



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Integridade: problematizando o conceito no contexto da administração pública brasileira

Sandro Trescastro Bergue

**[CHAMADA ESPECIAL] POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMPLIANCE PARA O GOVERNO
FEDERAL BRASILEIRO**

Integridade: problematizando o conceito no contexto da administração pública brasileira

Resumo

O ensaio examina o conceito de integridade como valor (interno) e como sistema organizacional (externo ao sujeito), seu entrelaçamento com a ética e foco no enfrentamento da corrupção no contexto do poder executivo federal. Apresenta e examina a conformação do arranjo normativo e os significados do conceito de integridade – *organizacional* e *valorativo* –, resgatando seu enraizamento em estudos da OCDE. Verifica-se que o conceito de integridade tal como adotado apresenta imprecisões. Em sua fase inicial – 1994 – apresentava-se como *valor*, ou virtude, a inspirar a conduta dos agentes públicos; sendo que a partir de 2007 surgem os sistemas de integridade com feições de arranjos *organizacionais*, mas coexistindo com a integridade declarada como elemento *valorativo*. Verifica-se, ainda, que o conceito de ética – *sistema de gestão da ética* – está contido no *sistema de integridade pública*, contrastando com a dimensão maior do conceito de ética em relação ao de integridade.

Palavras-Chave: Administração Pública. Integridade. Ética. Conduta. Virtude.

Introdução

Este ensaio pretende explorar reflexivamente o conceito de integridade (HUBERTS, 2018) no contexto da administração pública brasileira (VIEIRA; BARRETO, 2021); destacando, desde já, o recorte de estudo que parte de referenciais normativos essencialmente gestados e aplicados no poder executivo federal. Por um exame reflexivo assume-se aquele que adentra os pressupostos de enraizamento essencial dos conceitos em busca de seu entendimento (BERGUE, 2022a). Como pressuposto coerente de investigação, assume-se que a precisão e compreensão contextualizada de um conceito é condição fundamental para a sua apropriação consistente e potencialmente transformadora.

O entrelaçamento entre *integridade* e *ética* (KOLTHOFF; MACAULAY; ANECHIARICO, 2013) tem encontrado espaço no arranjo normativo da administração pública brasileira (em especial a federal, como *valor*, ou virtude, e como *sistema organizacional*) já na primeira metade dos anos 1990 (BRASIL, 1994; 2000), mas alcança contornos mais elaborados a partir de 2007 com a implementação o *Sistema de Gestão da Ética* (BRASIL, 2007), com a *Política de Governança* (BRASIL, 2017) e o *Sistema de Integridade Pública* (BRASIL, 2021, OCDE, 2021), todos circunscritos ao Poder Executivo Federal; além da denominada Lei que institui o regime Jurídico das Estatais (BRASIL, 2016), abrangendo as três esferas de governo.

Em 2021, o Relatório sobre *Ética e Corrupção no Serviço Público Federal* sob a perspectiva dos servidores, que consolida resultados de pesquisa realizada entre abril e

maio de 2021 conjuntamente pela Controladoria Geral da União, o Ministério da Economia, a Escola Nacional de Administração Pública e o Banco Mundial (BM, 2021) informa, entre outros achados, que 58,7% dos pesquisados afirma ter observado alguma prática antiética no contexto do trabalho, destacando-se a ajuda a familiares e amigos, e a pressão por parte dos superiores para o relaxamento de regras. O estudo também demonstra que 54,5% dos respondentes afirma conhecer o programa de integridade da sua organização e 69,8% o consideram uma medida que contribui no enfrentamento da corrupção. Note-se que apesar de aparentemente elevados os percentuais, é preciso reconhecer que as parcelas excluídas destes entendimentos (contrapartes) – 45,5% e 30%, respectivamente – sinalizam contingente significativo de pessoas a ser considerado. Ainda, resultados da pesquisa informam que 31,1% dos servidores participaram de ações de capacitação sobre integridade; e 36% afirmam que suas lideranças estimulam regularmente o programa de integridade. De modo geral, os dados apresentados, especialmente considerando o transcurso de tratamento do tema no âmbito desta esfera federativa, sugerem preocupação e um reexame dos conteúdos e estratégias de implementação.

Justificam, ainda, este esforço ensaístico (BERTERO, 2011): a) o processo em curso e relativamente recente de apropriação dos conceitos de *integridade* e de *ética* na administração pública brasileira; b) a relevância do tema e seu potencial impacto transformador; c) a complexidade e densidade destes conceitos e múltiplas vertentes teóricas e disciplinares, mormente o pouco explorado campo da filosofia, em particular o da ética; d) a sensível concentração das iniciativas na administração pública federal; e e) o potencial formalístico e cerimonial potencialmente decorrente de um processo de apropriação insubsistente do conceito. Busca-se, ao final, disponibilizar um tratamento teórico que possa contribuir com as discussões em torno do tema, inclusive com vistas à ampliação do escopo de assimilação do conceito também para as esferas estadual e municipal de governo (DE BONA, 2022).

