

## FÓRUM

Artigo convidado | DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.92312>

# INTEGRIDADE, ÉTICA E COMBATE À CORRUPÇÃO NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: DESAFIOS CONCEITUAIS E HORIZONTES POSSÍVEIS

*Ethics, integrity and the fight against corruption in the field of Brazilian public administration: Conceptual challenges, trajectories, and possible horizons*

*Ética, integridad y la lucha contra la corrupción en el ámbito de la administración pública brasileña: Desafíos conceptuales, trayectorias y horizontes posibles*

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior\*<sup>1</sup> | [temuju@gmail.com](mailto:temuju@gmail.com) | ORCID: 0000-0002-5524-3830

Karina Furtado Rodrigues<sup>2</sup> | [karinafrodriques@gmail.com](mailto:karinafrodriques@gmail.com) | ORCID: 0000-0001-9330-6399

Suylan de Almeida Midlej e Silva<sup>3</sup> | [suylan@unb.br](mailto:suylan@unb.br) | ORCID: 0000-0002-9395-3657

Sandro Trescastro Bergue<sup>4</sup> | [sandro.bergue@gmail.com](mailto:sandro.bergue@gmail.com) | ORCID: 0000-0002-1878-8479

\*Autor correspondente

<sup>1</sup>Universidade de Lisboa, Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, Portugal

<sup>2</sup>Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

<sup>3</sup>Universidade de Brasília, Departamento de Gestão de Políticas Públicas, Pós-Graduação em Administração, Brasília, DF, Brasil

<sup>4</sup>Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Escola Superior de Gestão e Controle, Porto Alegre, RS, Brasil

## RESUMO

Quais ambiguidades e pressupostos conceituais das políticas de integridade, ética e combate à corrupção deixamos de discutir e, ao serem ignorados, prejudicam a própria efetivação dos objetivos que as ensejam? Argumenta-se que, ao embarcar na difusão mundial de políticas de governança pública, majoritariamente ligadas ao controle, o Brasil acabou por adotar o caminho da prescrição antes de debater e considerar as ambiguidades e pressupostos de tais políticas. O objetivo deste artigo é desvelá-las vis-à-vis a análise do arcabouço normativo existente no Brasil por meio de: uma contextualização da emergência dessas políticas no bojo da difusão da governança pública; uma análise da adoção de políticas de integridade pelo Brasil; compreensão da ética sob a lente da Filosofia, e como ela vem sendo operacionalizada no Brasil; e pressupostos histórico-culturais das políticas de combate à corrupção existentes.

**Palavras-chave:** integridade, ética, combate à corrupção, governança, administração pública.

## ABSTRACT

What conceptual ambiguities and assumptions of integrity, ethics, and anti-corruption policies have we failed to discuss and, when ignored, have undermined the very achievement of the objectives that give rise to them? It is argued that Brazil, embarking on the global dissemination of public governance policies, mostly linked to control, adopted the path of prescription before debating and considering the ambiguities and assumptions of such policies. The objective of this article is to reveal them vis-à-vis the analysis of the existing normative framework in Brazil through: a contextualization of the emergence of these policies in the wake of the dissemination of public governance; an analysis of the adoption of integrity policies by Brazil; an understanding of ethics from the perspective of Philosophy, and how it has been operationalized in Brazil; and the historical-cultural assumptions of existing anti-corruption policies.

**Keywords:** integrity, ethics, anti-corruption, governance, public administration.

## RESUMÉN

¿Qué ambigüedades y supuestos conceptuales de las políticas de integridad, ética y anticorrupción hemos dejado de discutir y, al ignorarlas, perjudican el logro real de los objetivos que les dan origen? Se argumenta que, al embarcarse en la difusión global de políticas de gobernanza pública, principalmente vinculadas al control, Brasil terminó adoptando el camino de la prescripción antes de debatir y considerar las ambigüedades y supuestos de tales políticas. El objetivo de este artículo es desvelarlos frente al análisis del marco normativo existente en Brasil, a través de: una contextualización del surgimiento de esas políticas en la difusión de la gobernanza pública; un análisis de la adopción de políticas de integridad por parte de Brasil; entendiendo la ética a través del lente de la filosofía y cómo se ha operacionalizado en Brasil; y por los supuestos histórico-culturales de las políticas anticorrupción existentes.

**Palabras clave:** integridad, ética, anticorrupción, gobernanza, administración pública.

## INTRODUÇÃO

A integridade e a ética têm ascendido tanto como temáticas no campo científico quanto como objetos de difusão na prática da administração pública. Sua adoção entre os diversos países ocorre na esteira da profusão de modelos analíticos e prescritivos de agenda de reforma da governança pública, em grande medida ligadas às vertentes de “boa governança” e de governança corporativa organizacional, focadas na afirmação do *rule of law* e sob o argumento da urgência do combate à corrupção (D’Alterio, 2018; Heywood & Kirby, 2020; Scapin, 2016).

Essa difusão ocorre a partir de receituários de implementação de estruturas e instrumentos de integridade e de ética, providos por diferentes organizações intergovernamentais e não governamentais, acompanhados de diferentes estratégias de reforço, como conferências, grupos de trabalho, guias, manuais, consultorias e indicadores de aderência. Assim, multiplicam-se os *think tanks*, cursos, certificações e publicações internacionais sobre “boas práticas”.

