridade foi substituído pelo da Constituição, do pacto pré-estabelecido. O poder não emana mais de Deus, mas do povo.

A pessoa é fruto de seu tempo. Com isso, existe um núcleo de pré-compreensões que viabilizam a comunicação, é o paradigma, proposto por Thomas Khün. A pessoa, é ser no tempo. As maiores revoluções científicas ocorrem quando alguém “de fora” de uma disciplina propõe uma nova visão das premissas. Paradigma, então, é um conjunto de pré-compreensões compartilhadas numa comunidade de princípios, num determinado período histórico. Bases de compreensão do mundo, o paradigma possui um duplo sentido: (i) gera conclusões, conforme o paradigma e (ii) gera “pontos cegos”.

Por isso, no contexto complexo e plural brasileiro, é tão importante os referenciais teóricos que fundamentam o ensino, a pesquisa e a implementação de um sistema de *compliance* na Administração Pública, pois caso o sistema de *compliance* seja implementado sob princípios constitucionalmente inadequados, isto é, desrespeitando os direitos fundamentais e as garantias constitucionais individuais de servidores públicos ou de cidadãos, o risco é que se produza, ao final, um sistema de *compliance* inconstitucional - autocrático, patrimonialista, discriminatório e racista.

O estudo identificou que o *compliance* ressurgiu no século XX em dois países que possuem uma cultura onde predomina o *common law* - os Estados Unidos da América e a Grã-Bretanha -, nos quais Ronald Dworkin estudou, trabalhou e lecionou.

Identificou, também, que no Brasil não há consenso sobre “o que é” o Direito e, ao mesmo tempo, sobre “o que é” o *compliance*; e que há “sociologias” em disputa no país, em tensão, capitaneadas por (i) **Gilberto Freyre** (ao oferecer argumentos para a ‘democracia racial’, no contexto do patriarcalismo e do negro numa comunidade política fundada na desigualdade); (ii) **Sérgio Buarque de Holanda** (ao criticar o ‘homem cordial’, o patrimonialismo e o ‘jeitinho brasileiro’ em

nossa cultura em busca de integridade, no contexto da Administração Pública); e (iii) **Florestan Fernandes** (ao criticar o mito da ‘democracia racial’ e analisar o nosso ‘império da escravidão’ e a integração do negro no “mundo dos brancos”).

No Brasil, o princípio da igualdade está previsto no texto da Constituição de 1988. Entretanto, como temos, ainda, heranças do maior ‘Império da Escravidão’ do mundo, o país sofre resquícios sociais graves até hoje, com influências em diversos aspectos do contexto sociocultural e econômico.

Por isso, o estudo propôs trazer para o *compliance* na Administração Pública brasileira diversas construções teóricas de autores cujas teorias possuem plausibilidade e inovações que podem contribuir para construir um sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública adequado ao paradigma do Estado Democrático de Direito no Brasil.

A pesquisa, que nasceu em tempos pré-pandêmicos, mas se encerrou em tempos, ainda, pandêmicos da Covid-19, buscou repensar nossos saberes e nossa sociabilidade na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, ressignificar nossas formas de conviver e reforçar a importância da produção de um sistema de *Compliance* Constitucional emancipador, responsável epistemologicamente e plural.

Em um contexto sócio-político de ataques ao constitucionalismo, ao Estado Democrático de Direito e aos diversos modos de ser e coexistir, ao pensamento crítico e à pluralidade, o estudo apresentou um caminho para uma Administração Pública mais inclusiva e menos desigual, por meio da implementação de um sistema de *Compliance* Constitucional insurgente e radicalmente democrático.

Ao final do estudo, os dados permitiram concluir que a ordem constitucional brasileira se faz pautada na (i) busca da eficiência, mas também da moralidade no Poder Executivo; (ii) no respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública; (iii) na capacidade do Poder Executivo de concretizar os direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, de respeitar as garantias constitucionais individuais dos servidores públicos e dos cidadãos; (iv) na modelagem, reestruturação e aperfeiçoamento dos procedimentos públicos; (v) tudo pautado em responsabilidade ética; (vi) com viés de integridade.

Como essa “ordem” é pautada por uma base ética e de moralidade, a realidade contemporânea impõe cada vez mais ao Estado brasileiro e aos cidadãos uma postura de integridade no trato com a “coisa pública”, com valores e princípios que conduzam à construção de uma sociedade mais fraterna, altruísta, inclusiva e

plural, através da concretização do direito fundamental à boa Administração Pública e do respeito às garantias constitucionais individuais.

Trata-se, portanto, de um estudo para ser lido, refletido, corroborado ou falseado pelas pessoas que questionam as formas constitucionalmente inadequadas do Poder, do Direito e do *compliance* na Administração Pública na atualidade.

A **contribuição prática** do sistema de *Compliance* Constitucional é auxiliar a nossa comunidade de princípios a solucionar o problema da má Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo. Para tanto, o estudo propôs uma ressignificação do Direito e do *compliance* na Administração Pública, pois parte do pressuposto de que a teoria do conhecimento do positivismo está errada.

O estudo identificou que o positivismo jurídico possui problemas insuperáveis e analisou esses problemas fazendo um contraponto com a perspectiva *dworkiana*, pois partiu do pressuposto de que o Direito não se esgota em um catálogo fixo de regras e de princípios e que, também, há situações no contexto da Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, que não estão subsumidas, apenas, às regras; por isso, o profissional de *compliance* deve modelar e “criar” a norma de *compliance* constitucionalmente adequada, considerando, além das regras, os princípios e as diretrizes políticas consagradas no **artigo 3º da Constituição do Brasil de 1988**.

Identificou, também, que (i) o Direito contemporâneo, à luz de Ronald Dworkin, não é um sistema fechado de regras; mas o Direito é um conjunto de regras, princípios (que podem ser deduzidos do ordenamento jurídico) e, também, de diretrizes políticas; e que, (ii) à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito, o brocardo “na clareza a interpretação cessa” (*in claris interpretatio cessatio*) não possui consistência, pois quando “a regra é clara”, a interpretação já ocorreu, de acordo com a perspectiva hermenêutica *gadameriana*.