Diante disso, a questão que move o estudo é a seguinte: que contornos assume o entendimento do conceito de *integridade* no contexto examinado? Como um *sistema de procedimentos* para enfrentamento de desvios de conduta; ou como *valor* que deve informar a ação do agente público? Perceba-se que a conexão entre estas distintas percepções é dada pela *ética*. Parte-se, portanto, da identificação de duas perspectivas para o senso de integridade: a *organizacional* (estrutura de normas e processos); e a

valorativa (integridade como um valor ético a informar a tomada de decisão e ação do agente público nas suas diferentes esferas de atuação).

Assim, enquanto *sistema de instrumentos* destinados a evitar a corrupção e outras formas de desvio, a *integridade* tem na conformação dada pela administração pública brasileira como um de seus elementos o *sistema de gestão da ética* (BRASIL, 2021; 2017); e este, prevê a instituição de *códigos de conduta* que encerram a prescrição de *valores éticos*, além de estabelecer ritos processuais de tratamento disciplinar (BRASIL, 2007). Outra expressão da integridade é a de um *valor em si* como a “*integridade de caráter*” (BRASIL, 1994), por exemplo, ou princípio, especialmente relacionado à liderança (BRASIL, 2017), elaborado à luz de um marco teórico que se sustenta na vertente da ética das virtudes, de inspiração aristotélica.

O tratamento do tema requer antes que se investigue: que significados têm *ética* e *integridade* na administração pública brasileira? E como se relacionam? A integridade enquanto um *sistema organizacional* contém a integridade como *valor*? Enquanto premissa de investigação tem-se que a *integridade* parece ser um conceito adotado e referenciado, mas ainda precariamente definido e pouco refletido.

Segue-se a esta introdução uma seção que contextualiza a integridade na administração pública federal brasileira. A terceira seção propõe uma problematização do conceito de integridade neste mesmo cenário de aplicação. Sobrevêm considerações finais que sintetizam os principais elementos expostos, indica as limitações do esforço reflexivo e sinaliza potenciais oportunidades de ampliação de escopo e aprofundamento do tema para futuros estudos.

1. Integridade no contexto da administração pública brasileira

O tema da integridade surge no contexto de emergência da política de governança instituída na administração direta e indireta do poder executivo federal pelo Decreto nº 9.203/2017 (OCDE, 2021; VIEIRA; BARRETO, 2021). Neste ato, a *integridade* figura como um dos *princípios de governança pública* no art. 3º, inciso II, além de atributo associado à liderança (art. 5º, inciso I, alínea “a”) (BRASIL, 2017). Também consta como previsão na forma de *programa*: “Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade”, com vistas ao enfrentamento de atos de corrupção e fraude. (BRASIL, 2017).

Os referidos programas alcançam melhor detalhamento no Decreto nº 10.756/2021, que institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal e define *programas de integridade* em seu art. 2º, inciso I, como “conjunto estruturado de medidas institucionais para prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades e de outros desvios éticos e de conduta;” (BRASIL, 2021). Os contornos de programa que o texto normativo atribui à integridade, neste caso, contém em si a finalidade de enfrentar “*desvios éticos e de conduta*”. Estabelece também no inciso IV do mesmo dispositivo como “*funções de integridade*”, as “*constantes dos sistemas de corregedoria, ouvidoria, controle interno, gestão da ética e transparência.*” (BRASIL, 2021).

Depreende-se da norma a atribuição de um caráter sistêmico à integridade, operacionalizada na forma de *programa*. Neste caso, a *integridade* é um conceito mais amplo, que tem a *gestão da ética* como componente, associado às convencionais – de controle interno, transparência, ouvidoria e correição.

De modo geral, o senso de integridade, neste caso, alcança contornos de *estrutura* (sistema) ou *processo* (programa), e, assim, se alinha ao conteúdo subjacente à noção de *gestão da ética* – “*ethics management*” – a que se referem Lawton e Macaulay (2009), consistente com o significado contido no Manual de Integridade da OCDE (OCDE, 2022) e na conformação do Sistema de Gestão da Ética a que alude o Decreto nº 6.029/2007 (BRASIL, 2007). Nesses termos, o conceito de *integridade* contém o de *gestão da ética*. Este, por sua vez, tende a reduzir a ética a uma expressão instrumental e formal, mormente enfatizando a prescrição de princípios e valores, além de codificar condutas e estabelecer estruturas e processos de natureza convergente com a do tratamento administrativo disciplinar convencional.