No Brasil, tribunais de contas e controladorias públicas têm editado uma pluralidade de normas e determinações de governança, que se afirmam e se legitimam como caminhos necessários para a ética e a integridade, tratadas ora como princípios, ora como modelos. O governo federal também vem empreendendo esforços de incremento da gestão da integridade e da ética baseados na pauta da governança, por meio da sistematização de estruturas e medidas para atuação coordenada e harmônica entre órgãos centrais e setoriais. Exemplo de instrumento dessa agenda é o Decreto n. 9.203 (2017), que institui a Política de Governança Pública no âmbito do governo federal, bem como o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (Sitai) e o Sistema de Gestão da Ética (SGEP), de que tratam o Decreto n. 11.529 (2023) e o Decreto n. 6.029 (2007), respectivamente.

Se, por um lado, há uma clara ampliação de arranjos e mecanismos de integridade e de ética tanto no setor público brasileiro – ainda que mais concentrado na esfera federal de governo – quanto em outros países que acompanham a difusão global desses temas, por outro, ainda é tímido o debate crítico sobre os desafios conceituais, as limitações metodológicas, os resultados efetivamente alcançados e os conflitos e acomodações de interesses e visões que marcam suas trajetórias, além da possibilidade de novos horizontes. Isso porque a adoção de normas sobre essas temáticas estabelecendo como devemos tratá-las se deu antes que houvesse qualquer debate sobre o que elas de fato são e quais premissas carregam, seja de modo geral, seja de modo específico e contextual.

A questão-chave no Brasil é que o crescente interesse pela integridade e ética tem sido marcado pelo contexto político de forte cultura do escândalo e moralismo. Mais do que isso, esse interesse e ampliação ocorrem legitimados na ideia da governança, conceito de grande indefinição e comumente tratado com forte conotação positiva, atratividade normativa e apelo consensual que, no País, tem sido abordado de maneira reduzida (Caldeira et al., 2023; Pollit & Hupe, 2011; Rodrigues et al., 2024; Rodrigues & Pacheco, 2024).

Fato é que, no fundamental plano conceitual, ainda existem inconsistências. Ainda é turva a diferenciação entre ética, conduta moral e disciplina, bem como a relação entre esses conceitos e a noção de integridade (Bergue, 2022a). Os elos mesmo entre esses conceitos e o

enfrentamento à corrupção, cujo clamor tem servido de base de legitimação para os recentes arranjos e medidas de ética e integridade no Brasil, já são por si elusivos.

Vale notar que a perspectiva sobre a ética não se limita ao escopo anticorrupção, reclamando espaço e alcance mais amplos. Já quanto à integridade, que ora é tratada como valor público, ora como modelo de sistematização de medidas preventivas ou como sinônimo de combate à corrupção, não há uma relação clara com a ética. Nesse sentido, além do esforço de depuração para consistência e precisão conceitual, impõe-se reconhecer também as expressões formalísticas ou cerimoniais dos fenômenos. Se falta o conceito, a implementação dessas políticas será no mínimo parcial e, quiçá, enviesada. Logo, colocamos a seguinte questão: Quais ambiguidades e pressupostos conceituais das políticas de integridade, ética e combate à corrupção estamos deixando de discutir e, ao serem ignorados, prejudicam a própria efetivação dos objetivos que as ensejam?

Este ensaio tem como objetivo responder a essa pergunta explorando os aspectos conceituais e teóricos relativos às políticas de integridade e ética, levando em conta suas reduções e limitações, as quais vêm modelando as estruturas do setor público e as instituições brasileiras, também sob o apelo do combate à corrupção. Paralelo a isso, importa discutir o conceito de governança pública, que serve de moldura para todo esse debate. Para desenvolver o argumento, estipularam-se quatro objetivos específicos: debateras visões contrastantes de governança pública e sua influência nos atuais modelos de integridade e ética; analisar como a integridade pública vem sendo “traduzida” pelo governo federal em estruturas e mecanismos, e quais suas limitações e lacunas; discutir a dimensão conceitual da ética vista como moralidade, em contraste com os estreitos contornos disciplinares que delimitam as práticas convencionais em curso; mostrar que a corrupção é tratada muito mais como um problema ético-moral do que como de gestão pública, sendo, talvez, a principal justificativa e razão final das atuais políticas de integridade.

## **O NASCEDOURO DA CONCEPÇÃO BRASILEIRA DE INTEGRIDADE E ÉTICA: VISÕES CONTRASTANTES DA GOVERNANÇA PÚBLICA**

Colebatch (2014, p. 308, tradução livre) ressalta que tanto a governança quanto a boa governança têm sido tratadas por múltiplos significados e um forte apelo consensual (“afinal, quem é a favor da ‘má governança?’”). Pollit e Hupe (2011, p. 652, tradução livre) sugerem que a ambiguidade tem marcado a ideia do conceito, caracterizada por atratividade normativa, grande mercantilização e amplitude de uso indiscriminado para diferentes fenômenos ou domínios, representando um caso de “conceito mágico”.