Desta forma, o sentido de democracia no paradigma do Estado Democrático de Direito segundo o qual se entende que ela é o mero “governo da maioria” foi considerado insuficiente. Defendemos que o sentido constitucionalmente adequado de democracia é aquele proposto pelo modelo coparticipativo, o qual envolve duas dimensões: (i) a necessidade de uma transição de governo periódica e sem derramamento de sangue; e (ii) a necessidade de que o governo “da maioria” respeite os direitos fundamentais “da minoria” e permita que ela se torne a maioria.

Nesse contexto, a teoria do *Compliance* Constitucional pretendeu contribuir

para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios do Brasil possam implementar e aperfeiçoar seus sistemas de integridade, cujas normas de *compliance* merecem ser postas à prova, refutadas ou corroboradas.

Para tanto, a proposta metodológica de Karl Popper adotada traduz a ideia de que todo pesquisador é guiado por dúvidas e inquietudes, ou seja, a produção do conhecimento deve se desenvolver a partir de problemas, considerados os fatos, percepções e conhecimentos antecedentes. Segundo a perspectiva *popperiana*, todo o nosso conhecimento é conjectural, provisório e datado, inclusive as falsificações das teorias, pois as falsificações não se encontram livres de críticas e nenhuma teoria pode ser dada como definitivamente ou terminantemente ou demonstravelmente falsificada.

Nesse sentido, os sistemas de integridade, também conhecidos como programas de *compliance*, assumem um papel relevante na concretização do direito fundamental à boa Administração Pública. Além disso, identificou que a confiança na discricionariedade em sentido forte é evitável e indesejada em muitas situações. Os cidadãos não querem que os servidores públicos apenas sejam “não corruptos” ou cumpram minimamente as suas funções. Em vez disso, querem que ajam de uma maneira constitucionalmente adequada e genuinamente legítima, exercendo padrões éticos mínimos no exercício dos seus cargos.

O estudo mostrou, também, que sob a perspectiva epistemológica *popperiana* (tentativa e erros), a partir do problema da má Administração Pública, são levantadas propostas de soluções provisórias (as normas de *compliance*), as quais são submetidas a testes de falseamento. Assim, enquanto as soluções provisórias modeladas nas normas de *compliance* sobrevivem aos testes, podem ser consideradas propostas de solução válidas para o problema da má Administração Pública. Essa dinâmica reflete a lógica da epistemologia clássica de Popper, de validação de deduções mediante o emprego de critérios racionais críticos.

Para alcançarmos o importante objetivo de boa governança, devemos considerá-la uma meta política muito mais ampla, ambiciosa e politicamente engajada. Este objetivo foi conceituado como uma forma de construção de uma cultura de integridade, na tentativa de definir uma diretriz política que torne os servidores públicos legitimamente dignos de confiança e respeito pelos cidadãos de nossa comunidade de princípios de pessoas livres e iguais em valor, respeito e consideração.

O sistema de *Compliance* Constitucional propõe uma mudança de perspectiva: que os sistemas de *compliance* na Administração Pública devem atingir níveis consideráveis de **boa governança, integridade e interdisciplinaridade**, ao invés de focarem, exclusivamente, no objetivo de combate à corrupção.

Nesta perspectiva, o modelo *popperiano* pode ser utilizado para analisarmos a adequação constitucional do sistema de *Compliance* Constitucional e sua capacidade em concretizarmos o direito fundamental à boa Administração Pública e, também, de reduzirmos condutas corruptivas na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, incorporando a concepção de integridade de Ronald Dworkin de forma contundente e expressiva na gestão de nossos processos públicos.

Nesse contexto, o estudo relacionou o sistema de *Compliance* Constitucional com o constitucionalismo e questionou se, no âmbito do *compliance* na Administração Pública, há opções estatais inconstitucionais? Ao responder a esta pergunta, o estudo entendeu que sim, pois identificou que é possível haver sistemas de *compliance* na Administração Pública inconstitucionais, caso não sejam respeitados certos princípios próprios e cumulativos, propostos, aqui, neste estudo.

No Brasil atual, podemos estar vivendo numa sociedade politicamente democrática, mas socialmente fascista!? O grande problema democrático numa república é como lidar com a tensão entre constitucionalismo e democracia; entre representantes e representados; entre a “elite” e a “ralé”; entre maiorias e minorias; entre poder do povo e limitação do Poder público; entre quem manda e quem obedece; entre moral e imoral.

Para o contexto brasileiro da Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, o estudo propôs que a democracia seja compreendida como uma tensão entre toda essas forças dentro de uma sociedade plural, mas ainda patriarcal e na qual existe, ainda, racismo, homofobia, misoginia, machismo, aparofobia e capacitismo.

Todos esses resquícios constitucionalmente inadequados decorrentes das heranças do ‘Império da Escravidão’ - uma sociedade racista, machista, positivista e elitista -, devem ser considerados e tratados pelas normas de *compliance* no âmbito do Poder Executivo, para serem superados.

Nesse contexto, os atos discricionários na Administração Pública devem ser mais bem fundamentados em regras, princípios e em diretrizes políticas

constitucionalmente adequadas, pois nos atos administrativos vinculados a fundamentação já está antecipada na regra, resta, apenas, uma verificação fática.

O estudo identificou que a democracia busca na soberania popular a sua legitimidade e na Constituição os seus limites. Num regime totalitário, a maioria extirpa a minoria, cujos membros passam a ser considerados criminosos ou estrangeiros: surge a criminalização das minorias e do “diferente”.

