

# Editorial • Integridade em Construção: Reflexões e Experiências na Administração Pública Brasileira

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i30.790>

Como órgãos públicos, que historicamente entenderam seu papel por meio de uma interpretação restrita de “controle”, podem se manter não apenas adequados ao mundo contemporâneo, mas também sintonizados às necessidades em transformação do governo? Esta edição da *Revista da Controladoria Geral da União (CGU)* contribui para esse debate ao explorar uma agenda instigante. Aqui, abrimos espaço para uma reflexão de que a integridade pública deve ser considerada, sobretudo, como um atributo institucional — em contraste com a forma como ela é frequentemente entendida no dia a dia, como uma característica individual. Essa concepção tem como principal base o trabalho reflexivo e conceitual dos professores Nikolas Kirby e Paul Heywood (Heywood, 2012; Heywood e Rose, 2015; Heywood e Kirby, 2020; Kirby, 2021; Kirby 2022), além de diversos debates sobre sua aplicabilidade ao contexto brasileiro, iniciados durante a Conferência Internacional sobre Integridade da CGU, realizada em 2023, em Brasília. A presente edição celebra e aprofunda os fundamentos semeados naquele encontro.

Adotar a perspectiva da integridade institucional implica uma mudança profunda de pensamento em diversos aspectos. Significa resistir ao impulso de se limitar a medir e corrigir eventuais falhas no desempenho individual de funções ou no funcionamento das organizações, materializados na forma de corrupção, má administração, confusão estratégica ou outros problemas. Embora essas questões sejam relevantes, a mudança aqui proposta demanda uma reflexão positiva sobre o que uma instituição poderia alcançar se perseguisse, com convicção, a realização de sua razão de existir, orientada pelo interesse pú-

blico — e, a partir daí, elaborar os esforços necessários para realizá-la. Essa mudança implica uma série de reflexões profundas e conversas internas sobre qual é, de fato, o propósito público de uma organização. Exige também que gestores públicos sejam excepcionalmente claros sobre este propósito institucional – como o professor Nikolas Kirby, da Universidade de Glasgow na Escócia, observa em entrevista concedida por escrito para esta Edição – e que desenvolvam uma mentalidade inovadora e positiva para avançar na direção estabelecida.

Nesse contexto, duas observações merecem destaque. A primeira é que, embora o conceito de integridade ultrapasse os limites da prevenção e do combate à corrupção, isso não significa que o problema da corrupção possa ser negligenciado. Pelo contrário, é fundamental compreendê-lo em toda a sua complexidade, assegurando que os instrumentos voltados ao seu enfrentamento ocupem posição central nas políticas de integridade pública — sempre articulados a uma abordagem institucional mais ampla e estratégica. A segunda observação é que, ainda que o comportamento do indivíduo seja moldado pelos comandos e normas impostos pela coletividade institucional, a margem de discricionariedade e a interpretação das regras também devem ser consideradas. Ou seja, não se descarta em sua totalidade a importância do comportamento individual.

Entre os diversos aspectos relacionados à busca pela integridade institucional, a legitimidade é um dos que mais se destacam. Tanto o propósito da instituição quanto a forma como ela atua para concre-

tizá-lo (o modo pelo qual ela persegue sua missão) devem estar dentro dos limites do que é entendido por servidores públicos e pela sociedade como legítimo, ou adequado. As instituições também devem operar com razoável eficiência. Dado que seus recursos provêm do erário público, elas devem fazer deles o melhor uso possível.

Situações descritas pela expressão “apagão das canetas”, aquelas que paralisam decisões públicas diante do receio de gestores de fiscalização e responsabilização desmedidas por parte de instâncias de controle (Rich, 2023; Williams e McAra, 2025), não são, de acordo com a abordagem aqui proposta, íntegras. Gestores de instituições públicas devem ser claros quanto aos compromissos de sua instituição, atualizá-los publicamente à medida que o contexto em que atuam muda e permanecer atentos (e dispostos a corrigir) eventuais interpretações equivocadas desses compromissos na perspectiva dos diferentes atores envolvidos com a instituição. Por fim, instituições públicas íntegras devem dispor de sistemas de apoio que garantam que perturbações orçamentárias ou mudanças de liderança não corrompam suas boas práticas ou desviem a instituição do caminho rumo à realização de sua missão pública.