Diante do arranjo particular que as estruturas e processos afetos à integridade assumem, especificamente no recorte de análise ora adotado, entende-se que este conceito requer seu tratamento relacionado ao conceito de ética (CARVALHO, 2014, KOLTHOFF, E.; MACAULAY, M.; ANECHIARICO, 2013; DOBEL, 1990). Um retorno no tempo permite identificar uma mudança de significados do termo integridade.

No contexto da ética e integridade este conceito aparece no ordenamento legal brasileiro no Decreto nº 1.171/1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal), em seu item XIV, alínea “c”:

c) ser probo, reto, leal e justo, demonstrando toda a *integridade* do seu caráter, escolhendo sempre, quando estiver diante de duas opções, a melhor e a mais vantajosa para o bem comum; (BRASIL, 1994).

Aqui exsurge como dimensão valorativa, referenciando-se a uma plenitude de caráter. No Código de Conduta da Alta Administração Federal, a integridade está também associada a um valor:

Art. 3º No exercício de suas funções, as autoridades públicas deverão pautar-se pelos padrões da ética, sobretudo no que diz respeito à *integridade*, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral. (BRASIL, 2000).

Vê-se, assim, que as normativas anteriores a 2007 acentuam a *integridade* como *valor* (BRASIL, 2000; 1994). Nas normativas posteriores a 2007, no entanto, o senso de *integridade* assume um caráter mais instrumental e orientado para o acolhimento do que se convencionou denominar de *gestão da ética* – ou a ética pensada enquanto um sistema de estruturas e normas codificadoras de condutas e também prescritoras de valores e princípios. Prevê-se, portanto, a assunção da forma de sistemas ou programas – a integridade na perspectiva *organizacional*.

No estatuto jurídico das empresas estatais – Lei Federal nº 13.303/2016 – o conceito de integridade exsurge novamente como *valor*, na forma de “*códigos de conduta e integridade*” (art. 9º, §1º, incisos II, III, V e VI), e no art. 32, inciso V, referindo-se a “*política de integridade nas transações com partes interessadas.*” (BRASIL, 2016).

Do exame dos excertos normativos verifica-se, então, que os conceitos de integridade e de ética estão intrinsecamente relacionados. Mas a ética, neste caso, mais concentrada na perspectiva de *gestão da ética*, implica dizer, em sua expressão mais instrumental, reduzida a códigos de conduta que combinam a enunciação de valores norteadores da ação do agente e percursos de processamento disciplinar (LAWTON; MACAULAY, 2009).

2. Problematizando o conceito de integridade no contexto brasileiro

Reconhecida a conexão instrumentalizada dos conceitos de integridade e de ética, avança-se para a uma tentativa de definição dos contornos conceituais dessa interação (HUBERTS, 2018; CARVALHO, 2014). Na relação conceitual *ética – integridade*, qual é o mais abrangente? Esta questão está diretamente relacionada com o exame substantivo dos conceitos, implica dizer crítico, reflexivo, radical e contextualizado.

Segundo definido no Manual de Integridade da OCDE,

O objetivo de qualquer estratégia de integridade deve ser aumentar a integridade no setor público e não simplesmente coibir má conduta e corrupção. As abordagens baseadas em conformidade concentram-se na adesão a procedimentos administrativos e a regras que estabelecem padrões mínimos. Embora esses esforços forneçam a necessária estrutura facilitadora, **uma estratégia de integridade também baseada em valores ajuda a criar um ambiente que apoia o comportamento ético positivo.** A ideia é que os valores sirvam como uma estrutura comum que possa ser aplicada no processo de tomada de decisão em diferentes funções, departamentos e equipes (ver Tabela 3.3). (OCDE, 2022, p. 58). (Grifou-se).

Desbordando o truísmo que “*O objetivo de qualquer estratégia de integridade*” ser “*aumentar a integridade*”, concentra-se a análise no objetivo indicado que confere ao senso de *integridade* uma finalidade mais ampla que a *repressão à corrupção*, orientando-se para o estímulo a um *comportamento ético positivo*. Uma leitura possível do excerto é também a de que as ações de *controle de conformidade*, de escopo mais restrito, apesar de facilitadores, são insuficientes; logo, *integridade* assume um significado mais amplo. Três dimensões se destacam, portanto: *ética e conduta*; *integridade*; e *conformidade*. Tendo em vista o significado mais restrito e sedimentado de *conformidade* (legalidade, regularidade) segue-se um exame mais rigoroso dos conceitos de *ética e conduta* e de *integridade*, e sua relação.