Cabe, então, delimitar a trajetória de difusão dos modos de governança que mais afetaram a concepção brasileira de integridade e de ética, uma vez que é no bojo da difusão (em disputa) dessas governanças que se assentaram as bases para as atuais políticas. Foram dois os modos de governança mais influentes: o de boa governança e o de governança corporativa. Exploraremos cada um deles adiante.

A perspectiva da boa governança, com seu viés desenvolvimentista, difundiu-se pelo globo tanto de maneira coercitiva – no caso de países que recebem ajuda financeira do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional – quanto como forma de busca de legitimação, no caso daqueles países independentes de tais instituições.

O Banco Mundial foi o precursor desse conceito quando, em 1992, publicou o estudo “Governance and development”, que estabelecia a necessidade de reformas em países em desenvolvimento em três principais áreas governamentais: prestação de contas (micro e macro), informação e transparência, e estrutura jurídica para o desenvolvimento (World Bank, 1992). O documento foi, supostamente, o resultado da discussão entre os funcionários do banco e acadêmicos africanos sobre as dificuldades da África Subsaariana em sustentar o crescimento em longo prazo (Mkandawire, 2007, World Bank, 1989).

Objetivava-se com a boa governança uma melhoria dos resultados de política pública em relação aos empréstimos do banco. Então conceituada como “the exercise of power to manage a nation’s affairs” (Mkandawire, 2007, p. 679), a boa governança nascida desse contexto visava solucionar tal baixa eficiência da utilização dos recursos – ora relacionada a uma baixa capacidade estatal, ora relacionada à corrupção – por meio de um receituário próprio.

Desde o nascedouro até os dias atuais, esse receituário de boa governança aglomera um belo punhado de dimensões constitutivas, como uma espécie de guarda-chuva conceitual. Sob ele, cabem indicadores que medem o Estado de Direito dos países, a lisura de processos políticos, a participação cidadã nos processos de formulação e tomada de decisão em políticas públicas, e a criação de robustez técnica na administração pública e, nos casos de a boa governança ser condicionalidade para ajuda financeira internacional, de ortodoxia econômica (Buta & Teixeira, 2020; Mkandawire, 2007; Pollitt & Hupe, 2011).

Já sobre a perspectiva da governança corporativa organizacional, pela dinamicidade própria dos mercados, sua profusão de códigos de conduta e boas práticas (Aguilera & Cuervo-Cazurra, 2004), ligadas ao controle, deu-se de maneira muito mais rápida e profunda do que a noção de boa governança ligada à ideia de capacidade estatal. Tal visão corporativa é mais restrita ao modelo de tomada de decisão e controle próprio de organizações unitárias, nas quais a questão de governança a ser resolvida é a de um conselho que almeja se assegurar de que os gestores estão agindo em benefício da empresa, e que tem responsabilidades perante seus acionistas.

Organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) difundiram essa visão corporativa de governança por meio de diversas cartilhas e manuais, que logo começou a ser aplicada como sinônimo de governança pública pelos Estados, a ser implementada individualmente por cada organização pública. Em termos de exequibilidade, nos parece que, por não ensejar reformas estruturais de funcionamento da máquina pública, como o conjunto de dimensões da boa governança sugere, houve maior adesão da visão corporativa organizacional.

No caso brasileiro, soma-se a isso o fato de a pauta da governança ter sido encabeçada por uma instituição de controle, e não de desenvolvimento – no caso, o Tribunal de Contas da União (TCU), em 2003, no “Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao Tribunal de Contas da União” (TCU, 2020).

Em tal documento, assume-se explicitamente o formato “corporativo” de governança, ao se separar “governança” de “gestão”.

Foi somente em 2017 que surgiu uma diretriz do governo federal a respeito da governança pública e, no mesmo ano, um projeto de lei (PL n. 9.163/2017) sobre o mesmo tema (Caldeira et al., 2023; Grin, 2023; Rodrigues & Pacheco, 2024). Tanto o decreto quanto o PL mantêm o formato corporativo da governança, mas adicionam princípios e diretrizes que conversam com a perspectiva de boa governança, estabelecendo a importância de ações de melhoria de capacidade estatal.

Nesse ínterim, a integridade surge na Política de Governança Pública brasileira (Decreto n. 9.203, 2017) primeiro como princípio, sugerindo que o conceito seja um norte a ser considerado em tomadas de decisão que envolvem certo nível de discricionariedade; segundo, como mecanismo de governança; e terceiro, como ação programática, ao estabelecer como obrigatória para o governo federal a instituição de programas de integridade,

com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

I - comprometimento e apoio da alta administração;

II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;

III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e

IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade. (Decreto n. 9.203, 2017, art. 19)

A despeito do modelo híbrido de governança adotado pelo Brasil, é comum que o termo “integridade” seja tomado como sinônimo de “boa governança” por diversos governos, organizações não governamentais e organismos internacionais. Tal imprecisão conceitual traz desafios à implementação das políticas de integridade, ética e anticorrupção nos países e, no Brasil, enseja ambiguidades – que serão exploradas nas seções subsequentes.

