

# Integridade e ética: problematizando os conceitos no contexto da administração pública federal brasileira<sup>1</sup>

*Integrity and ethics: problematizing the concepts in the context of brazilian federal public administration*

*Integridad y ética: problematizando los conceptos en el contexto de la administración pública federal brasileña*

*Sandro Trescastro Bergue*

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i30.741>

**Resumo:** Examina-se o conceito de integridade como valor e sistema organizacional na administração pública brasileira. De início 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*. Advoga-se aqui a complementaridade e integração de ambos. Verifica-se, ainda, que o conceito de ética – *sistema de gestão da ética* – está contido no *sistema de integridade pública*, contrastando com a maior amplitude da ética em relação à integridade. Destaca-se a importância da integridade como valor para subsidiar a tomada de decisão e a ação dos agentes públicos nos espaços de discricionariedade. Propõe-se que a assimilação efetiva dos conceitos de integridade e de ética possa ocorrer a partir de investimentos em ações de educação.

**Palavras-Chave:** administração pública, integridade, ética, conduta, valores.

**Abstract:** The concept of integrity as both a value and organizational system in Brazilian public administration is examined. In its initial phase, it was presented as a value, or virtue, to inspire the conduct of public agents. From 2007 onwards, integrity systems emerged with features of organizational arrangements, but coexisting with integrity declared as a value element. This paper suggests the complementarity and integration of these two perspectives. It is also noted that the concept of ethics – an ethics management system – is contained in the public integrity system, contrasting with the greater scope of ethics in relation to integrity. The importance of integrity as a guiding value for public agents' decision-making and action in discretionary contexts is emphasized. It is proposed that the effective assimilation of the concepts of integrity and ethics can occur through investments in educational actions.

**Key-Words:** public administration, integrity, ethics, conduct, values.

1. Artigo submetido em 28/03/2024 e aceito em 14/05/2025.

**Resumo:** Se examina el concepto de integridad como valor y sistema organizativo en la administración pública brasileña. Inicialmente, se presentó como un valor o una virtud, para inspirar la conducta de los agentes públicos. A partir de 2007, aparecieron sistemas de integridad con características de arreglos organizacionales, pero coexistiendo con la integridad declarada como un elemento de valor. Aquí se sugiere la complementariedad e integración de ambos. También se puede observar que el concepto de ética – sistema de gestión de la ética – está contenido en el sistema de integridad pública, contrastando con la mayor amplitud de la ética en relación con la integridad. Se resalta la importancia de la integridad como valor para apoyar la toma de decisiones y el accionar de los agentes públicos en espacios discrecionales. Se propone que la asimilación efectiva de los conceptos de integridad y ética pueda ocurrir a través de inversiones en acciones educativas.

**Palavras-Chave:** administracion pública, integridad, Etica, conducta, valores.

## INTRODUÇÃO

Este artigo explora crítico-reflexivamente o conceito de integridade (Amâncio, Faria & Biscaia, 2024; Oliveira-Junior, Rodrigues, Midlej e Silva & Bergue, 2024; Caldeira & Dufloth, 2021; Steden, 2020; Castro & Nunes, 2019; Huberts, 2018) e sua relação com a ética no contexto da administração pública brasileira (APB) (Cochrane, 2020; Menzel, 2015; Kolthoff, Macaulay & Anechiarico, 2013; Kolthoff, Cox III & Johnson, 2009). Faz isso reconhecendo tanto a amplitude do tema (Paiva & Vieira, 2024; Vieira, 2023; Martins Costa, Almeida, Ferreira & Rodrigues da Costa, 2022; Vieira & Barreto, 2021; Graça & Sauerbronn, 2020; Boyd-Swan & Molina, 2019), quanto os limites da aplicação do conceito (Munn, 2023; Bankins & Formosa, 2023; Meyer-Sahling & Mikkelsen, 2020; Mittelstadt, 2019; Blijswijk, Breukelen, Franklin, Raadschelders & Slump, 2004), destacando-se o recorte dos referenciais normativos do Poder Executivo Federal. Por um exame crítico-reflexivo entende-se não somente aquele que questiona o tema (Heywood & Kirby, 2020), mas que adentra os pressupostos de enraizamento dos conceitos (Kirby, 2022; Bergue, 2022).