O estudo identificou que o Brasil é um país plural, por isso as diretrizes políticas na Administração Pública devem privilegiar um culto à diferença e não à semelhança. A ideia de “nação” passa a ser ultrapassada e o que se coloca em seu lugar é o compartilhamento de riscos comuns por uma sociedade personificada desigual em direitos, mas igual em valor, dignidade, respeito e consideração. A ideia de que o que nos une no presente não é, apenas, o passado, mas, sobretudo, o futuro.

Nesse contexto, os direitos fundamentais não são concessões, mas triunfos contra o Estado, fruto de lutas políticas em busca de concretização de direitos e realização de bens e serviços públicos para minorias, negros, mulatos e pobres, e não apenas para a classe mais rica e branca. Uma igualdade apenas formal pode gerar efeitos ambivalentes e acabar atrapalhando a concretização de uma igualdade substancial. Por isso, tanto as diretrizes políticas, quanto as normas de *compliance* devem ser antidiscriminatórias no âmbito do Poder Executivo, visando a realização da dignidade humana.

Assim, o estudo concluiu que a partir do reconhecimento da abertura hermenêutica do Direito e do *compliance*, é possível aferir a correção de uma interpretação no momento de elaboração de uma norma de *compliance* na Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo. Aqui, como os cidadãos são os destinatários do direito fundamental à boa Administração Pública, eles devem conhecer o conteúdo das normas de *compliance* e devem ter o direito de se manifestarem formalmente sobre sua criação e, também, revisão.

No sistema de *Compliance* Constitucional, a norma de *compliance* constitucionalmente adequada é construída a partir de normas jurídicas - de regras, de princípios e das diretrizes políticas constitucionais -, e de normas não jurídicas, no bojo de um processo público específico e de acordo com o contexto da comunidade de princípios: a norma de *compliance* é declaratória, não é constitutiva, isto é, não existe *compliance antefactum*, só *posfactum*.

Para tanto, o sistema de *Compliance* Constitucional - como mecanismo de concretização do direito fundamental à boa Administração Pública e de gestão constitucionalmente adequada de processos públicos - atua em quatro dimensões: (i) **prevenção**; (ii) **detecção**; (iii) **solução**; e (iv) **sanção**.

No sistema de *Compliance* Constitucional, o constitucionalismo e a democracia devem ser entendidos em termos substantivos, integrando os princípios da boa governança, da integridade e da interdisciplinaridade com a integridade *dworkiana*. É na integridade *dworkiana* que o sistema de *Compliance* Constitucional encontra seu fundamento jurídico-político-filosófico para a vinculação dos gestores públicos aos princípios da boa governança, integridade e interdisciplinaridade, e consequente consideração dos mesmos nas auditorias e controles realizados pelas instituições competentes e pelos cidadãos.

Assim sendo, o sistema de *Compliance* Constitucional no âmbito da Administração Pública no Brasil alinha-se à teoria do Direito como integridade desenvolvida por Ronald Dworkin e objetiva concretizar o direito fundamental à boa Administração Pública com respeito aos limites impostos pelas garantias constitucionais individuais, numa perspectiva de concordância prática interdisciplinar, que insere ao lado do Direito Constitucional disciplinas como a Administração, a Contabilidade, a Informática, a Filosofia e a Arte.

Portanto, a concretização dos direitos fundamentais no Brasil depende da suficiência das normas de *compliance* a respeito dos processos públicos relevantes da Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, por meio de uma gestão constitucionalmente adequada, aliada à um controle eficaz do ponto de vista administrativo, contábil, financeiro e ético. Diante disso, o sistema de *Compliance* Constitucional pode modificar o ambiente institucional em que se encontram os servidores públicos, mas também o das empresas que se relacionam com a Administração Pública.

A partir dessa premissa, propomos que não existe modificação do ambiente institucional sem reflexão e observância às diretrizes políticas constitucionalmente adequadas, de acordo com o **artigo 3º da Constituição de 1988**. Com isso, o sistema de *Compliance* Constitucional apresenta-se como uma peça-chave no ambiente de *accountability* pela sua proposta de contribuir para o fortalecimento da democracia e para a criação de uma sociedade mais inclusiva e menos desigual, à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Em resposta ao problema proposto, o estudo identificou que os princípios da **boa governança**; da **integridade**; e da **interdisciplinaridade** do sistema de *Compliance* Constitucional podem contribuir, à luz da filosofia jurídica desenvolvida por Ronald Dworkin, para a concretização do direito fundamental à boa Administração Pública, no paradigma do Estado Democrático de Direito, desde que sejam (i) aplicados cumulativamente e (ii) respeitados os limites previstos nas **garantias constitucionais individuais**.

Desta forma, concluímos³⁵ que o sistema de *Compliance* Constitucional pode concretizar o direito fundamental à boa Administração e evitar a corrupção na sociedade contemporânea brasileira, desde que seja implementado de uma maneira constitucionalmente adequada, à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito; e sejam suas **normas de compliance** testadas e falseadas (corroboradas ou refutadas), de acordo com o método hipotético-dedutivo proposto por Karl Popper.

Inspirados no prefácio de “O Império do Direito” de Ronald Dworkin, pode uma cultura de integridade ser aquela na qual viveremos: no *compliance*. Ele fará de nós o que podemos ser: cidadãos, servidores públicos e profissionais de *compliance*. É sanção, prevenção, detecção, mas também é solução: lutamos por nossos direitos fundamentais e recusamo-nos ao arbítrio do Estado, tudo em nome do que foi modelado por nosso soberano íntegro: o *compliance*. E ‘discutimos’ as normas de *compliance*, mesmo quando os livros que supostamente registram suas instruções e determinações nada dizem; agimos, então, como se a norma de *compliance* apenas houvesse sussurrado sua ordem, muito baixinho para ser ouvida com nitidez. Somos súditos do “Império da Integridade”, vassalos de seus métodos e procedimentos, subjugados em espírito enquanto discutimos o que devemos, portanto, modelar e fazer...