O mesmo vale, por exemplo, para o uso de tecnologias emergentes no dia a dia dessas organizações — a pressão por resultados, frequentemente associada à escassez de recursos humanos e materiais, gera a expectativa de que novas tecnologias possam revolucionar o serviço público. No entanto, instituições íntegras também se preocupam com o desenvolvimento e usos dessas soluções, incluindo seus riscos e potenciais vieses, buscando criar um ambiente em que a inovação tecnológica seja acompanhada por critérios éticos, salvaguardas institucionais e uma avaliação contínua de suas implicações para o interesse público.

O conceito de integridade pública, entendido nos termos trazidos pela discussão de Kirby e Heywood (2020), vem sendo incorporado gradualmente à administração pública brasileira, sobretudo por meio de iniciativas voltadas à reprodução e disseminação de boas práticas que promovam valores éticos, conformidade com leis e regulamentos, além do fortalecimento da governança no setor público. Esse movimento tem se concretizado, principalmente, por meio de atos normativos e da implementação de programas de promoção da integridade pública nas

diferentes instituições, notadamente no Poder Executivo Federal. Vale ressaltar ainda os esforços do poder público federal, em parceria com a sociedade civil, a academia e o setor privado, na elaboração do Plano de Integridade e Combate à Corrupção 2025-2027 (CGU, 2024), que tem como proposta combinar a promoção da integridade com o combate à corrupção, associando-os à transparência, ao governo aberto, ao controle da qualidade do uso dos recursos públicos, à integridade nas relações entre o Estado e o setor privado, e ao fortalecimento institucional da integridade de forma geral.

Mas até que ponto esses esforços normativos e programáticos têm sido capazes de transformar a forma como as instituições públicas compreendem e praticam seu papel no atendimento ao interesse público? Os artigos selecionados para esta edição lançam luz sobre diferentes aspectos dessa trajetória, evidenciando como a integridade institucional tem conquistado espaço na gestão das instituições públicas brasileiras. Ao mesmo tempo, os textos também trazem reflexões sobre limitações e pontos críticos que demandam atenção de acadêmicos e gestores públicos, contribuindo para um debate mais profundo e qualificado sobre os desafios e possibilidades desse campo.

## Desafio conceitual

Para além dos desafios práticos, existem também desafios tautológicos, no sentido de evitar que a retórica política e legal se aproprie de conceitos relacionados — muitas vezes complementares, mas com significados distintos. Assim sendo, o Dossiê inicia com uma entrevista concedida pelo professor Nikolas Kirby em que ele explora o conceito de integridade pública e sua evolução teórica. Inicialmente defensor de uma abordagem puramente institucional — em que a integridade do servidor público estaria atrelada à integridade da instituição —, Kirby revela que passou a incorporar a ideia de um modelo fiduciário, no qual o agente público deve, com responsabilidade, buscar o interesse público quando possui margem discricionária. Ele também comenta a dificuldade de adotar a narrativa da integridade em vez da anticorrupção, apontando que a primeira, embora mais ambiciosa e necessária, pode ser percebida como vaga. Kirby defende ainda que inovação e diversidade são fundamentais para fortalecer a inte-

gridade institucional e propõe uma nova agenda de pesquisa voltada à governança em democracias maduras, com atenção especial à regulação da mídia e das redes sociais.

Nesse contexto, o artigo de Sandro Trescastro Bergue, intitulado “*Integridade e ética: problematizando os conceitos no contexto da administração pública federal brasileira*”, não apenas promove uma reflexão filosófica, como também avança na discussão sobre os novos contornos e interpretações que o conceito de integridade tem assumido. O texto reflete como ações de política pública, e especificamente o avanço na implementação de sistemas de integridade, deslocam o entendimento de integridade, que deixa de ser um conjunto de valores destinados a inspirar a conduta dos agentes públicos e passa a ser entendido como a necessidade de desenvolver arranjos organizacionais.

Integridade institucional, portanto, passa a coexistir com a noção de integridade como elemento valorativo. Além disso, o artigo discute como o conceito de ética está inserido no sistema de integridade pública, ainda que a ética possua um escopo mais amplo do que a integridade. Destaca-se, assim, a importância da integridade como valor fundamental para subsidiar a tomada de decisão e a atuação dos agentes públicos em contextos de discricionariedade. Para o autor, a assimilação efetiva dos conceitos de integridade e ética passa por investimentos em ações educativas.