A propósito da busca pela integridade, no discurso *Apologia de Sócrates*, de Platão (2017, p. 47), tem-se que “a vida, se não for examinada, não merece ser vivida”, de onde se pode extrair que é inerente ao ser racional a capacidade de submeter a escrutínio o próprio pensamento. Conforme Taylor (2023, p. 143), nesta condição de valor humano fundamental, a investigação crítico-reflexiva de substância ética constitui “ponto essencial para a integridade, a saber, a disposição de repensar as próprias premissas e assim rejeitar a permanente tendência ao dogmatismo complacente.” Entre os conseqüências disso, tem-se que a

integridade, entendida como ação consistente com o contexto, é função, também, de um processo de autoexame.

O entrelaçamento envolvendo *integridade* e *ética* (Steden, 2020; Kolthoff; Macaulay & Anechiarico, 2013) tem encontrado espaço na APB (em especial a federal, como *valor* e como *sistema organizacional*) já na primeira metade dos anos 1990 (Brasil, 1994; 2000; Sandu, 2016), mas alcança contornos mais elaborados a partir de 2007 com a implementação do *Sistema de Gestão da Ética* (Brasil, 2007), a *Política de Governança* (Brasil, 2017) e o *Sistema de Integridade Pública* (Brasil, 2023; 2021; OCDE, 2021), todos no Poder Executivo Federal; além da Lei que institui o regime Jurídico das Estatais (Brasil, 2016). Assinala-se, ainda, a integração conceitual estabelecida pela IN SGP-ENAP/MGI nº 11/2024, que entre outras competências transversais estabelece aquela denominada “*Ética e Integridade Pública*”, cuja descrição é “*Capacidade de agir de forma refletida e consciente, nas relações profissionais e interpessoais, considerando princípios e valores que priorizem o interesse público*” (MGI, 2024).

Justifica-se este esforço ensaístico: a) o processo em curso e relativamente recente de apropriação dos conceitos de *integridade* e de *ética* na APB; b) a relevância do tema e seu potencial impacto transformador; c) a complexidade e a densidade destes conceitos e suas 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 (Meyer & Rowan, 1977) decorrente de um processo de apropriação pouco subsistente do conceito, ou um esforço essencialmente retórico nos termos referidos

por Heywood e Kirby (2020). 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; Anechiarico, 2010).

Diante disso, a questão que move o estudo é: que contornos tem assumido o conceito de *integridade* no Brasil? Como um *sistema de procedimentos* (instrumental) para enfrentamento de desvios de conduta, ou como *valor* (substantivo) a informar a ação do agente público?

Perceba-se que a conexão entre essas distintas percepções é dada pela *ética*, que, vertendo da filosofia, para além do arranjo de princípios e valores a informar a conduta dos agentes públicos, constitui o exame crítico-reflexivo de extensão radical incidente sobre conceitos e valores envolvidos no processo de tomada de decisão visando a subsidiar juízos justificados (Bergue, 2022; 2025).

Parte-se, portanto, da identificação de duas perspectivas para o senso de integridade: a *organizacional* – estrutura de normas e processos da qual a ética é parte –; e a *valorativa* – integridade como um valor ético a sustentar a tomada de decisão e a ação examinada e justificada do agente público nas suas diferentes esferas de atuação. Assim, a ética está contida no conceito de integridade (Brasil, 2023)? Ou a integridade é um dos valores éticos desejados para a boa e íntegra administração pública (Hooft, 2013)? Advoga-se aqui que são perspectivas complementares, constituindo-se em referenciais híbridos e integradores.

Desse modo, enquanto *sistema de instrumentos* destinado a evitar a corrupção e outras formas de desvio, a *integridade* tem, na conformação dada pela APB, como um de seus elementos o *sistema de gestão da ética* (Brasil, 2023; 2021; 2017); e este prevê a instituição de *códigos de conduta* que encerram, entre outros, a prescrição de *valores éticos* além de estabelecer ritos processuais de tratamento disciplinar (Brasil, 2007). Note-se que as feições disciplinares atribuídas a esses instrumentos do Sistema de Integridade assentam-se em um senso de coercitividade, de fundo sancionador e punitivo para os casos de desvios de conduta, conforme alude Bergue (2022).

Outra expressão da integridade é a de um *valor em si*, como a “*integridade de caráter*” (Sandu, 2016; Hooft, 2013; Brasil, 1994), por exemplo, ou princípio, especialmente relacionado à liderança (Burhan, Kahn & Malik, 2023; Brasil, 2017), elaborado à luz de um marco teórico que se sustenta na vertente da ética das virtudes, de inspiração aristotélica (Steden, 2020). Tem-se, assim, neste esforço investigativo que toma como referência também os marcos normativos da integridade e da ética no Poder Executivo Federal brasileiro, um exame que considera as dimensões *formal e instrumental* (normas e demais instrumentos de processamento) e *substantiva* (sistema de valores afetos às pessoas) do conceito.