Conforme as definições expressas no arranjo normativo vigente, o conceito de *ética* está contido no de *integridade*; ou dito de outra forma, a *gestão da ética* é uma função, ou parte integrante do *sistema de integridade* (BRASIL, 2021). Mas do ponto de vista conceitual examinado a partir do campo originário destes conceitos – a filosofia –, como se constitui essa relação?

Como se percebe, os conceitos não se permitem circunscrever um em relação ao outro com precisão em seu atual estágio de depuração e elaboração no contexto do setor público. Suas fronteiras de significado são fluidas. Diferentes, e por vezes, contrastantes definições fazem surgir tanto lacunas quanto sombreamentos. Por esta razão toma-se os conceitos como relacionados, inclusive com margens de sobreposição e de algum entrelaçamento de significados. Note-se que é justamente neste momento que a filosofia reconhecida como problematização filosófica incidente sobre os conceitos em formação no campo pode trazer seu contributo. (BERGUE, 2022d, p. 132).

Ora, se a finalidade deste ensaio é aprofundar o exame do conceito de integridade no contexto da administração pública brasileira é preciso examinar substantivamente o que significa integridade como valor, como princípio de conduta, ou de modo mais alinhado com o conceito de ética, como uma virtude a sinalizar o percurso de ação do

agente público. Para isso a problematização de natureza filosófica empresta valiosa contribuição (BERGUE, 2022e). Assim, submete-se o conceito de integridade a um exame que alcance as suas raízes em termos de elementos constituintes – pressupostos e outros conceitos entrelaçados – a fim de submetê-los a um questionamento de pertinência e justificação. Esse olhar crítico e reflexivo em profundidade tem justamente a finalidade de depurar o entendimento sobre o conceito de integridade, esclarecer sua conformação e encaminhar contribuições para uma definição que contribua efetivamente para a sua melhor apropriação na administração pública brasileira.

Parte-se da expressão explícita do conceito de integridade conforme definição contida no Manual de Integridade da OCDE (OCDE, 2022), referindo-se

ao “alinhamento consistente e à adesão a *valores, princípios e normas éticas* compartilhadas para defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OECD, 2017[1]). Em outras palavras, envolve fazer as coisas certas, pelas razões certas e da maneira certa (Heywood et al., 2017[2]). No entanto, entender o que se assume por “certo” requer padrões claros. Os altos padrões estabelecidos na estrutura legal esclarecem quais comportamentos são esperados dos agentes públicos e fornecem uma estrutura para que os governos possibilitem o comportamento ético. O estabelecimento de padrões de conduta que possam ser aprendidos, internalizados e aplicados pode apoiar o desenvolvimento de um entendimento compartilhado entre o governo e entre os cidadãos. (OCDE, 2022, p. 64).

Integridade assume aqui o significado de *atitude*, de uma *forma de ação*, de um *modo de agir* consistente com parâmetros de conduta moral e ética orientado pelo interesse público. Perceba-se aqui um conteúdo *valorativo*. A consecução desta conduta íntegra do agente público é facilitada pela introdução de um conjunto de instrumentos – normas, códigos, estruturas, fluxos processuais e colegiados – que visam a garantir a observância desses valores de conduta. Tem-se, assim, a sinalização da necessidade de um *sistema de integridade* – expressão organizacional – que é transpassado e assentado em *valores* de conduta – éticos –, entre os quais o próprio *valor ético de integridade* pode ser suscitado.

Enquanto virtude (valor), o senso de integridade é uma disposição de caráter do sujeito que está associado a uma conduta de plenitude em relação ao que seja o certo, o bom e o justo – objeto da ética. Integridade está, assim, relacionada com o senso de agir de modo coerente em relação aos demais elementos do arranjo valorativo coletivamente constituído e compartilhado, ou seja, socialmente legitimado. A coerência e a correção na ação – observância do todo em termos de padrões, princípios e valores – seriam, portanto,

elementos constitutivos do conceito de *integridade*; e esta, uma *virtude*, ou seja, um ingrediente a temperar, juntamente com as circunstâncias do caso concreto, o juízo e a subsequente ação ética. Em suma, o agente virtuoso, que age com integridade, observaria as normas e não cometeria desvios.