## Agenda emergente, mas ainda incipiente

Demanda atenção a ainda tímida produção acadêmica sobre integridade, com uma carência especialmente de estudos que investiguem as ações governamentais dedicadas a promovê-la. É o que mostram Thais Brunner, Fernando César Lima de Souza, Renato Araújo Santos e Maria Julia Pantoja no artigo “*Implementação de programas de integridade na administração pública: uma revisão sistemática de literatura*”. O artigo analisa publicações acadêmicas nacionais em língua portuguesa que tratam de temas relacionados à integridade e compliance no contexto do setor público brasileiro. Interessados em análises sobre implementação de programas de integridade, os autores mostram como o tema ainda é embrionário no Brasil – vale dizer que esta Edição traz dois artigos sobre o tema que seguramente

podem contribuir para o debate sobre formulação e execução desse tipo de programa.

As publicações acadêmicas dedicadas aos programas de integridade, segundo a revisão conduzida pelos autores, começaram a ganhar relevância a partir de 2017, porém são, em sua maioria, exploratórias e tratam integridade pública meramente como uma forma de aprimorar a governança e combater a corrupção. Essa abordagem é criticada pelos principais pensadores de integridade como limitada justamente por não considerar, como dito anteriormente, elementos institucionais que vão muito além do controle interno e externo e da responsabilização de comportamentos individuais.

Quando são analisadas publicações nacionais e internacionais focadas no comportamento humano na combate à corrupção no setor público — como fizeram Tatiana Freitas de Oliveira e Anna Carolina Mendonça Lemos Ribeiro, autoras do artigo “*Iniciativas de prevenção da corrupção orientadas para o comportamento humano no setor público: uma revisão sistemática da literatura nacional e internacional*” — observa-se um aumento no volume de publicações a partir de 2018, impulsionado pela emergência dos estudos de economia comportamental no campo das políticas públicas de forma geral. Ainda assim, trata-se de um tema incipiente, marcado por uma relativa escassez de publicações, especialmente em periódicos acadêmicos brasileiros, e com destaque para a Indonésia como um dos países com maior número de estudos que associam fatores individuais a práticas de corrupção.

Embora esteja se consolidando, ainda que de forma gradual, o consenso de que a integridade pública não deve ser definida apenas como o oposto da corrupção, nem tampouco reduzida a um atributo exclusivamente individual, a revisão que joga luz sobre comportamento humano na prevenção da corrupção indica a influência significativa de fatores situacionais — como o nível de supervisão, o grau de tolerância organizacional à corrupção e a percepção de impunidade — sobre a propensão ao comportamento corrupto. Esses achados reforçam a necessidade de que tanto a formulação quanto a implementação de medidas preventivas levem em consideração as especificidades do ambiente institucional em que serão aplicadas.

## Integridade na prática

Os três artigos que encerram esta Edição analisam especificidades contextuais. Dois deles abordam, respectivamente, ações tomadas e desafios enfrentados na implementação de programas de integridade - nesse caso, no Departamento de Auditoria do Sistema Único de Saúde (DenaSUS) e em agências reguladoras. O terceiro avalia mudanças em relação a pedidos de acesso à informação em diferentes realidades institucionais do governo federal no período de extremo estresse institucional durante a pandemia de COVID-19. Ao analisarem, respectivamente, a consolidação de práticas internas de qualidade na auditoria pública, os entraves à governança regulatória e o papel da transparência pública como instrumento de defesa de direitos sociais em contextos emergenciais, esses três artigos contribuem para ampliar a compreensão sobre como a integridade pode se manifestar na prática, quando entendida não apenas como conformidade normativa, mas como capacidade responsiva das instituições frente às necessidades legítimas da sociedade.

Nesse sentido, o artigo “*Fortalecendo a qualidade na auditoria interna para promover a integridade pública: o papel do Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade do DenaSUS*” relata as iniciativas práticas adotadas para a implementação do ProQuali, um programa de avaliação da qualidade das auditorias, concebido como instrumento de fortalecimento da integridade no âmbito do SUS. O artigo, assinado por Aparecida Dantas de Almeida Medeiros, Alexandre Alves Rodrigues, Edna Magali de Oliveira, Rafael Hohenfeld Macedo dos Santos e Renaldo Vasconcelos da Ponte, não apenas detalha o conjunto de ações adotadas pelo órgão, como também discute os principais obstáculos enfrentados — e aqueles que ainda precisam ser superados — ao longo do processo de implementação do programa.