³⁵ Estudos posteriores são recomendados sobre (i) viabilidade, oportunidade e conveniência da implementação do sistema de *Compliance* Constitucional no âmbito dos demais Poderes da República, seja no contexto da judicialização, seja no da desjudicialização; (ii) viabilidade, oportunidade e conveniência da elaboração e aprovação de uma **Lei Geral de Proteção da Integridade (LGPI)**, de âmbito nacional, contendo um título dedicado ao sistema de *compliance* na Administração Pública - com força vinculante - e um título dedicado ao sistema de *compliance* na Administração Privada - com força indicativa; (iii) viabilidade, oportunidade e conveniência da instituição da **autonomia do setor de compliance na Administração Pública**, por meio da exclusão desse setor da Administração Direta e da sua inclusão na Administração Indireta, com a criação de uma **autarquia especial** ou **agência reguladora** competente e independente, por meio da desvinculação de mandatos entre o chefe de *compliance* e o chefe do Poder Público respectivo. A hipótese é que essas medidas legislativas aperfeiçoariam os sistemas de *compliance* na Administração Pública rumo à concretização do direito fundamental à boa Administração Pública e da consolidação de uma cultura de integridade de perspectiva radicalmente democrática.

REFERÊNCIAS

- ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. **Compliance**. Nova palavra. Disponível em: <https://www.academia.org.br/nossa-lingua/nova-palavra/compliance>. Acesso em: 30 nov. 2021.
- ALENCASTRO, L. F. de. **O trato dos viventes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2021.
- ALMEIDA NETO, Mario de Araujo. Técnicas de modelagem: uma abordagem pragmática. In: VALLE, Rogerio; OLIVEIRA, Saulo Barbará de (Org.). **Análise e modelagem de processos de negócio**: foco na notação BPMN (*business process modeling notation*). São Paulo: Atlas, p. 52-76, 2016.
- ARAÚJO, Marcelo Cunha. “O império do direito” de Ronald Dworkin. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**. Belo Horizonte: PUC Minas. v. 4. n. 7 e 8, jan./jun. 2001.
- ATKINSON, A. B. *Poverty*. In: EATWELL, J.; MILGATE, M.; NEWMAN, P. (Ed.). **Social economics**. Nova Iorque: Palgrave, 1987.
- AZEVEDO, Thales de. **As elites de cor numa cidade brasileira**: um estudo de ascensão social e classes sociais e grupos de prestígio. Salvador: UFBA, 1996.
- BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha. Supremo tribunal federal, devido processo legislativo e a teoria do direito como integridade: em busca da promoção dos valores democráticos. In: OMMATI, José Emílio Medauar (Coord.). **Ronald Dworkin e o direito brasileiro**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, 2021.
- BANCO MUNDIAL. **World development report 2017: governance and the law**. Washington: *The World Bank*, 2017. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em: 30 nov. 2021.
- BARBOSA, Lívia. **O jeitinho brasileiro**: a arte de ser mais igual do que os outros. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- BENEDICT, R. **Race: science and politics**. New York: Modern Age Books, 1940.
- BOMFIM, Rainer; PEREIRA, Flávia Souza Máximo; BAHIA, Alexandre G. Melo Franco de Moraes. Apresentação. In: BOMFIM, Rainer; MÁXIMO, Flávia; BAHIA, Alexandre (Org.). **Tendências do ensino jurídico**: confrontando as limitações de um saber-*práxis* no direito. Livro eletrônico. ISBN 978-65-5917-042-5. Porto Alegre: Editora Fi, p. 13-15, 2021.
- BOTELHO, André. Patrimonialismo brasileiro. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel (Orgs.). **Dicionário da república**: 51 textos críticos. São Paulo: Companhia das Letras, p. 276-282, 2019.

BRASIL. **Relatório de mercado focus**: dez. 2021. Brasília: Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>. Acesso em: 29 nov. 2021a.

BRASIL. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**: jul/ago/set 2021. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/32362-desemprego-recua-para-12-6-no-terceiro-trimestre-e-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas>. Acesso em: 29 nov. 2021b.

BRASIL. **Dez passos para a boa governança**. Brasília: Tribunal de Contas da União; Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado. 2 ed. 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/10-passos-para-a-boia-governanca.htm>. Acesso em: 30 nov. 2021d.

BRASIL. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf/view>. Acesso em: 30 nov. 2021e.

BRASIL. **Atlas das periferias no Brasil**: aspectos raciais de infraestrutura nos aglomerados subnormais. GOES, Fernanda Lira; VIEIRA, Maria Gabriella Figueiredo; REIS, Talita Rocha; OLIVEIRA, Flávia Adriane Pestana de; LUNELLI, Isabella Cristina (Orgs.). ISBN 978-65-5635-023-3. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38912%3Aatlas-das-periferias-no-brasil-aspectos-raciais-de-infraestrutura-nos-aglomerados-subnormais&catid=461%3A2022&directory=1&Itemid=1. Acesso em: 3 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022**. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.932-de-10-de-janeiro-de-2022-373305203>. Acesso em: 5 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021**. Institui o sistema de integridade pública do Poder Executivo Federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10756.htm. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-

2022/2019/Decreto/D9830.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei geral de proteção de dados pessoais (LGPD). Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de introdução às normas do direito brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 12 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a política nacional de resíduos sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 5 fev. 2022.

BRASIL. **Censo demográfico 2010**. Características gerais dos indígenas. Resultados do universo. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/95/cd_2010_indigenas_universo.pdf. Acesso em: 3 fev. 2022.

BRASIL. **Censo demográfico 2010**. Aglomerados subnormais. Primeiros resultados. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011a. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf. Acesso em: 3 fev. 2022.