Assim, o tratamento do tema requer que se investiguem os significados assumidos pela *ética* e pela *integridade* na APB, e como se relacionam. A integridade enquanto um *sistema organizacional* contém a integridade como *valor*? Constitui premissa de investigação que a *integridade* é conceito amplamente referenciado, mas que ainda admite maior esforço de elaboração em busca de um entendimento compartilhado, para o quê este texto pretende contribuir. Melhor delinear a interação entre estes conceitos é condição para avançar em políticas de formação com vistas à sua mais efetiva assimilação não somente aos sistemas de gestão, mas à prática dos agentes.

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. Sobrevêm considerações finais que sintetizam os elementos expostos, indicam as limitações do estudo e sinalizam potenciais oportunidades de ampliação de escopo e aprofundamento do tema para futuras investigações.

## 1. Integridade e ética no contexto da administração pública brasileira

Kolthoff et al (2009) 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 (Heywood & Kirby, 2020; Pliscoff Varas & Lagos Machuca, 2021). É meritório, mas o direcionamento dado pode não alcançar e explorar o potencial e a essência dos conceitos.

Também merece atenção a relação proposta por Kolthoff et al (2009) entre *ética* e *comportamento aderente a valores, princípios e padrões*. Alerta-se, neste particular, que a ação ética não se resume à estrita observância de padrões valorativos morais de conduta. Pelo contrário, agir eticamente requer um juízo situado, crítico e reflexivo, consoante as circunstâncias do contexto (Hooft, 2013).

Assim, envolto em certa fragilidade 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 APB, como assinalam Lawton e Macaulay (2009). Ou seja, uma política de integridade deve ter como finalidade menos evitar desvios éticos, e mais promover atitudes éticas (que contém, entre outros o valor da integridade), assim entendidas como aquelas que conferem coesão à boa administração, transcendendo-a em amplitude e tendo 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 ação.

O conceito de integridade aparece no ordenamento legal brasileiro pelo Decreto nº 1.171/1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal), em seu item XIV, alínea “c”, como “integridade de caráter” (Brasil, 1994), exsurgindo como *dimensão valorativa*, referenciando-se a uma plenitude de caráter (Hooft, 2013), como atributo do agente público conforme alude Kirby (2022). Também no Código de Conduta da Alta Administração Federal, a integridade está associada a um valor:

Art. 3. 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).

A integridade surge com a política de governança instituída na administração direta e indireta do Poder Executivo Federal pelo Decreto nº 9.203/2017 (OCDE, 2021; Vieira & Barreto, 2021). Nesse ato, figurou como um dos *princípios de governança pública* previstos no art. 3º, inciso II, além de atributo associado à liderança no art. 5º, inciso I, alínea “a” (Brasil, 2017; Burhan, Kahn & Malik, 2023). Também constou como previsão na forma de programa: “Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade”, visando ao enfrentamento de atos de corrupção e fraude (Brasil, 2017).

Estes programas alcançaram detalhamento no Decreto nº 10.756/2021, que instituiu 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). Neste caso, os contornos atribuídos à integridade contém em si a finalidade de enfrentar “desvios éticos e de conduta”. Estabeleceu também no inciso IV do mesmo dispositivo como “funções de integridade” as “constantes dos sistemas de coregedoria, ouvidoria, controle interno, gestão da ética e transparência” (Brasil, 2021). Em 2023 é editado o Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023, que revogando o precedente, instituiu o Sistema de Integri-

dade, Transparência e Acesso à Informação – SITAI, definindo, entre outros conceitos, os de programa, plano e funções de integridade (Brasil, 2023).

A norma atribui 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 aos demais – de controle interno, transparência, ouvidoria e correição. Deste percurso de transformação da regulamentação da integridade e da ética no Poder Executivo Federal brasileiro, percebe-se um processo vivo de aprendizagem, adaptação e aperfeiçoamento do sistema em amplitude e conceitos.

O senso de integridade alcança, neste caso, 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 senso de *integridade* contém o de *gestão da ética*. E este, por sua vez, tende a circunscrever a ética a uma expressão instrumental e formal, mormente enfatizando a prescrição de princípios e valores, codificando condutas e estabelecendo estruturas e processos de natureza semelhante à do tratamento administrativo disciplinar convencional, de contornos sancionadores.