Conclui-se que a boa governança, portanto, nasce como resposta à crença de que os Estados não são capazes de se autorregular – ou de superar o patrimonialismo – com vistas a entregar políticas públicas de qualidade com eficiência. Em um processo similar, a governança corporativa organizacional nasce da crença de uma incapacidade autorregulatória do mercado e de suas organizações – então marcado por fraudes desestabilizadoras dos sistemas econômicos. Isso levou ambas as correntes a terem, em sua práxis, uma grande proximidade com a noção geral de necessidade de aumento de controle da teoria do principal-agente. Discursivamente, tal crença se coaduna com a percepção de necessidade de mitigação do alto risco de corrupção nos governos e a necessidade de se imporem condutas éticas na administração pública.

## INTEGRIDADE PÚBLICA NO BRASIL: SEUS CAMINHOS E ALONGAMENTOS CONCEITUAIS

No Brasil, desde os anos 2010, observa-se uma contínua ascensão da integridade pública, ora como princípio da política de governança pública, ora como modelo para sistematização de estruturas e iniciativas anticorrupção. Legitimada pela difusão da boa governança e da governança pública sob o viés da governança corporativa, reforçada ainda pela urgência do combate à corrupção, essa agenda é marcada por imprecisões conceituais e ambiguidades na relação com outras noções e políticas.

Na literatura científica e técnica, há múltiplas abordagens sobre a integridade, sendo três proeminentes. Uma se refere à ideia de qualidade do comportamento dos agentes públicos – a qual exploraremos, sob a ótica da Filosofia e da normativa sobre ética na administração pública brasileira, na próxima seção do artigo; outra está relacionada ao sentido de um bem comum produzido pela ação coletiva; a última representa uma sistematização de mecanismos para combater a corrupção e outras práticas de má administração (Huberts, 2018; Vieira, 2023).

D’Alterio (2018) reafirma essa multiplicidade e indica que, em relação à abordagem que trata a integridade como sistematização, há variações entre os modelos, gerando imprecisões sobre seus componentes ou sobre comportamentos a serem prevenidos e combatidos. Em complemento, Huberts (2018) aponta que o desenho e a implementação de modelos de integridade devem “evitar simplificações excessivas, generalizações e o ‘integritismo’, [que] se refere ao uso incompreendido ou mesmo indevido – para fins políticos ou oportunistas da integridade” (p. 27, tradução livre).

O legado da governança pode representar o elemento de explicação da imprecisão conceitual e ainda do forte apelo com que conta a integridade (Pollitt & Hupe, 2011). Tomando a ambiguidade e os “traços mágicos” herdados de sua base de legitimação, pode-se supor que haja maiores riscos de que sistemas de integridade impliquem algum nível de “integritismo”. Portanto, em contextos políticos abalados por escândalos de corrupção, somando-se as características “mágicas” herdadas, torna-se mais provável que padrões de integridade sejam superficialmente abordados e que sejam assimilados de maneira acrítica.

A democracia brasileira tem sido marcada por escândalos seguidos de mudanças no aparato anticorrupção (Oliveira, 2019; Ros & Taylor, 2022). A integridade tem sido adotada pelo governo brasileiro a partir da ideia de boa governança que a sustenta como a “ausência de corrupção” (Heywood & Kirby, 2020, p. 14, tradução livre), concebida e implementada como modelo para sistematizar medidas anticorrupção (D’Alterio, 2018; Heywood & Kirby, 2020; Huberts, 2018).

A trajetória da integridade no Brasil, além do mencionado Decreto n. 9203/2017, teve como marcos as Portarias n. 784/2016, n. 1.827/2017, n. 1.089/2017 e n. 57/2019 da Controladoria-Geral da União (CGU) e os Decretos n. 10.756 e n. 11.529, editados em 2021 e 2023. A formulação dessas normas indica significativa ascendência do modelo da OCDE e a liderança da CGU no desenho e implementação (Bergue, 2022a; CGU, 2023a).

O modelo de integridade pública do governo federal baseia-se nesses normativos e compreende um conjunto de estruturas, regras e medidas no qual a CGU representa o órgão central

do Executivo federal responsável por orientar e coordenar a implementação e a avaliação no nível superior (CGU, 2023a). Nessa sistematização, a implementação e o monitoramento das funções de integridade dão-se sob a responsabilidade de cada órgão e entidade, a partir de seus respectivos “programas de integridade” (Decreto n. 9.203, 2017).

A primeira concepção atribuída a esses programas foi de que representavam “um conjunto de medidas para prevenir, detectar, punir e remediar a corrupção e a fraude” (Decreto n. 9.203, 2017). A partir do decreto de 2021, surgiram duas inovações principais. Os programas passaram a ter como práticas de má administração a serem prevenidas e combatidas, além da corrupção e fraude, “irregularidades e outros desvios éticos e comportamentais”. Em segundo lugar, formalizaram-se como “medidas de integridade” a serem implementadas por meio dos programas a “promoção da transparência, a atuação da ouvidoria, os controles internos, a gestão da ética e a corregedoria” (Decreto n. 10.756, 2021).

Em 2023, ocorreram novas mudanças. Primeiro, os programas de integridade passaram a indicar uma faixa ainda maior de más práticas a prevenir e combater, no caso, as “violações ou desrespeitos a direitos, valores e princípios que afetam a confiança, a credibilidade e a reputação das instituições”. A segunda foi a indicação de que as medidas de integridade incluiriam também “outras [não nominadas] essenciais ao funcionamento do programa de integridade” (Decreto n. 11.529, 2023).