Esta definição formulada pela OCDE, entretanto, constitui um objeto cultural contextualizado, produzido sob a influência de um ambiente social, econômico e político específico, com formações históricas e valorativas (inclusive de interesses) particulares. Apesar de os textos e materiais produzidos serem ilustrados com exemplos de casos que alcançam diferentes nações, é importante ter em mente o enraizamento cultural do conceito. Ou seja, a integridade enquanto conceito só alcançará e transformará efetivamente os sujeitos se estes forem capazes de lhe conferir o devido significado. E esta substância conceitual tem um enraizamento na filosofia de Aristóteles sobre a ética. Sem este contexto, a mera prescrição do conceito de integridade não encontrará acolhida.

Os casos citados, portanto, reafirmam outras práticas de adoção do mesmo referencial instrumental, de enraizamento ignorado, pouco ou nada contribuindo consistentemente para fundamentar a pertinência do conceito ou das aplicações dele decorrentes em forma e conteúdo. Ou seja, outras nações da América Latina ou do mundo adotarem determinada prática não constitui, por si só, mormente quando destituído de avaliações de aderência e efetividade, argumento válido a sustentar sua apropriação na realidade brasileira. Há que se atentar aqui para o já largamente estudado processo de adoção acrítica de objetos culturais descontextualizados (BERGUE, 2010; RAMOS, 1996). No caso específico do conceito de integridade, é também importante destacar seu entrelaçamento com o conceito de ética, e, assim, igualmente relevante reconhecer a fundamentação teórica da vertente ética expressa nas recomendações, no caso, a ética das virtudes, de inspiração aristotélica (ARISTÓTELES, 2014; HOOFT, 2013; HOBUSS, 2009).

As normativas brasileiras não definem expressamente *integridade* enquanto conceito. Esta lacuna sugere a adoção daquele preconizado pela OCDE, conforme se depreende da definição de “*programa de integridade*” a que alude o Decreto nº 10.756/2021, instituidor do *Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal* (BRASIL, 2021), e de onde se extrai a noção de estrutura de medidas tendentes ao enfrentamento da “*corrupção e fraude, irregularidades e de outros desvios éticos e de conduta;*” (BRASIL, 2021, art. 2º, I).

O sentido de *integridade* aqui, de um lado, pode ser tomado sob a perspectiva instrumental, ou seja, encerra o significado de *inteireza*, mas que não deve ser reduzido a conformidade (*compliance*). Implica dizer que busca garantir a *plenitude* de funcionamento do arranjo organizacional em suas expressões organizacional e de tomada de decisão e ação subsequente, em todas as órbitas de trabalho do agente. E esse funcionamento regular decorre da tomada de decisão e de ações fundamentadas em *valores* que conformam *padrões esperados de comportamento*. De outro, a *integridade* pode ser percebida como um *valor em si*.

Nesta linha de entendimento da integridade em seu significado valorativo, Kolthoff, Cox e Johnson (2009) referem que

integridade é aqui definida como agir de acordo com os valores morais, padrões, normas e regras relevantes, o que significa que a pesquisa se concentrará em manifestações de comportamento, em vez de intenções ou valores subjacentes. Esse foco está em conformidade com o triângulo ético de Bowman, West, Berman e Van Wart (2004), que reconhece as complementaridades e interdependência dos imperativos de pensamento em diferentes escolas éticas de virtudes, regras e resultados. (KOLTHOFF; COX III; JOHNSON, 2009, pp. 198).

Reforçando a relação entre ética e integridade, os mesmos autores afirmam que:

O termo *ética pública* refere-se ao conjunto de valores e normas, de padrões ou princípios que formam a base da integridade. Em geral, a ética é um conjunto de princípios frequentemente definidos como um código de conduta: ou seja, uma estrutura para ações (Lawton 1998, 16). Considerando que a natureza moral desses princípios se refere ao que é julgado certo, justo ou bom (conduta), *integridade ou comportamento ético significa muito mais do que não ser corrupto ou fraudulento*. Em vez disso, a *integridade é uma qualidade ou característica do comportamento individual ou organizacional que denota a qualidade de agir de acordo com os valores morais, padrões, e regras aceitas pelos membros da organização e pela sociedade*. Assim, a integridade as violações podem ser definidas como violações desses valores e normas morais. (KOLTHOFF; COX III; JOHNSON, 2009, pp. 197-198). (Grifou-se).

Do excerto extrai-se uma possível proposição de identidade entre “*integridade*” e “*comportamento ético*”, e o destaque de transcenderem o escopo da fraude e da corrupção. A apropriação que a administração federal faz das orientações da OCDE, no entanto, é predominantemente direcionada para o enfrentamento da corrupção. É meritória, mas não alcança e explora o potencial e a essência do conceito.