Assim, as normativas anteriores a 2007 acentuam a *integridade* como *valor* (Brasil, 2000; 1994). A partir disso, a *integridade* assume caráter mais instrumental e orientado para o acolhimento do que se denominou *gestão da ética* – a ética pensada como sistema de estruturas e normas codificadoras de condutas e prescritoras de valores e princípios. Prevê-se, portanto, a assunção da forma de sistemas ou programas – a integridade na perspectiva *organizacional*. Também no estatuto jurídico das empresas estatais – Lei Federal nº 13.303/2016 – o conceito de integridade emerge em sua acepção instrumental (Caldeira & Duflath, 2021), 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).

O exame dos excertos normativos revela 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, predominantemente circunscrita à operacionalização de códigos de conduta que combinam a enunciação de valores norteadores da ação do agente e subsequentes percursos de processamento disciplinar (Lawton & Macaulay, 2009). Tem-se, pois, que, nesses moldes, o senso de ética inserto no contexto dos sistemas de integridade não alcança a sua plena potência, o que Lawton e Macaulay (2009) denominaram de *gestão ética* – *ethical management*.

Assinalam-se nessa linha os limites desta perspectiva de assimilação da ética já referidos por Bergue (2022) e por Meyer-Sahling e Mikkelsen (2020), ressaltando-se que entre os desafios para o avanço da apropriação da ética na administração pública parece estar justamente sua assunção como conjunto de princípios a serem observados por ocasião das ações e decisões. Segundo este entendimento, a ética tende a reduzir-se a uma expressão restrita da moralidade codificada, que não raramente convive com os valores culturais tradicionais tal como afirma Radhika (2012) em relação ao caso da administração pública portuguesa. Eis a perspectiva retórica a que aludem Heywood e Kirby (2020).

## 2. Problematizando o conceito de integridade no contexto brasileiro

Reconhecida a conexão instrumentalizada dos conceitos de integridade e ética, avança-se para uma tentativa de definição dos contornos conceituais dessa interação (Steden, 2020; Huberts, 2018). Na relação conceitual *ética* – *integridade*, qual é o conceito mais abrangente? Tal como se mostram, os conceitos não se circunscrevem um em relação ao outro com precisão, apresentando fronteiras de significado fluidas, de modo que distintas e, por vezes, contrastantes definições evidenciam ora lacunas, ora sobreposições.

Para Hooft (2013), *integridade* tem a mesma raiz latina de *integração*, remetendo à unidade e inteireza, associando-se aos elementos de coerência, autenticidade, sinceridade, honestidade, veracidade e responsabilidade. Também para o referido autor, além da dimensão individual, a integridade tem uma expressão social: “*A integridade é a virtude na qual*

as expectativas da própria pessoa acerca de si mesma e as expectativas do público em relação a ela caminham juntas.” (Hooft, 2013, p. 236). Aqui o senso de interesse público se projeta na sociedade, não se limitando ao juízo individual do agente. Desse modo, a ação íntegra é aquela que compatibiliza os juízos individuais acerca do que seja o certo em relação ao interesse coletivo – considerando as expectativas do público. Não se circunscreve, portanto, às interpretações formais internas à burocracia.

Assim, o sentido de *integridade* pode ser tomado sob a perspectiva instrumental, ou seja, encerrando o significado de *inteireza*, mas 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 subsequentes, 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*.

A *integridade* em sua expressão *organizacional* corresponde, assim, ao arranjo de normas, estruturas e processos reguladores 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 (o que define ação conforme uma *moralidade* estabelecida e não necessariamente *ética*). 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.

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*. O seu aspecto *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 ins-

trumental da integridade. A dimensão 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.

Nessa linha, 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 (Kolthoff, Cox III & Johnson, 2009, pp. 198).

É preciso reafirmar, contudo, que o senso de integridade enquanto valor não esgota a ação ética, que implica o cotejo de valores por vezes concorrentes entre si em relação às circunstâncias que conformam o caso concreto (juízo situado) e não se alinha à observância acrítica a aspectos morais inscritos em prescrições formais de conduta (insuficientes para capturar a complexidade do mundo real).

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.** [...] 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.** (OCDE, 2022, p. 58). (Grifou-se).