Notavelmente, a expansão de tipos “abertos” de práticas de má administração implica mais desafios e novas espécies de riscos à integridade. Tal expansão traz ambiguidades para a avaliação de riscos e implementação de medidas preventivas, ainda mais sem um entendimento aprofundado sobre a ética. Estender o foco das medidas de integridade à prevenção e combate de práticas e eventos muito diferentes e pouco definidos pode turvar a orientação das iniciativas de análise e intervenção, enfraquecendo a capacidade de resposta dos programas de integridade.

Mais que isso, a fluidez e as dificuldades de se entender as fronteiras sobre a compreensão do que representa a “reputação das instituições”, que deve ser protegida pelos programas de integridade, também podem resultar em usos inadequados ou persecutórios de seus mecanismos, que Huberts (2018, p. 27), como já indicado, aponta como representação do indesejável “integritismo”.

## ÉTICA NO ARRANJO NORMATIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O conceito de ética tem sido associado ao de integridade em diferentes contextos (Mainardes, 2023; Menzel, 2015). Na administração pública brasileira, os conceitos relacionam-se mais intensamente no âmbito do SGEF e do Sitai, por meio dos programas de integridade, abordados na seção anterior (Bergue, 2022a; 2022b; Oliveira, 2024). Esses conceitos têm ainda repercussões na política de gestão de pessoas do Poder Executivo Federal, mais precisamente evidenciando-se como competência transversal formalmente requerida dos servidores públicos dessa esfera.

A positivação da relação integridade e ética processa-se nos termos da Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME n. 21/2021, com alterações produzidas pela Instrução Normativa SGP-ENAP/MGI n. 11, de 27 de março de 2024, que transforma a competência antes denominada “Orientação por valores éticos” na ora definida como ‘Ética e integridade’, com a seguinte descrição: “Capacidade de agir de forma refletida e consciente, nas relações profissionais e interpessoais, considerando princípios e valores que priorizem o interesse público” (Instrução Normativa MGI n. 11, 2024). Em sua redação original, a ética como competência foi abordada por Bergue (2022b) indicando alguns limites da sua assunção orientada predominantemente pela proposição de valores morais, entre os quais se pode referir, além dos citados, o de transparência e da própria integridade tomada como valor (Bergue, 2023). Observada a necessária precisão conceitual, é preciso destacar que a ética transcende a dimensão da enunciação valorativa, seja em normas, seja em codificações de conduta, impondo-se assinalar, ainda, que, se apenas nesses formatos se concentrasse, reduziria seu poder transformador do comportamento dos agentes em termos de pensamento, deliberação e ação.

Outrossim, trazemos, primeiro, uma análise conceitual sobre eticidade e moralidade, para então confrontar tais conceitos com o arranjo normativo da administração pública brasileira.

## Eticidade e moralidade

Da nova redação da competência “Ética e integridade” no legístico brasileiro, mais consistente com o que a Filosofia sustenta, extrai-se que a ação eticamente justificada exurge de um exame crítico (que questiona), refletido (que se volta para o próprio sujeito), radical (que alcança as raízes do pensamento) e contingente (que observa as circunstâncias do contexto) sobre os valores em apreço, que, por vezes, podem se posicionar em conflito nos cenários de deliberação perante os quais se encontra o agente. A condição resultante desse esforço percuciente de pensamento é um entendimento esclarecido, que eleva o sujeito à condição de produzir um juízo consciente e o subsequente agir conforme.

Assim, a eticidade e a moralidade constituem esferas relacionadas, mas distintas de sustentação da ação. Entre outros, Cortina e Martinez (2005) bem acentuam a diferença de contornos desses conceitos:

Essa distinção é útil, pois se trata de dois níveis de reflexão diferentes, dois níveis de pensamento e de linguagem acerca da ação moral, e por isso se torna necessário utilizar dois termos diferentes se não queremos cair em confusões. Assim, chamamos de “moral” esse conjunto de princípios, normas e valores que cada geração transmite à geração seguinte na confiança de que se trata de um bom legado de orientações sobre o modo de se comportar para viver uma vida boa e justa. E chamamos de “Ética” essa disciplina filosófica que constitui uma reflexão de segunda ordem sobre os problemas morais. A pergunta básica da moral seria, então: “O que devemos fazer?”, ao passo que a questão central da Ética seria antes: “Por que devemos?”, ou seja, “Que argumentos corroboram e sustentam o código moral que estamos aceitando como guia de conduta?”. (p. 20)



A atitude ética constitui-se, então, em um agir conforme uma moralidade agudamente examinada e justificada em seus enraizamentos e situação. A radicalidade da análise que subsidia a deliberação ética requer o esforço de introspecção do sujeito que se proponha a investigar antes a si próprio em busca da “consciência” acerca dos pressupostos valorativos que sustentam seu entendimento sobre determinado conceito subjacente ao fenômeno investigado. Também, a natureza situada requer que o juízo considere as circunstâncias em que se mostra o objeto de apreciação.

Ainda, conforme destaca Vázquez (2022), a justificação de um ato opera-se no plano da razão, dado que “O verdadeiro comportamento moral não se exaure, pois, no reconhecimento de determinado código por parte dos indivíduos, mas reclama, por sua vez, – e a isto tende o progresso moral – a justificação racional das normas que se aceitam e se aplicam” (p. 249).