BRASIL. **Censo demográfico 2010**. Características da população e dos domicílios. Resultados do universo. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011b. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf. Acesso em: 3 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 10 de outubro de**

1988. Brasília: Assembleia Constituinte. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de introdução às normas do direito brasileiro. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL J., Antônio; BOTELHO, André. Florestan Fernandes para dimensionar a força do presente. In: BOTELHO, André; STARLING, Heloisa Murgel (Orgs.). **República e democracia:** impasses do Brasil contemporâneo. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 205-221, 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O desafio brasileiro:** a crise do neoliberalismo e a alternativa novo-desenvolvimentista. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/index.php/other-types-of-works/short-texts/11600-8127>. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BURKE, Peter. **O polímata:** uma história cultural de Leonardo da Vinci a Susan Sontag. Traduzido por Renato Prelorenzou. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

CAMARÃO, Tatiana; TOMAGNINI, Flávia Neves. O *compliance* público precisa ser diferente do privado? In: SOUZA, Fernanda Nunes Coelho Lana; TOMAGNINI, Flávia Neves; UCHOA, Maria Raquel de Souza Lima; ANDRADE, Renato Campos (Coord.). **Compliance em perspectiva:** abrangência, especificidades, mecanismo de atuação e a salvaguarda das organizações. 1 ed. 2 reimp. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, p. 313-328, 2020.

CARDOSO, Fernando Henrique. Um livro perene. In: FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala:** formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. Apresentação de Fernando Henrique Cardoso. 51 ed. rev. São Paulo: Global, p. 19-28, 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique; IANNI, Octavio. **Cor e mobilidade social em Florianópolis:** aspectos das relações entre negros e brancos numa comunidade do Brasil meridional. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.

CARNEIRO, M. L. T. **Preconceito racial:** Portugal e Brasil-Colônia. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do estado democrático de direito. In: CARVALHO NETTO, Menelick de. **Teoria da constituição e direito constitucional:** escritos selecionados. Volume I. Apresentação de David F. L. Gomes. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, p. 53-69, 2021a.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Temporalidade, constitucionalismo e democracia. In: CARVALHO NETTO, Menelick de. **Teoria da constituição e direito constitucional**: escritos selecionados. Volume I. Apresentação de David F. L. Gomes. Belo Horizonte: Conhecimento, p. 109-120, 2021b.

CARVALHO NETTO, Menelick de; LOURENÇO FILHO, Ricardo Machado. Greve no serviço público: exercício legítimo de um direito constitucional. In: CARVALHO NETTO, Menelick de. **Teoria da constituição e direito constitucional**: escritos selecionados. Volume II. Apresentação de David F. L. Gomes. Belo Horizonte: Conhecimento, p. 233-236, 2021.

CARVALHO NETTO, Menelick de; OLIVEIRA, Paulo Henrique Blair de. Igualdade como diferença, liberdade como respeito. In: CARVALHO NETTO, Menelick de. **Teoria da constituição e direito constitucional**: escritos selecionados. Volume II. Apresentação de David F. L. Gomes. Belo Horizonte: Conhecimento, p. 257-260, 2021.

CARVALHO NETTO, Menelick de; PAIXÃO, Cristiano. Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de Constituição. In: CARVALHO NETTO, Menelick de. **Teoria da constituição e direito constitucional**: escritos selecionados. Volume II. Apresentação de David F. L. Gomes. Belo Horizonte: Conhecimento, p. 91-104, 2021.

CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. **Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito**: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. 2 ed. rev. ampl. Prefácio de Vera Karam de Chueiri. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CASTELLANI, Arrigo. *I più antichi testi italiani*. Bologna: Pàtron, 1976.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017.

CHUEIRI, Vera Karam de. **A constituição (na) encruzilhada ou a constituição e o ovo de serpente**. OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; GOMES, David F. L. (Org.). 1988-2018: o que constituímos?: homenagem a Menelick de Carvalho Netto nos 30 anos da Constituição de 1988. 2 ed. ampl. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, p. 373-381, 2020.

CHUEIRI, Vera Karam de. **Filosofia do direito e modernidade**: Dworkin e a possibilidade de um discurso instituinte de direitos. Curitiba: J M, 1995.

CORDÓN, Juan Manuel Navarro; MARTÍNEZ, Tomás Calvo. **História da filosofia**: dos pré-socráticos à filosofia contemporânea. Lisboa: Edições 70, 2020.

CORVALÁN, Juan Gustavo. Transformações do regime de direito administrativo: a propósito do regime exorbitante e das prerrogativas da administração pública. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 51, p. 49-73, jan./mar. 2013.

COURA, Alexandre de Castro; LACERDA, Aloyr Dias. A resposta correta no direito: uma análise sob a perspectiva do racionalismo crítico de Karl Popper. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, v. 7, n. 2, p. 48-65, jul./dez. 2019.

COUTINHO, Aldacy Rachid. Para um novo *compliance* efetivo. In: GOSTINSKI, Aline; RODRIGUES, Leonardo Monteiro (Org.). **Bate papo jurídico**. Livro eletrônico. ISBN: 978-65-87684-03-1. São Paulo: Tirant lo Blanch, p. 7-13, 2021.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas. Funções e finalidades dos programas de *compliance*. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, p. 53-69, 2018.

CUNHA, E. **Os sertões**. São Paulo: Três, 1984. Disponível em: <https://is.gd/XpeVWc>. Acesso em: 19 maio 2021.

DAMATTA, Roberto. Prefácio. In: BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual do que os outros**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. ix-xxv, 2006.

DONELLA, Geovana. **Compliance**: descubra o significado desse conceito e por que sua aplicação é crucial dentro das empresas. Disponível em: <https://capitalaberto.com.br/secoes/explicando/o-que-e-compliance/>. Acesso em: 3 dez. 2021.

DRUMOND, André. A questão racial na nova república, novos e velhos desafios. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; GOMES, David F. L. (Org.). **30 anos e agora?: direito e política nos horizontes da república de 1988**: em homenagem a Juarez Guimarães. Belo Horizonte: Conhecimento, p. 15-24, 2020.

DUARTE, Evandro Piza; QUEIROZ, Marcos. Haiti e constitucionalismo: história e memória constitucional em um encontro com Menelick de Carvalho Netto. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; GOMES, David F. L. (Org.). **1988-2018: o que constituímos?**: homenagem a Menelick de Carvalho Netto nos 30 anos da Constituição de 1988. 2 ed. ampl. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, p. 415-432, 2020.