Desbordando o truísmo inserto na afirmação de que “*O objetivo de qualquer estratégia de integridade*” é “*aumentar a integridade*”, assinala-se o 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*. O que seria um “*comportamento ético positivo*”? Uma leitura possível do excerto é a de que as ações de *controle de conformidade*, de escopo mais restrito, apesar de facilitadoras, são insuficientes; logo, *integridade* assume um significado mais amplo. Três dimensões se destacam: *ética e conduta*; *integridade*; e *conformidade*. Tendo

em vista o significado mais restrito e sedimentado de *conformidade*, segue-se um exame mais rigoroso dos conceitos de *ética e conduta* e de *integridade*, e sua relação.

Conforme as definições do 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, 2023). Mas do ponto de vista conceitual examinado a partir do campo originário destes conceitos – a filosofia –, como se constitui essa relação? Ora, pretendendo-se examinar o conceito de integridade em relação ao de ética no contexto da APB é preciso investigar 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 e justificar de forma circunstanciada o percurso de ação do agente público.

Assim, remete-se o conceito de integridade a um exame que alcance suas raízes em termos de elementos constituintes – pressupostos e outros valores entrelaçados – a fim de submetê-los a um questionamento de pertinência e justificação. Esse olhar crítico e reflexivo em profundidade tem a finalidade de depurar o entendimento sobre o conceito, esclarecer sua conformação e encaminhar contribuições para uma definição que facilite sua melhor apropriação na APB, superando-se os limites apontados por Heywood e Kirby (2020).

Segundo definição dada pela OCDE em seu Manual de Integridade, esta refere-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. (OCDE, 2022, p. 64).

Assume-se que *saber* o que seja o certo difere sensivelmente de *fazer* o certo, pois que, segundo lembra Ferraz (2014) da lição de Immanuel Kant, o

sujeito não é um ser racional senão um ser *capaz de racionalidade*. Sendo o agente dotado desta capacidade de razão, pode agir como um “*animal racional*” (Ferraz, 2014, p.176). Desse modo, não basta a existência da norma e de seus correspondentes recursos sancionadores (um sistema de gestão da ética), mas também outro fator essencial, e que o precede, a saber, um arranjo valorativo intrínseco ao sujeito e conformador de uma ideologia ética. Este último, sabe-se, resultante de um processo formativo consistente com a transformação cultural pretendida. Estão em disputa, portanto, o entendimento que valoriza também a *educação* ante outro que acredita na mudança pela *coerção* fundada no potencial sancionamento dos agentes. Assinale-se que a *educação* encerra conteúdo mais denso que a *orientação*, concentrando-se no exame e sopesamento de princípios e valores, e menos enfatizando seu conteúdo normativo-prescritivo. E é importante que se coloque em perspectiva e examine os fundamentos valorativos que sustentam estas duas linhas de entendimento, mormente cotejando resultados até aqui alcançados.

*Integridade* assume, então, naquela definição, o significado de *atitude*, de uma *forma de ação*, de um *modo de agir* consistente com parâmetros de conduta moral orientado pelo interesse público. Perceba-se um conteúdo *valorativo*: ser íntegro é aderir e praticar valores identificados como certos e justos.

A consecução desta conduta íntegra do agente público, por sua vez, é facilitada pela introdução de um conjunto de instrumentos – normas, códigos, estruturas, fluxos processuais e colegiados – que visam a garantir a observância desses valores, princípios e diretrizes de conduta. Tem-se, assim, a sinalização da necessidade de um *sistema de integridade* – expressão organizacional – que é não somente assentado em valores de conduta, mas transpassado por eles, entre os quais o próprio *valor ético de integridade* pode ser suscitado.

Assumida a dimensão substantiva da integridade e da ética – implica dizer, a prática da ação justificada e situada fundada em princípios e valores –, é de se notar que aquele senso de prescrição estrita encontra sensíveis limites, a exemplo do que, por analogia, denuncia Munn (2023) quando se refere à geração de princípios vagos e imprecisos decorrentes da profusão de publicações de códigos de conduta (Bankins & Formosa, 2023; Mittelstadt, 2019). Parece faltar, de fato, a capacidade de efetiva-

mente transcender a reprodução de princípios morais, para alcançar a competência de pensar crítico-reflexivamente conforme as circunstâncias de modo a elaborar a justa razão para sustentar as ações – essa, por sua vez, é uma expressão da *atitude ética* (MGI, 2024). Reitere-se, agir eticamente não corresponde a cumprir acriticamente padrões normativos estabelecidos (leis ou códigos de conduta), senão ser capaz de conscientemente examiná-los e realizar uma ação refletida e justificada. Assim, a eficácia limitada destas normatizações parece sugerir que a ética seja antes um problema de educação, no mínimo de formação dos agentes públicos (West, 2021; Pliscoff-Varas & Lagos-Machuca, 2021; Raadschelders & Chitiga, 2021; Cochrane, 2020).