Frágil do ponto de vista conceitual, a abordagem da ética no contexto da proposição de sistemas de garantia da integridade está fundamentalmente voltada para a

gestão da ética no plano formal, e não para uma gestão ética em seu significado substantivo no contexto da administração pública, nos termos a que aludem Lawton e Macaulay (2009). Ou seja, uma política de integridade não deve ter a finalidade de evitar desvios éticos, senão a ética (que contém, entre outros a valor da integridade) precisa ser entendida como atitude que confere coesão à boa administração, transcendendo-a em amplitude, e tendo, inclusive, como uma de suas repercussões a integridade dos sistemas.

A ética é, assim, um dos sustentáculos da integridade, sem que esta última a encapsule e contenha; mas a transpasse. Ou seja, atitudes éticas, resultantes de exames e juízos éticos, são condição para a ação íntegra e a manutenção da integridade dos sistemas organizacionais e de gestão. Nesse contexto, a ética confere coesão à integridade dos sistemas de suporte à *tomada de decisão* e a *ação*.

Mas qual é o significado de integridade em um organismo da administração pública? Na sua expressão organizacional – normas, estruturas e processos que constituem os sistemas de integridade –, estes arranjos têm foco na busca da consistência, da plenitude e integralidade de um ato administrativo e das ações que o precedem e conformam. Neste caso uma das condições para que o agente público aja de forma consistente com os padrões socialmente estabelecidos e esperados é a existência de códigos de conduta. Estes sistemas de normas, são *externos* ao sujeito, influenciando a sua ação de modo também coercitivo, uma vez que atrelado a processamentos disciplinares potencialmente relacionados a sanções.

A corrupção constitui um dos aspectos que afeta a integridade. Assim, a integridade de uma estrutura é corrompida pelas ações que afetam seu bom funcionamento, tanto quanto, para ilustrar, um “vírus” pode corromper a integridade de um arquivo eletrônico (ou, no campo da biologia, afetar a integridade de uma estrutura celular), ou, ainda, a oxidação do aço pode corromper a integridade estrutural de uma viga de concreto.

Outra dimensão justificadora da ação é *interna* ao sujeito. Neste caso operam os valores, que apesar de inscritos em normas de conduta, têm seu impulso originado em um esforço do agente direcionado por um juízo ético. É nesse lugar e momento que o entendimento entre a ação e o interesse público é edificado.

A integridade tem, portanto, uma *dimensão formal* e uma *dimensão substantiva*. A sua expressão formal, ou organizacional, se refere ao conjunto de elementos que conforma os “*sistemas de integridade*”, insertos nos quais estão os “*sistemas de gestão*”

da ética”. Trata-se de uma expressão instrumental da integridade. A expressão substantiva do conceito, por sua vez, diz respeito à integridade tomada como um dos valores a informar os juízos éticos que se produz com a finalidade de sustentar as decisões e ações dos agentes, particularmente no contexto do trabalho.¹

Sendo *um dos valores*, é preciso reconhecer que o senso de integridade enquanto valor não esgota a ação ética. A ética, a propósito, segundo a perspectiva aristotélica, que informa essas abordagens, implica o cotejo de valores, por vezes concorrentes entre si, em relação às circunstâncias que conformam o caso concreto; não se alinhando com a ação irrefletida de observância acrítica a aspectos morais inscritos em prescrições formais de conduta. Note-se que é o senso de interesse público que requer um juízo ético. E a fundamentação teórica da ética subjacente a estes enunciados é a da ética as virtudes. Nesta, o fim último reside no alcance da *eudaimonia*, ou o bem-estar decorrente da ação realizada com excelência assentada nas qualidades de caráter, ou virtudes correspondentes (MARCONDES, 2007).

Ainda, sob a perspectiva estrutural, uma análise do sistema de integridade público da administração federal permite verificar, no caso específico das unidades de gestão da integridade – UGI, um movimento tendente à especialização das estruturas.

Em primeiro lugar, conforme mencionado no Capítulo 1, para esclarecer as responsabilidades institucionais e permitir um foco claro na prevenção e promoção de culturas abertas de integridade, as UGIs devem estar separadas de quaisquer funções relacionadas à auditoria ou ao cumprimento de normas (OCDE, 2018[6]). Atualmente, a CGU recomenda que as funções das UGIs não sejam desempenhadas pelas unidades de auditoria interna ou áreas de controle interno, por exemplo. No entanto, na mesma linha, qualquer outra unidade relacionada a políticas de integridade, como as corregedorias federais, as ouvidorias ou as Comissões de Ética, devem ser mantidas separadas das UGIs. Isso também evita potenciais conflitos entre os requisitos para unidades setoriais dos respectivos sistemas federais. (OCDE, 2021, p. 35).