DUARTE, Evandro Piza; SÁ, Gabriela Barretto; QUEIROZ, Marcos. Um mar de perguntas diante do saber jurídico: como re(inscrever) na cultura jurídica as dinâmicas sociais e políticas das lutas por direitos dos povos da diáspora africana? In: DUARTE; SÁ; QUEIROZ. **Cultura jurídica e atlântico negro**. Volume I: história e memória constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho**: justiça e valor. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2014a.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. Revisão técnica de Gildo Sá Leitão Rios. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014b.

DWORKIN, Ronald. **A justiça de toga**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. **La democracia posible: principios para um nuevo debate político.** Barcelona: Paidós, 2008.

DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade:** a leitura moral da constituição norte-americana. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio.** 2. ed. Tradução de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito.** Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. Prefácio de Gabriel Cohn. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes.** 6 ed. São Paulo: Contracorrente, 2021.

FERNANDES, Florestan. **O negro no mundo dos brancos.** 2 ed. rev. São Paulo: Global, 2007.

FERNANDES, Florestan. **O negro no mundo dos brancos.** São Paulo: Difel, 1972.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes.** 1. ed. São Paulo: Dominus, 1965.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes.** São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1965-1978.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitución: de ia antigüedad a nuestros días.** Madrid: Editorial Trotta: 2001.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública.** 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREYRE, Gilberto. **Sociologia:** introdução ao estudo dos seus princípios. Prefácio de Simone Meucci. Posfácio de Vamireh Chacon. São Paulo: É Realizações Editora, 2009.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala:** formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. Apresentação de Fernando Henrique Cardoso. 51 ed. rev. São Paulo: Global, 2006.

FREYRE, Gilberto. **Ordem e progresso:** processo de desintegração das sociedades patriarcal e semipatriarcal no Brasil sob o regime de trabalho livre: aspectos de um quase meio século de transição do trabalho escravo para o trabalho livre; e da

monarquia para a república. Apresentação de Nicolau Sevcenko. 6 ed. rev. São Paulo: Global, 2004a.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos**: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano. Apresentação de Roberto DaMatta. 15 ed. rev. São Paulo: Global, 2004b.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Tradução de Paulo Meurer; revisão da tradução de Enio Paulo Giachini. Volume I. 15 ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método**: fundamentos de uma hermenêutica filosófica. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

GADAMER, Hans-Georg; FRUCHON, Pierre (Org.). **O problema da consciência histórica**. Tradução de Paulo César Duque Estrada. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

GAMA, Luiz. **Democracia**: 1866-1869. São Paulo: Hedra, 2021a.

GAMA, Luiz. **Liberdade**: 1880-1882. São Paulo: Hedra, 2021b.

GOMES, Laurentino. **Escravidão**: da independência do Brasil à Lei Áurea. Volume III. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2022.

GOMES, Laurentino. **Escravidão**: da corrida do ouro em Minas Gerais até a chegada da corte de dom João ao Brasil. Volume II. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2021.

GOMES, Laurentino. **Escravidão**: do primeiro leilão de cativos em Portugal até a morte de Zumbi dos Palmares. Volume I. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

GUEST, Stephen. **Ronald Dworkin**. Tradução de Luís Carlos Borges. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, íntegra e igualitária. 2014. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

HALL, Stuart. **Da diáspora**: identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

HAMMER, Michael. O que é gestão de processos de negócio? In: BROCKE, Jan vom; ROSEMAN, Michael. **Manual de BPM**: gestão de processos de negócio. Tradução de Beth Honorato. Revisão técnica de André Macieira e Leandro Jesus. Porto Alegre: Bookman, p. 3-16, 2013.

HOFBAUER, A. **Uma história de branqueamento ou o negro em questão**. São Paulo: Unesp, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Corpo e alma do Brasil: ensaio de psicologia social. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. Marcos Costa (Org.). **Escritos coligidos**: livro I, 1920-1949. São Paulo: Editora Unesp: Fundação Perseu Abramo, p. 59-78, 2011.

IANNI, Octavio. **As metamorfoses do escravo**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962.

KOHL, Cleize Carmelinda. LEAL, Mônia Clarissa Hennig Leal. Boa administração pública e fundamentos constitucionais das políticas públicas na perspectiva do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 7, n. 2, p. 188-196, mai./ago. 2015. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2015.72.08/4725>. Acesso em: 31 mai. 2021.

KOZICKI, Kátia. **Conflito e estabilização**: comprometendo radicalmente a aplicação do direito com a democracia nas sociedades contemporâneas. Tese. Doutorado em Direito - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

KÜHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1994.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEITE, Isabela; ARCOVERDE, Léo. **Levantamento da PF aponta desvios de mais de R\$ 48 bilhões em 4 anos no país com corrupção**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/07/30/levantamento-da-pf-aponta-desvios-de-r-48-bilhoes-em-4-anos-no-pais-com-corrupcao.ghtml>. Acesso em: 30 nov. 2021.

LEVI-FAUR, D. (Org.). **The Oxford handbook of governance**. Oxford, United Kingdom: *Oxford University Press*, 2012.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. **Ronald Dworkin**: teórico do direito. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo I. Recurso eletrônico. ISBN 978-85-60453-36-8. Teoria geral e filosofia do direito. CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (Coord.). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/126/edicao-1/ronald-dworkin---teorico-do-direito>. Acesso em: 9 nov. 2021.

MAIO, Marcos Chor. O projeto Unesco e a agenda das ciências sociais no Brasil dos anos 40 e 50. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 141-158, 1999.

MAIO, Marcos Chor. **A história do projeto Unesco: estudos raciais e ciências sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Luperj, tese de doutorado, 1997.

MENDONÇA, Suzana. A boa administração como aliada das políticas públicas. **RJLB**, ano 6, n. 6, p. 1345-1363, 2020. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/6/2020_06_1345_1363.pdf. Acesso em: 30 nov. 2021.