Ao considerarmos a deliberação e a ação éticas como aquelas que refletem um arranjo moral submetido ao escrutínio do intelecto para fins de justificação (ou seja, padrões morais devidamente examinados), podemos depreender que esses juízos não visam rupturas ou mesmo continuidades nas trajetórias de pensamento, senão inflexões que ajustem o comportamento das pessoas a um quadro histórico e social em constante transformação. Então, sem reduzir-se a relativismos, o juízo eticamente sustentado é contingente, tanto quanto o senso de justiça não se reduz à estreita e literal captura do texto legal positivado (Bergue, 2024).

Vázquez (2022) assinala a diferença entre a relatividade das arquiteturas morais (inerente à sua natureza sócio-histórica) e o relativismo ético, desvio de juízo a ser superado pela adoção dos critérios de justificação racional, como os denominados critérios científico e dialético, especialmente esse segundo, dados os limites do primeiro, que não se trata de uma referência especificamente ética.

O relevo dessa questão remete à necessidade de tratamento dos conceitos de juízos de fato (ou de realidade) e de valor (Reale, 2002). Especialmente para a ética, que verte da Filosofia como um dos seus ramos essenciais e fundadores, o pensamento opera no plano dos juízos de valor. Por valor, aqui se toma o que é reconhecido como “mais valioso”, tendo em vista que “Todo o ato moral inclui a necessidade de escolher entre vários atos possíveis”, e “Ter de escolher supõe, portanto, que preferimos o mais valioso ao menos valioso moralmente [...]” (Vázquez, 2022, p. 135).

Diferentemente das ciências da natureza, para ilustrar, em que assumem proeminência os juízos de fato, a ética, como um fazer filosófico de ordem prática, envolve exame racional e rigoroso dos elementos constituintes da dimensão valorativa do pensamento e da ação subsequente. Daí as implicações limitantes do tratamento da ética segundo uma perspectiva estritamente disciplinar que reproduz os contornos próprios das ciências jurídicas, em termos de ritos de processamento e implicações essencialmente sancionadoras. E, sabe-se, a dimensão ética da ação transcende a órbita jurídico-positivista. Mas, se os critérios de escrutínio ético não se resumem à literalidade do texto legal, onde mais buscá-los? Um percurso de resposta orienta-se para um exame levado a efeito pelo próprio sujeito em um diálogo crítico-reflexivo constante com os elementos valorativos de seu entorno.

A perspectiva dialética como critério de justificação de um juízo de valor, tal como referida por Vázquez (2022), assume que a conformação de valores morais em uma coletividade descreve uma trajetória histórica ascensional, que se caracteriza

por um crescimento do domínio dos homens sobre si mesmos; por suas relações cada vez mais conscientes, livres e responsáveis com respeito aos outros; pela regulamentação dos seus atos de tal maneira que os interesses pessoais se combinem cada vez melhor com os da comunidade; por uma afirmação cada vez mais plena de sua convicção íntima em contraste com a aceitação puramente formal ou externa das regras de convivência etc. (p. 258)

Assim, no curso dos embates orientados para a superação das contradições e conflitos que se instalam nos coletivos sociais, os arranjos valorativos orgânicos que conformam as suas relações são depurados e alcançam patamares superiores. E, por conseguinte, o alcance desse estágio mais elevado de consciência tende a suportar deliberações mais justas e melhores.

## A operacionalização da ética nas normas brasileiras

Da mesma forma que a integridade, a ética está intrinsecamente relacionada à deliberação na administração pública. Mas como o conceito de ética referido como competência poderia ser operacionalizado, segundo uma perspectiva de ética aplicada no âmbito do Executivo federal?

Para responder, pode-se, de maneira sintética, pensar em duas dimensões de exame recursivamente entrelaçadas para a tomada de decisão, a saber: uma técnica, de conteúdo predominantemente instrumental; e outra ética, de substância valorativa. Desborda-se aqui o componente técnico da decisão, avançando-se para a sua expressão ética, que, evidentemente, alcança mesmo as ditas variáveis técnicas tomadas como ingredientes do esforço deliberativo do agente.

Nesses termos, a apreciação de natureza ética, para fins estritamente didáticos, pode ser pensada segundo dois momentos principais: o de tomada de consciência do sujeito em relação às ancoragens valorativas do próprio pensar e o de exame das alternativas disponíveis, ambos segundo critérios que as diferentes vertentes teóricas da ética informam: o caráter virtuoso da ação; as consequências e o dever imposto a si pela razão. A recursividade no curso da investigação revela-se nos sucessivos retornos e avanços do pensamento envolvendo a seleção de aspectos técnicos e o exame dos seus correspondentes pressupostos valorativos de sustentação.

Até aqui se percebe algo inerentemente subjetivo associado ao senso de ética. E, eventualmente, uma questão poderia emergir: Como isso pode conviver com a administração pública, que se apoia em seus princípios constitucionais e legais, e em valores tais como a objetividade, a imparcialidade, a neutralidade, entre outras abstrações ingênuas do pensamento positivista que, por vezes, em situações-limite, conduzem a uma distopia funcional resultante, entre outros fatores, da síndrome comportamentalista a que alude Ramos (1989)? Ocorre que a ética, como expressão do pensamento filosófico em sua plena expressão, como se referiu antes, incide justamente sobre isso, com o intuito de reexaminar, de reelaborar e de reinterpretar conceitos eventualmente deformados.