O excerto parece incentivar a criação de unidades específicas de gestão da integridade (UGI), dissociadas de funções como auditoria e conformidade, ou controle interno, assim como de outras funções de associadas à política de integridade, tais como ouvidoria, corregedoria e colegiados de ética. Acrescenta a proposição de obtenção de orçamentos dedicados a repercutirem em maior autonomia administrativa e financeira, além de acesso direto da área à alta administração como fatores de apoio à política de

¹ Trabalho aqui não se reduz ao ambiente organizacional, tampouco à jornada laboral, senão o contexto mais amplo do exercício do cargo e inserto em uma compreensão do significado ético de ser servidor público.

integridade. Ainda, as recomendações da OCDE (2021, p. 36) sinalizam a importância de ter “*acesso a todas as informações relevantes sobre as atividades das entidades públicas [...] e sua capacidade de ter uma influência real sobre os outros departamentos*”.

Extraí-se do texto uma sinalização de *fragmentar a integridade*, quase um paradoxo. Há que se pensar nos reflexos dessa acentuada divisão de atividades, de inspiração taylorista-fordista, e no risco potencial de insulamento e cercamentos de poder a partir desta unidade. Bem assim, sob a perspectiva das relações de poder e esforços tendentes à sua concentração, merece atenção o intento de constituir unidade com tais feições e a sua potencial degeneração para uma atuação baseada em práticas de natureza policialesca e na imposição hierárquica de medidas.

É preciso atentar para que a leitura estreita do conceito de integridade, seja como um mantra, seja como modismo gerencial, no contexto dos correspondentes programas não se confunda com o que se associa aos excessos da estrita burocracia. Ou seja, é preciso cuidar para que não se esteja produzindo uma nova leitura dos valores e pressupostos burocrático-formais a partir de outros termos. Sugere-se, com isso, que se busque evitar a redução do significado ético de ser servidor público à ética burocrática convencional, formalista, insulada e orientada para si, por vezes acentuadamente marcada pela deliberação e ação acríticas e irrefletidas.

No que se refere à dimensão humana da implementação das políticas de integridade, merece destaque as orientações relativas à manutenção de pessoal qualificado e dedicado às atividades, o que parece bastante interessante e convergente com as boas práticas de gestão da política de integridade (OCDE, 2021). Nessa linha, assinala-se o dado referente à atuação das unidades de gestão da integridade (UGI) no tocante à orientação e capacitação dos servidores em relação ao tema. O estudo demonstra que 14,65% das UCI referem atuar nesse segmento, sinalizando um elevado potencial de ampliação de esforços (OCDE, 2021, p. 27). Bem assim, destaca-se a importância e potencial de alinhamento das políticas de integridade com as políticas de gestão de pessoas, mormente quando se pensa a integridade a partir de sua perspectiva valorativa fundada na ética.

Considerações finais

Este ensaio não faz uma avaliação, tampouco juízo de funcionamento real e de efetividade dos programas ou estruturas de gestão da integridade, senão um exame de

aspectos conceituais, explicitando as dimensões formal (organizacional) e substantiva (valorativa) da integridade. Ainda em termos conceituais, propõe-se que uma política de integridade em sua perspectiva formal não deveria ter a finalidade de evitar desvios éticos, senão deve a ética ser entendida como o elemento de atitude dos agentes públicos.

Em resposta à questão de pesquisa, percebe-se que o conceito de integridade, conforme se pode depreender da análise da sua trajetória de adoção no caso poder executivo federal, em sua fase inicial – primeira metade dos anos 1990 – apresentava-se como *valor*, ou virtude, a inspirar a conduta dos agentes públicos. Mais tarde, a partir de 2007, começam a surgir os sistemas de integridade, em que o conceito passa a assumir feições de arranjos *organizacionais*, mas coexistindo com a integridade como elemento valorativo. O estudo explicita, também, que, tal como se apresenta nas aplicações de integridade e de ética estudadas, o conceito de ética, operacionalizado no *sistema de gestão da ética*, é percebido como contido no *sistema de integridade pública*, o que contrasta com a dimensão mais ampla e substantiva do conceito de ética em relação ao de integridade.

Entre as limitações deste estudo que podem também sinalizar oportunidades de ampliação de escopo de investigação do tema estão justamente seu caráter ensaístico e a necessidade de realizar investigações empíricas na administração pública. Ainda, dada a transversalidade dos fluxos de recursos a suportarem o financiamento e a consecução das políticas públicas entre os entes federados (alcançando, inclusive, a atuação dos órgãos de controle) também se impõe a articulação dos sistemas de integridade no plano das diferentes instâncias federativas de governo como uma exigência premente.