MESSA, Ana Flávia. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na administração pública**. São Paulo: Almedina, 2019.

MEUCCI, Simone. Singularidades, revelações e ocultações da “Sociologia de Gilberto Freyre”. In: FREYRE, Gilberto. **Sociologia: introdução ao estudo dos seus princípios**. Prefácio de Simone Meucci. Posfácio de Vamireh Chacon. São Paulo: É Realizações Editora, p. 11-26, 2009.

MONTAGU, A. **Man's most dangerous myth: the fallacy of race**. 6. ed. New York: Altamira, 1998.

MONTEIRO, J. M. **Negros da terra: índios e bandeirantes nas origens de São Paulo**. São Paulo: Companhia Das Letras, 1994.

MORA, Ferrater J. **Dicionário de filosofia**. Tomo I: A-D. Tradução de Maria Stela Gonçalves et al. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

MOREIRA, Adilson José; ALMEIDA, Philippe Oliveira de; CORBO, Wallace. **Manual de educação jurídica antirracista**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de direito antidiscriminatório**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020a.

MOREIRA, Adilson José. **Racismo recreativo**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2020b.

MOREIRA, Adilson José. **Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

MOREIRA, Adilson José. **Cidadania sexual: estratégia para ações inclusivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

MOTA, Francisco José Borges. Dworkin e a decisão jurídica democrática: a leitura moral da constituição e o novo código de processo civil. In: OMMATI, José Emílio Medauar (Coord.). **Ronald Dworkin e o direito brasileiro**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, p. 215-239, 2021.

MULGAN, R. *Accountability: an ever-expanding concept*. **Public Administration**, v. 78, p. 555-73, 2000.

NOGUEIRA, O. **Preconceito de marca**: as relações raciais em Itapetininga. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1998.

NOHARA, Irene Patrícia. O princípio da realidade da LINDB aplicado à exigência de *compliance* nos municípios brasileiros. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, p. 83-100, 2020.

OLIVA, Milena Donato; SILVA, Rodrigo da Guia. Notas sobre o *compliance* no direito brasileiro. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 2708-2729, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/33843/27065>. Acesso em: 30 nov. 2021.

OMMATI, José Emílio Medauar. Apresentação à obra. In: OMMATI, José Emílio Medauar (Coord.). **Ronald Dworkin e o direito brasileiro**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, p. xvii-xix, 2021.

OMMATI, José Emílio Medauar. Por que devemos descartar a categoria do ativismo judicial? In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; GOMES, David F. L. (Org.). **1988-2018: o que constituímos?**: homenagem a Menelick de Carvalho Netto nos 30 anos da Constituição de 1988. 2 ed. ampl. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, p. 433-446, 2020.

OMMATI, José Emílio Medauar; COURA, Alexandre de Castro. Problemas da teoria das fontes do direito à luz da ideia de direito como integridade de Ronald Dworkin. **R. Dir. Gar. Fund. Vitória**, v. 21, n. 3, p. 311-336, set./dez. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recomendação do conselho sobre integridade pública**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2021.

OSORIO, Rafael Guerreiro. **A desigualdade racial no Brasil nas três últimas décadas**. ISSN 1415-4765. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38083&catid=450&Itemid=457. Acesso em: 3 fev. 2022.

OSORIO, Rafael Guerreiro. **A desigualdade racial de renda no Brasil: 1976-2006**. 2009. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PAIXÃO, Cristiano. **História constitucional inglesa e norte-americana**: do surgimento à estabilização da forma constitucional. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Finatec, 2011.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. *Governance and comparative politics*. Cambridge, United Kingdom: **Cambridge University Press**, 2016.

PINTO, L. D. A. C. **O negro no Rio de Janeiro**: relações de raças numa sociedade em mudanças. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1998.

PEDRON, Flávio Ouinaud; OMMATI, José Emílio Medauar. De que maneira a administração pública se vincula ao princípio da dignidade da pessoa humana?: a resposta de um “ouriço” sob os pressupostos do pensamento de Ronald Dworkin. In: OMMATI, José Emílio Medauar (Coord.). **Ronald Dworkin e o direito brasileiro**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, p. 203-214, 2021.

PEDRON, Flávio Ouinaud; OMMATI, José Emílio Medauar. **Teoria do direito contemporânea**: uma análise das teorias jurídicas de Robert Alexy, Ronald Dworkin, Jürgen Habermas, Klaus Günther e Robert Brandom. 2 ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, 2020.

PIERSON, D. **Branços e pretos na Bahia**: estudo de contato racial. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1945.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO); ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **COVID-19 e desenvolvimento sustentável**: avaliando a crise de olho na recuperação. Livro eletrônico. 1 ed. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/16086/file>. Acesso em: 14 out. 2021.

POPPER, Karl Raimund. **O mito do contexto**: em defesa da ciência e da racionalidade. Tradução de Paula Taipas. Lisboa: Edições 70, 2018.

POPPER, Karl Raimund. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 2013.

POPPER, Karl Raimund. **Lógica das ciências sociais**. Tradução de Estevão de Rezende Martins. 3. ed. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 2004.

POPPER, Karl Raimund. **Conhecimento objetivo**: uma abordagem evolucionária. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, 1999.

POPPER, Karl Raimund. **O realismo e o objectivo da ciência**: pós-escrito à lógica da descoberta científica. 2. ed. Lisboa: Publicações D. Quixote, 1992.

POPPER, Karl Raimund. **Autobiografia intelectual**. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1986.

POPPER, Karl Raimund. **Conjecturas e refutações**: o progresso do conhecimento científico. Tradução de Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: UnB, 1982.

PRADO J., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. Colônia. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1952.

RAMOS, Arthur. **Guerra e relações de raça**. Rio de Janeiro: Departamento Editorial

da União Nacional dos Estudantes, 1943.