A análise dos autores indica que a institucionalização da integridade vai muito além da edição de decretos ou da definição de diretrizes vinda de órgãos centrais da administração pública. Segundo o relato, integridade institucional exige o engajamento efetivo dos servidores e monitoramento sistemático de resultados. Ações de sensibilização e disseminação da cultura da qualidade — como webinários, boletins informativos, eventos temáticos e treinamentos — mostraram-se, no caso do ProQuali, fundamen-

tais para o fortalecimento do programa. No entanto, ainda demandam o acompanhamento por meio de mecanismos formais de monitoramento de sua efetividade. “Trata-se, portanto, de uma construção gradual, cuja efetividade dependerá da continuidade institucional e do comprometimento das lideranças com a consolidação de uma cultura voltada à qualidade e à integridade pública”, sustentam os autores.

Por sua vez, o artigo “*Regulação e Integridade Pública: os desafios de governança das agências reguladoras brasileiras*”, dos autores Luan Caeté de Araújo e Saulo Nepomuceno Furtado de Araújo, apresenta uma análise conceitual e empírica sobre a inter-relação entre regulação e integridade pública no contexto das agências reguladoras. Por sua própria natureza, essas instituições operam com instrumentos de controle, fiscalização e normatização, o que impõe reflexões importantes sobre os desafios de incorporar, de forma efetiva, os princípios mais amplos da integridade ao cotidiano institucional.

A análise conduzida pelos autores traz pontos de atenção na identificação de gargalos estruturais significativos — como falhas nos mecanismos de fiscalização, deficiências na definição e coordenação de competências, limitações à autonomia decisória e ausência de controles efetivos. Tais entraves comprometem não apenas a eficácia da regulação, mas também o avanço da integridade institucional no setor. Ainda assim, os autores destacam iniciativas promissoras, como as avaliações e consultorias promovidas pelo Programa QualiREG e as capacitações oferecidas pela Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR), que se configuram como exemplos bem-sucedidos de esforços institucionais em prol da integridade. Essas experiências sugerem que a consolidação de uma agenda de integridade pública, na prática, requer ações coletivas — muitas vezes articuladas com atores externos à administração direta do serviço público.

Em um sentido mais amplo, de compreender a integridade institucional como a capacidade da administração pública de responder, com legitimidade e efetividade, às necessidades sociais — especialmente em momentos de crise —, o artigo que fecha a edição é um estudo sobre os impactos da pandemia de COVID-19 no uso da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil. O trabalho dos autores Temístocles Murilo de Oliveira Júnior, Ana Cláudia Farranha, Frederico Lustosa da Costa e Murilo Borsio Bataglia

oferece pistas relevantes. A análise de mais de 522 mil pedidos de acesso à informação revelou um aumento expressivo, sobretudo nos primeiros meses da pandemia, em solicitações relacionadas a serviços de saúde, programas de assistência social e fiscalização governamental. Além disso, o perfil dos solicitantes indicou uma ampliação do uso da LAI por grupos tradicionalmente menos representados, como pessoas com menor escolaridade ou ocupações não valorizadas institucionalmente.

Esses achados sugerem que, diante da emergência sanitária e social, a transparência pública assumiu um papel ainda mais essencial para o exercício de direitos, reforçando a dimensão da integridade como atributo que ultrapassa o controle formal e se manifesta na capacidade do Estado de atender, com equidade, à sua missão pública. Ao mesmo tempo, o estudo alerta para limitações estruturais no desenho dos instrumentos de transparência e na coleta de dados socioeconômicos, aspectos que, se aperfeiçoados, podem fortalecer a atuação estatal orientada à justiça social. Tal perspectiva reforça a necessidade de que instituições públicas adotem uma visão de integridade conectada às vulnerabilidades reais da sociedade e à promoção ativa de direitos, especialmente em contextos extremos como o vivido durante a pandemia.