Diante disso, a escolha para o futuro do tratamento do tema na administração pública brasileira parece estar, também para fins estritos de exercício de pensamento, entre dois cami-

nhos, a saber: o de seguir a linha formal, prescritiva e instrumental em curso ou o de ousar algo distinto, baseado em um pensamento mais substantivo, que, para ilustrar, parta de um esforço de reconhecer o princípio constitucional da moralidade mais essencialmente como eticidade, o de publicidade como transparência, o de eficiência como efetividade, o de impessoalidade como equidade e, especialmente, o de legalidade, que transcenda a estrita expressão de vinculação para envolver também a dimensão discricionária da deliberação e da ação. Eis uma expressão do esforço intelectual e transformador que a ética encerra em sua dimensão de justificação segundo o critério dialético indicado por Vázquez (2022).

O aqui aventado percurso alternativo, a propósito, já está subjacente ao enunciado da referida competência “Ética e integridade”, pois assume que agir eticamente pressupõe ação “refletida e consciente” (Instrução Normativa MGI n. 11, 2024). Então, que ações levar a efeito para traduzir essa disposição normativa em ação transformadora? Como desenvolver a capacidade dos agentes para mobilizar essa competência? São questões em aberto, mas que não podem prescindir do investimento em educação, seja a formal, em seus diferentes níveis e estendendo-se a toda a sociedade, seja a profissional ou continuada, especialmente ao encargo das escolas de governo.

Entre os efeitos disso, espera-se, ainda, o surgimento de um senso de ética que extrapole as condenações de práticas corruptivas. Uma atitude refletida e consciente precisa estar incorporada nas decisões e ações do cotidiano do agente público. O microcosmo moldado pelas instâncias operacional e tática do serviço público – as burocracias de médio escalão e de nível de rua – representa a mais substantiva expressão do servidor público, que converte os recursos de todas as ordens em valor público a ser entregue à sociedade.

O ataque ao servidor público como potencialmente corruptível e os questionamentos sobre sua ética e honestidade têm levado à elaboração de políticas de integridade voltadas quase que unicamente para o fim de corrigir desvios, quando elas deveriam se guiar para além do comportamento negativo do agente público. Dessa forma, o arranjo normativo da administração pública precisa, essencialmente, orientar o servidor público para o exercício do poder público baseado na ética da transparência e da deliberação com vistas ao interesse público. Sem isso, o servidor será sempre tratado na perspectiva individual, contemplando apenas valores éticos e morais, quando as ferramentas de controle vão além, e requerem uma institucionalidade forte para a prevenção e o combate da corrupção.

## COMBATE E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Não é de hoje que a corrupção está presente no Brasil, porém temos que fazer uma reflexão considerando o contexto atual em que vivemos, um sistema democrático, mas ainda com várias imperfeições. O fenômeno não pode ser naturalizado como algo endêmico e que aportou em território nacional com os portugueses lançando as sementes do “jeitinho” brasileiro (DaMatta, 1986), no sentido negativo do termo. Como disse José Murilo de Carvalho (2005), “não estamos

condenados à corrupção!”. Em verdade, é o conjunto de práticas e instituições existente no País que leva à persistência do fenômeno, “que nada tem de natural” (Avritzer & Filgueiras, 2011, p. 8).

O problema da corrupção tem sido examinado a partir de uma perspectiva moralista por parte da sociedade brasileira e das elites políticas e “tem produzido um tipo de histeria ética calcada em um clamor por maior moralização da política e da sociedade” (Avritzer & Filgueiras, 2011, p. 8). Esse clamor moral leva a um estado de paralisia que impossibilita mudanças e contribui para a deslegitimação da própria democracia no Brasil, porque impede que sejam formados consensos em torno de princípios e regras institucionais da política (Avritzer & Filgueiras, 2011).

Como já dito, não é possível abordar a corrupção unicamente na perspectiva individual, à medida que ela se configura como um problema também institucional e de gestão pública, sobretudo quando o objetivo é sua prevenção e seu enfrentamento. Carvalho (2008) acredita que a reação à corrupção envolve o comportamento individual, “mas o enquadra em perspectiva política e sistêmica, não moralista” (p. 239). Nessa linha de raciocínio, para o autor, a corrupção seria inaceitável, pois minaria a essência da democracia representativa. E o ingrediente sistêmico preconiza que o governo pratique uma gestão correta, eficiente e honesta do bem público (Carvalho, 2008).

Dessa forma, o caráter sistêmico da corrupção leva à compreensão de que ao mesmo tempo que ela impacta a boa gestão do bem público, deve ser tratada também como um problema de gestão. Isso nos leva a crer que será por meio da organização do sistema político e do Estado, do modelo de administração pública e de formas de controle que o fenômeno da corrupção poderá ser reprimido.

Na visão de Filgueiras (2009), “a prática de corrupção não está relacionada a aspectos do caráter do brasileiro, mas à constituição de normas informais que institucionalizam certas práticas tidas como moralmente degradantes, mas cotidianamente toleradas” (p. 387). Para ele, a antinomia entre normas morais e prática social da corrupção no Brasil revela outra contradição: a corrupção é explicada “pelo fosso que separa os aspectos morais e valorativos da vida e a cultura política” (p. 388).