Há que se refletir também sobre o *processo* de apropriação dos conceitos de integridade e de ética na administração pública brasileira. Uma investigação em profundidade sobre como esse processo de apropriação vem se desenvolvendo, a fim de questionar, por exemplo, qual é a intensidade e papel dos consultores externos? Como se dá essa relação com a administração pública brasileira? Como o protagonismo destes atores impacta na capacidade criativa e de elaboração autônoma por parte dos agentes da APB? E como isso tem afetado o comprometimento dos agentes públicos com os projetos?

Por fim, vale um esforço de investigação também em relação ao destacado papel atribuídos às lideranças, perguntando-se: para além da sua expressão discursiva, o senso de liderança a que aludem as orientações da OCDE (OCDE, 2021) tem como elementos

subjacentes a ideia de um agente de referência, que orienta a ação das pessoas, ou de um sujeito que inspira, ativa, educa e estimula a reflexão dos demais membros da sua equipe em relação às condutas consistentes com o interesse público? Examinar o conteúdo intrínseco ao conceito de liderança expresso nessas prescrições é igualmente relevante para a efetividade das políticas de integridade que se pretende sejam de fato assimiladas e transformem a administração e a sociedade.

Referências

BANCO MUNDIAL. *Ética e Corrupção no Serviço Público Federal: A Perspectiva dos Servidores*: CGU, ME, ENAP, BM, 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36759/Ética-e-Corrupção-no-Serviço-Público-Federal-A-Perspectiva-dos-servidores.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

BERGUE, S. T. Contribuições da problematização filosófica para o estudo da administração pública. *Revista Eletrônica de Administração*, v. 28, n. 2, pp. 1-32, 2022a. DOI: [dx.doi.org/10.1590/1413-2311.344.118517](https://doi.org/10.1590/1413-2311.344.118517).

_____. Ética, códigos de conduta e integridade na administração pública brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 14, n. 4, 2022a. DOI: doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13459

_____. *Pensamento filosófico na administração pública*. Caxias do Sul: EDUCS, 2022b.

_____. The managerial reduction in the management technologies transposition process to public organizations. *Brazilian Administration Review*, v. 7, n. 2, pp. 155-171, 2010.

BERTERO, C. O. Réplica 2 - O que é um ensaio teórico? Réplica a Francis Kanashiro Meneghetti. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, n. 2, 2011. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000200012>.

BRASIL. Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016. *Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 1º jul. 2016.

BRASIL. Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021. *Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 2, 27 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 3, 23 nov. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. *Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 2, 2 fev. 2007.

BRASIL. Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000. *Código de Conduta da Alta Administração Federal*. Brasília, Aprovada em 21 ago. 2000.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. *Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 9296, 23 jun. 1994.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. Senado Federal, 1988.

CARVALHO, M. C. Da integridade enquanto conceito ético: uma perspectiva ambiental. In: BARBOSA, A.; SILVA, J. M. da. (Eds.). *Confluências Bioéticas* (pp.205-222). Lisboa: Universidade de Lisboa, 2014.

DE BONA, R. S. Evaluación de Políticas de Integridad Pública y Anticorrupción: Los Desafíos de una Iniciativa Nacional para Gobiernos Locales en Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 14, n. 4, 2022. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13513>

DOBEL, J. P. Integrity in the public service. *Public Administration Review*. 50, 354-366, 1990.

HOBUSS, J. *Virtude e mediedade em Aristóteles*. Pelotas: Editora UFPEL, 2009.

HOOFT, S. V. *Ética da virtude*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

HUBERTS, L.W.J.C. Integrity: what it is and why it is important. *Public Integrity*, v. 20, pp. 18–32, 2018. DOI: 10.1080/10999922.2018.1477404.

KOLTHOFF, E.; COX III, R. W.; JOHNSON, T. (2009). Measuring Integrity: A Dutch-American Comparative Project (pp. 197-211). In: COX, R. W. (Ed.). *Ethics and integrity in public administration: concepts and cases*. New York: ME Sharpe, 2009.

KOLTHOFF, E.; MACAULAY, M.; ANECHIARICO, F. Introduction: Integrity systems for safeguarding ethics and integrity of governance. *International Review of Administrative Sciences*, v. 0, n. 0, pp. 1–4, 2013. DOI: 10.1177/0020852313505800.

MARCONDES, D. Textos básicos de ética: *de Platão a Foucault*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishing, Paris, 2022. <https://doi.org/10.1787/db62f5a7-pt>.

_____. Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil: *Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal*. OECD Publishing, Paris, 2021. <https://doi.org/10.1787/5414ae92-pt>.

RAMOS, A. G. *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. de S. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. *Cadernos EBAPE.BR*, v.19, n. 3, pp. 442-463, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200069>