À luz da ética da virtude, o agir íntegro reflete uma disposição de caráter do sujeito que está associada a uma conduta de plenitude em relação ao que seja o certo a fazer. Integridade está, assim, relacionada à ação consciente (criticamente refletido) em relação aos demais elementos do arranjo valorativo coletivamente constituído e compartilhado.

Sendo uma virtude, resulta de um exame que a posiciona na condição de mediedade entre dois extremos viciosos: um dado pela leitura acrítica da lei (insensível às contingências do contexto); de outro a plena inobservância da ordem formal que rege a administração pública. Tome-se a finalidade das normas e suas implicações, que não se justificam em si, senão na consecução do interesse público. A coerência e a correção do ato – 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 eticamente justificada.

Ao não definir integridade, as normativas brasileiras apoiam-se no conceito da OCDE, conforme se depreende da definição de “*programa de integridade*” a que alude o Decreto nº 11.529/2023, atual instituidor do *Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal* (Brasil, 2023) e de onde se extrai a noção de estrutura de medidas tendentes ao enfrentamento, pela via da “*prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, irregularidades e de outros desvios éticos e de conduta;*” (Brasil, 2023, art. 3º, I).

É preciso reconhecer, contudo, que aqui se trata de objeto cultural contextualizado, produzido alhures sob a influência de um ambiente social, econômico e político específico, com formações históricas e valorativas (inclusive de interesses) particulares, em geral estranhos à peculiar realidade brasileira. Ainda, apesar dos referenciais serem ilustrados com exemplos de diferentes nações, deve-se estar consciente do enraizamento cultural do conceito, impondo-se o devido processo de transposição conceitual significativa.

Ainda, é preciso atentar para que a leitura por vezes 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, limitando a inovação que se desenvolve nos espaços de discricionariedade (Bergue, 2025). 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.

## Considerações finais

Não se pretendeu uma avaliação, tampouco juízo de funcionamento real e de efetividade dos programas ou estruturas de gestão da integridade, mas o convite a um exame de aspectos conceituais da integridade, explicitando as dimensões formal (organizacional) e substantiva (valorativa). Em resposta à questão inicial, 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 apresentava-se como *valor*, *princípio* ou mesmo *virtude*, a inspirar a conduta dos agentes públicos. A partir de 2007 surgiram os sistemas de integridade, onde o conceito assume feições de arranjos *organizacionais*, mas coexistindo com a integridade proposta 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 pode contrastar com a dimensão ampla e subs-

tantiva da ética em relação à integridade. Assim, a adoção dos conceitos de ética e de integridade na administração pública, não somente pelas suas conhecidas trajetórias, mas também pela densidade teórica que encerram, parece exigir um repensar das estratégias de assimilação. Não se advoga afastar os esforços já empreendidos, que representam um acúmulo de experiências e aprendizados, mas ampliar o escopo de atuação para a concepção de uma política de educação capaz de efetivamente transformar social, política e culturalmente as pessoas, além de habilitá-las à deliberação e à ação nos espaços de discricionariedade.

Entre as limitações deste estudo que podem também sinalizar oportunidades de ampliação de escopo de investigação estão justamente seu caráter ensaístico e a necessidade de realizar investigações empíricas. 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 APB.

Por fim, vale um esforço de investigação também em relação ao destacado papel atribuído 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