RECK, Janriê Rodrigues; BEVILACQUA, Maritana Mello. O direito fundamental à boa administração pública pela ótica do direito como integridade de Ronald Dworkin. **Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. ISSN: 2447-8229. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/20338>. Acesso em: 30 nov. 2021.

REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. Giro espacial, decolonial, feminista e antirracista do direito. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; GOMES, David F. L. (Org.). **1988-2018: o que constituímos?: homenagem a Menelick de Carvalho Netto nos 30 anos da Constituição de 1988**. 2 ed. ampl. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, p. 297-310, 2020.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 3 ed. São Paulo: Global, 2015.

SADEK, Maria Tereza Aina. Direitos: de indivíduos a cidadãos. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel (Orgs.). **Dicionário da república: 51 textos críticos**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 103-109, 2019.

SANTOS, Leon. *Compliance*: saiba o que é, como funciona e por que ele deve ser aplicado à sua empresa. **Revista Brasileira de Administração**, ano 30, n. 133, p. 32-35, nov./dez. 2019. Disponível em: <https://online.flippingbook.com/view/754019/>. Acesso em: 30 nov. 2021.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 32 ed. Rio de Janeiro: Record, 2021a.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no século XXI**. 22 ed. Rio de Janeiro: Record, 2021b.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. 6 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Raça sempre deu o que falar. In: FERNANDES, Florestan. **O negro no mundo dos brancos**. 2 ed. rev. São Paulo: Global, p. 11-24, 2007.

SEN, A. **Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation**. Genebra: OIT, 1981.

SENNA, Gustavo. **Combate à má governança e à corrupção: uma questão de direitos fundamentais e de direitos humanos**. Belo Horizonte: Editoria D'Plácido, 2019.

SILVA, Carla Pereira. Convite ao enegrecimento. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade

Cattoni de; GOMES, David F. L. (Org.). **30 anos e agora?: direito e política nos horizontes da república de 1988**: em homenagem a Juarez Guimarães. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, p. 433-437, 2020.

SOUZA, Maria Sueli Rodrigues de. Constitucionalismo, desigualdade e igualdade de pertencimento: a escravizada Esperança Garcia e a permanência da desigualdade de pertencimento constitucional em forma de racismo. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; GOMES, David F. L. (Org.). **1988-2018: o que constituímos?**: homenagem a Menelick de Carvalho Netto nos 30 anos da Constituição de 1988. 2 ed. ampl. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, p. 311-326, 2020.

SOUZA, Jessé. **Como o racismo criou o Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2021a.

SOUZA, Jessé. **Patologias da modernidade**: um diálogo entre Habermas e Weber. 2 ed. Curitiba: Kotter Editorial, 2021b.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. 3 ed. ampl. São Paulo: Contracorrente, 2020a.

SOUZA, Jessé. **A guerra contra o Brasil**: como os EUA se uniram a uma organização criminosa para destruir o sonho brasileiro. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2020b.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão a Bolsonaro. Rio de Janeiro: LeYa, 2019.

SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

SPANYI, Andrew. Governança de BPM. In: BROCKE, Jan vom; ROSEMANN, Michael. **Manual de BPM**: gestão de processos de negócio. Tradução de Beth Honorato. Revisão técnica de André Macieira e Leandro Jesus. Porto Alegre: Bookman, p. 261-277, 2013.

TOMAZ, Roberto Epifanio. **Descomplicando o compliance**. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018.

THE ECONOMIST. **Jair Bolsonaro is not the only reason his country is in a ditch**: the political system that helped him win office needs deep reform. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2021/06/03/jair-bolsonaro-is-not-the-only-reason-his-country-is-in-a-ditch>. Acesso em: 29 nov. 2021.

VALLE, Rogerio; OLIVEIRA, Saulo Barbará de. Apresentação. In: VALLE, Rogerio; OLIVEIRA, Saulo Barbará de (Org.). **Análise e modelagem de processos de negócio**: foco na notação BPMN (*business process modeling notation*). São Paulo: Atlas, p. xiii-xiv, 2016.

VASCONCELOS, Priscila Elise Alves; LOPES, Ingrid de Figueiredo; FERNANDES, Sanny Bruna Oliveira. Análise do *compliance* na administração pública sob a égide dos princípios constitucionais. In: MELLO; Cleyson de Moraes; FIGUEIRA, Hector Luiz Martins; MARTINS, Vanderlei (Coord. Geral). ABREU, Laura Dutra de; VASCONCELOS, Priscila Elise Alves (Coord. Acadêmica). **Democracia e direitos fundamentais em homenagem ao professor Leonardo Rabelo**. Rio de Janeiro: Processo, p. 691-708, 2019.

VECCHIO, Fabrizio Bon; VIEIRA, Débora Manke. *Compliance* público: irregularidades em contratos da pandemia covid-19. **Revista Ilustração**, Cruz Alta, v. 1, n. 2, p. 19-27, mai./ago. 2020.

WEFFORT, Francisco C.. **Formação do pensamento político brasileiro: ideais e personagens**. São Paulo: Ática, 2006.

WEGNER, Robert. Penúltimo degrau: o lugar de Raízes do Brasil (1936). In: BOTELHO, André; STARLING, Heloisa Murgel (Orgs.). **República e democracia: impasses do Brasil contemporâneo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017, p. 277-298.

ZACCARIOTTO, José Pedro. Reforma administrativa e boa administração pública. **Cadernos Jurídicos da Faculdade de Direito de Sorocaba**, São Paulo, ano 2, n. 1, p. 12-24, 2020. Disponível em: <https://www.fadi.br/revista/index.php/cadernosjuridicos/article/view/43>. Acesso em: 30 nov. 2021.

ZENKNER, Marcelo. Apresentação. In: NÓBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís (Coord.). **Estudos sobre a legislação anticorrupção e compliance**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

ZENKNER, Marcelo. Sistemas públicos de integridade: evolução e modernização da administração pública brasileira. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, p. 185-199, 2020.

ZENKNER, Marcelo. **Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.