## CONCLUSÃO

Esperamos que este Dossiê Especial sobre integridade contribua para o diálogo acadêmico, inspire a administração pública e estimule reflexões sobre como promover a saúde institucional de maneira mais holística, considerando as especificidades de cada contexto. A integridade pública é um conceito em construção e, como tal, demanda maior atenção por parte da academia, da sociedade civil e do setor público, em especial para que não se reduza a uma iniciativa meramente propositiva de rebranding — substituindo o discurso de combate à corrupção ou de promoção de valores éticos por uma nova terminologia sem, no entanto, compreender plenamente os desafios práticos enfrentados pelos servidores, suas instituições e os cidadãos.

Integridade pública só se tornará um compromisso real das instituições quando estas deixarem de atuar exclusivamente sob a ótica restrita de controle e passarem a cultivar, de forma participativa, propósitos legítimos voltados ao interesse público. Isso vale não apenas para o Brasil, mas para qualquer país que deseje avançar rumo a uma maior confiança da sociedade nas instituições e a uma governança mais eficiente e transparente da máquina pública.

## REFERÊNCIAS

- CGU. (2024). *Plano de Integridade e Combate à Corrupção: 2025-2027*. [https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/cgu-lanca-plano-inedito-de-integridade-e-combate-a-corrupcao-com-ampla-participacao-social/Plano\\_Integridade\\_Combate\\_Corrupcao\\_20252027.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/cgu-lanca-plano-inedito-de-integridade-e-combate-a-corrupcao-com-ampla-participacao-social/Plano_Integridade_Combate_Corrupcao_20252027.pdf)
- Heywood, P. M. and Rose, J. (2015). 'Curbing Corruption or Promoting Integrity? Probing the Hidden Conceptual Challenge'. In: Hardi, P., Heywood, P. M. and Torsello, D., eds., *Debates of Corruption and Integrity: Perspectives from Europe and the US*. Palgrave Macmillan. 102-19
- Heywood, P. M., (2012). 'Integrity management and the public service ethos in the UK: patchwork quilt or threadbare blanket?' *International Review of Administrative Sciences*. 78(3), 474-493
- Heywood, P.M. e Kirby, N. (2020). 'Public Integrity: from anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal'. *Etica Publica. Studi su Legalità e Partecipazione*. 11-31
- Kirby, N. (2021) 'An "Institution-First" Conception of Public Integrity'. *British Journal of Political Science*, 51(4), pp. 1620–1635. doi:10.1017/S000712342000006X.
- Kirby, Nikolas (2022). 'Institutional Integrity: Its Meaning and Value'. *Ethical Theory and Moral Practice* 25 (5):809-834.
- Rich, J.A.J. (2023). 'Outsourcing Bureaucracy to Evade Accountability: How Public Servants Build Shadow State Capacity'. *American Political Science Review*, 117(3), pp. 835–850. doi:10.1017/S0003055422000892
- Williams, M.J. e McAra, S. (2025). 'Blackout of the Pens': Anti-corruption Oversight and Operational Efficiency in Brazil'. *Teaching note Reference no. 425-0029-8*. Blavatnik School of Government, University of Oxford. <https://www.thecasecentre.org/products/view?id=205684>

## Editores especiais:



**Fernanda Odilla**

[fernanda.odilla@unibo.it](mailto:fernanda.odilla@unibo.it)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2229-986X>

Universidade de Bologna, Itália

Fernanda Odilla é doutora em Ciências Sociais e Políticas Públicas e mestre em Criminologia e Justiça Criminal pelo King's College London, no Reino Unido, com especialização em Criminalidade e Segurança Pública pela UFMG e bacharel em Jornalismo pela PUC Minas.

### **Anna Petherick**

[anna.petherick@bsg.ox.ac.uk](mailto:anna.petherick@bsg.ox.ac.uk)

Universidade de Oxford, Reino Unido

Anna Petherick é doutora em Política pela Universidade de Oxford, no Reino Unido, e professora associada de Políticas Públicas na Blavatnik School of Governance, da mesma Universidade. Atualmente, Anna também atua como diretora do Lemann Foundation Programme for the Public Sector.

### **Pepe Tonin**

[ptonin@gmail.com](mailto:ptonin@gmail.com)

Universidade de Sussex, Reino Unido

Pepe Tonin é auditor federal de finanças e controle e doutorando no Centro para estudos da corrupção da Universidade de Sussex, no Reino Unido. Possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP) e mestrado em Políticas Públicas pela Universidade de Oxford, no Reino Unido.