- Amâncio, D. L. P., Faria, E. R. & Biscaia, R. O. B. M (2024). Integridade pública: (de)limitações conceituais e caminhos para uma agenda robusta. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 29, e9232. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.92312>
- Anechiarico, F. (2010). Protecting integrity at the local level: the role of anticorruption and public management networks. *Crime Law Society Change*, v. 53, p. 79-95. DOI 10.1007/s10611-009-9216-y
- Bankins, S. & Formosa, P. The Ethical Implications of Artificial Intelligence (AI) For Meaningful Work. *Journal of Business Ethics*, 185, 725-740, 2023. <https://doi.org/10.1007/s10551-023-05339-7>
- Bergue, S. T. (2022). Ética, códigos de conduta e integridade na administração pública brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 14, n. 4. Doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13459
- Bergue, S. T. (2025). Ética e inércia decisória do agente público nos espaços de discricionariedade. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 24(1), 1-25. <http://doi.org/10.21529/RECADM.2025001>
- Blijswijk, J. A.M. van; Breukelen, R. C. J. van; Franklin, A. L.; Raadschelders, J. C. N. & Slump, P. (2004). Beyond Ethical Codes: The Management of Integrity in the Netherlands Tax and Customs Administration. *Public Administration Review*, v. 64, n. 6, 718-727.
- Boer, N. & Raaphorst, N. (2023). Automation and discretion: explaining the effect of automation on how street-level bureaucrats enforce. *Public Management Review*, 25(1), 42-62, <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1937684>
- Boyd-Swan, C. H. & Molina, A. D. (2019). Public service integrity and the quality of governance: examining the role of citizen-administrator value congruence. *Public Integrity*, v. 21, p. 229-247. DOI: 10.1080/10999922.2018.1453912
- Brasil. (2016). 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.
- Brasil. (2023). Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023. *Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 4.
- Brasil. (2021). 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.

- Brasil (2017). 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.
- Brasil (2007). 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.
- Brasil. (2000). Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000. *Código de Conduta da Alta Administração Federal*. Brasília, Aprovada em 21 ago.
- Brasil. (1994). 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.
- Burhan, Q., Khan, M. A. & Malik, M. F. (2023). Ethical leadership: a dual path model for fostering ethical voice through relational identification, psychological safety, organizational identification and psychological ownership. *RAUSP Management Journal*, 58(4), 34'-362.
- Caldeira, M.; Dufloth, S. C. (2021). A lei das estatais e as diretrizes internacionais: convergências para o estado da arte em integridade, *compliance* e anticorrupção. *Cadernos EBAPE.BR*, 19, Edição Especial, 675-688. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200140>
- Castro, C.; Nunes, P. (2019). Government code of conduct: a way to prevent economic corruption or just a propaganda initiative? *International Journal of Science and Research*, 8(12), 1530-1535. DOI: 10.21275/ART20203691
- Cochrane, C. (2020). Teaching integrity in the public sector: Evaluating and reporting anticorruption commissions' education function. *Teaching Public Administration*. 38(1), 78-94. DOI: 10.1177/0144739419851147
- De Bona, R. S. (2022). Evaluación de Políticas de Integridad Pública y Anticorrupción: Los Desafíos de una Iniciativa Nacional para Gobiernos Locales en Brasil. *Administración Pública e Gestão Social*, v. 14, n. 4. <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13513>
- Ferraz, C. A. (2014). *Elementos de ética*. Pelotas: NEPFIL OnLine, acesso: <http://nepfil.ufpel.edu.br>
- Graça, G. R.; Sauerbronn, F. F. (2020). Códigos de ética em sistemas de governança pública: um estudo comparativo Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul. *Revista do Serviço Público*, 71(2), 297-329. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i2.3160>
- Heywood, P. M. & Kirby, N. (2020). Public Integrity: from anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal. *Ética Pública. Studi su Legalità e Partecipazione*, 1(2), 11-32.
- Hooft, S. V. (2013). *Ética da virtude*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Huberts, L. W. J. C. (2018). Integrity: what it is and why it is important. *Public Integrity*, 20, 18–32. DOI: 10.1080/10999922.2018.1477404.
- Kirby, N. (2022). Institutional Integrity: Its Meaning and Value. *Ethic Theory Moral Practice*. 25, 809–834. <https://doi.org/10.1007/s10677-022-10330-8>
- 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.
- Kolthoff, E.; Macaulay, M.; Anechiarico, F. (2013). Introduction: Integrity systems for safeguarding ethics and integrity of governance. *International Review of Administrative Sciences*, v. 0, n. 0, pp. 1–4. DOI: 10.1177/0020852313505800.
- Lawton, A.; Macaulay, M. (2009). Ethics management and ethical management. In: Cox, R. W. (Ed.). *Ethics and integrity in public administration: concepts and cases*. New York: ME Sharpe.
- Martins Costa; Almeida; Ferreira & Rodrigues da Costa (2022). Programas de integridade na administração pública: um estudo bibliométrico. *Revista de Gestão e Secretariado*, 13(4), 2482-2498. <http://dx.doi.org/10.7769/gesec.v13i4.1484>
- Menzel, D. (2015). Research on ethics and integrity in public administration: moving forward, looking back. *Public Integrity*, 17, 343–370. DOI: 10.1080/10999922.2015.1060824.
- Meyer, J. W.; Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer-Sahling, J.-H.; Mikkelsen, K. S. (2020). Codes of Ethics, Disciplinary Codes, and the Effectiveness of Anti-Corruption Frameworks: Evidence from a Survey of Civil Servants in Poland. *Review of Public Personnel Administration*, 42(1), 142–164. <https://doi.org/10.1177/0734371X20949420>
- MGI (2024). Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Instrução Normativa SGP-ENAP/MGI nº 11, de 27 de março de 2024. Altera as Competências Transversais de um Setor Público de Alto Desempenho, do Anexo I da Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21, de 1º de fevereiro de 2021. *Diário Oficial da União*. Publicado em 03/04/2024, Edição 64, Seção 1, p. 34. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp-enap/mqi-n-11-de-27-de-marco-de-2024-551510544>
- Mittelstadt, B. (2019). Principles alone cannot guarantee ethical AI. *Nature Machine Intelligence*, 1, 501–507. <https://doi.org/10.1038/s42256-019-0114-4>

- Munn, L. (2023). The uselessness of AI ethics. *AI Ethics*, 3, 869–877. <https://doi.org/10.1007/s43681-022-00209-w>
- OCDE. (2022). Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/db62f5a7-pt>.
- OCDE. (2021). Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. 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>.
- Oliveira-Junior, T. M.; Rodrigues, K. F.; Midlej e Silva, S. A. & Bergue, S. T. (2024). Integridade, ética e combate à corrupção no campo da administração pública brasileira: desafios conceituais e horizontes possíveis. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 29, e9232. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.92312>
- Paiva, R. M. M. & Vieira, J. B. (2024). Maturity model for evaluating integrity management in public procurement. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 29, e9232. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.92312>
- Platão. (2017). *Apologia de Sócrates*. São Paulo: Martin Claret.
- Pliscoff-Varas, C.; Lagos-Machuca, N. (2021). Efecto de las capacitaciones en la reflexión sobre ética y corrupción. *Revista de Administración Pública*, 55(4), 950-968. DOI <https://doi.org/10.1590/0034-761220200658>
- Pliscoff-Varas, C. & Lagos-Machuca, N. (2021). Implementación de sistemas de integridad como estrategia de control de la corrupción en el Gobierno Central de Chile. *Gestión Y Política Pública*, 30(3), 81-114. <https://doi.org/10.29265/gvpp.v30i3.961>
- Raadschelders, J. N.; Chitiga, M. M. (2021). Ethics education in the study of public administration: Anchoring to civility, civics, social justice, and understanding government in democracy. *Journal of Public Affairs Education*, 27(4), 398-415. <https://doi.org/10.1080/15236803.2021.1954468>
- Radhika, D. (2012). Ethics in public administration. *Journal of Public Administration and Policy Research*. 4(2) 23-31. DOI: 10.5897/JPAPR11.049
- Sandu, A. (2016). Integrity as Ethical Operational Value in Public Administration. *Revista Romaneasca pentru Educatie Multidimensionala*, 8(2), 57-67. <http://dx.doi.org/10.18662/rrem/2016.0802.05>
- Steden, R. (2020). Blind spots in public ethics and integrity research: what public administration scholars can learn from Aristotle. *Public Integrity*, 33(3), 236-244. <https://doi.org/10.1080/10999922.2020.1714412>
- Taylor, C. C. W. (2023). *Sócrates: uma breve introdução*. Porto Alegre: L&PM.
- Vieira, J. B. (2023). How social accountability fosters public integrity: the role of public policy councils in curbing corruption. *Revista de Sociologia e Política*, 31, e017, DOI 10.1590/1678-98732331e017
- Vieira, J. B.; Barreto, R. T. de S. (2021). Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(3), 442-463. <https://doi.org/10.1590/1679-395120200069>
- West, J. P. (2021). Ethics education in public administration: an introduction to the symposium. *Journal of Public Affairs Education*, 27(4), 392-397. DOI: 10.1080/15236803.2021.1992329



**Sandro Trescastro Bergue**

[sandro.bergue@gmail.com](mailto:sandro.bergue@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1878-8479>

Escola Superior de Gestão e Controle do TCE RS

<http://lattes.cnpq.br/9146194825773097>

Doutor e mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com especialização em Ensino de Filosofia pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Graduado em Administração, em Economia e em Filosofia. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) desde 1994. Membro da Comissão Permanente de Ética e Disciplina do CRA-RS..