Mesmo que a cultura política funcione como uma espécie de motor para a disseminação de práticas corruptíveis, é preciso ter cuidado para não acharmos que a solução para o problema da corrupção seja apenas uma ruptura com o passado histórico do Brasil. Esse descuido pode nos levar à tendência de naturalizar a corrupção em função da persistência do patrimonialismo nas estruturas institucionais brasileiras, como se fosse uma herança ibérica maldita e infalível. Sabemos que a não distinção entre a coisa pública e os interesses privados é um terreno fértil para a corrupção, mas considerar a cultura política como a causa fatal da sua perpetuação pode provocar a sensação de beco sem saída, o que acaba por legitimar tal prática.

A visão de que o patrimonialismo seria um conceito central para explicar a corrupção, já que ela é resultante de arranjos institucionais pré-modernos – com relações de dominação legitimadas pela tradição –, leva à teoria de que a modernização, orientada pelo paradigma racional-legal ocidental, seria um caminho para soluções voltadas à sua erradicação (Oliveira et al., 2016). Com esse raciocínio, o combate à corrupção “passaria pela instituição e aplicação

de códigos de conduta, bem como pela promoção de treinamentos de sensibilização e formação ética, voltando-se à eliminação do clientelismo e do nepotismo na administração pública” (Oliveira et al., 2016, p. 117). Nessa perspectiva, “a corrupção seria comumente associada ao subdesenvolvimento, o que faria com que a retórica sobre sua erradicação fosse relacionada à racionalização das relações Estado-sociedade como meio de se buscar o desenvolvimento” (Graaf, 2007 como citado em Oliveira et al., 2016, pp. 117-118).

Ocorre que o fenômeno da corrupção não tem o privilégio de acontecer apenas em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento; ele tem florescido também nas sociedades industriais avançadas (Power & González, 2003). Isso não significa que ele deva ser naturalizado. Dado que não estamos fadados a conviver com tal mazela de maneira determinística, precisamos apostar na possibilidade de prevenir e combater a corrupção de modo efetivo. Para isso, são necessários um modelo de administração permeável à participação social e uma forma de controle dentro de um viés democrático. Também, um sistema de ética e integridade que possa auxiliar esse processo sem cair no simples moralismo. Ou seja, a corrupção precisa ser enfrentada com políticas públicas que contemplem o caráter sistêmico do problema.

Embora alguns autores considerem que os mecanismos de controle muitas vezes são permeados por um caráter utópico, sobretudo em países como o Brasil (Abrucio, 2005; Rodrigues et al., 2016), não podemos desmerecer as formas de controle comumente conhecidas, como a *accountability* horizontal, que ocorre por meio de supervisão e sanções legais de agências estatais contra outros agentes ou agências do Estado, e a *accountability* vertical, cujo controle dá-se por cidadãos via processo eleitoral ou por denúncias de atos de autoridades públicas articuladas com variadas fontes de informação (O’Donnell, 1998). No entanto, é preciso estender um pouco mais o entendimento sobre as formas de controle. Aqui, ressaltamos a importância do controle social, ou *accountability* social, aquela que acontece por meio do controle da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais e dos meios de comunicação, convencional ou não, sobre as instâncias governamentais (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

A *accountability* pressupõe o estabelecimento de mecanismos de prestação de contas e responsabilização dos agentes políticos e burocratas, e tornou-se um princípio fundamental do ordenamento democrático (Filgueiras, 2011). Tal concepção estaria muito ligada às democracias representativas, espelhando uma relação entre quem governa e quem é governado (Filgueiras, 2011; Peruzzotti, 2008). Essa é a perspectiva da teoria da agência, que reconhece na *accountability* o problema do *principal-agent* (Philp, 2009 como citado em Filgueiras, 2011). No entanto, diante da continuidade de atos de corrupção em vários países do mundo que possuem órgãos especializados em prestação de contas, como controladorias, auditorias, organismos anticorrupção etc., tal processo de *accountability* tem sido visto como repleto de fragilidades e deficiências (O’Donnell, 1998; Peruzzotti, 2008; Rodrigues et al., 2016; Vieira, 2005).

Longe de achar que a corrupção será erradicada completamente, uma vez que faz parte do comportamento humano desde o início das civilizações, e, ainda, fugindo da premissa de que mecanismos de controle representam meras formalidades ou convenções que os governos usam para ludibriar a sociedade civil (Rodrigues et al., 2016), acreditamos que a *accountability* social seja uma forma alternativa de controle – ainda que em construção e com muitos espa-

ços de melhoria – por meio de múltiplas estratégias desenvolvidas pela sociedade civil e pelos meios de comunicação para fiscalizar as ações governamentais.

Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control. La *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas. (Peruzotti & Smulovitz, 2002, p. 32)

Diferente do processo eleitoral, a *accountability* social pode ser exercitada entre as eleições supervisionando políticos e funcionários públicos sem regras ou legislações específicas, como ocorre na *accountability* vertical ou horizontal (Peruzotti & Smulovitz, 2002). A *accountability* social também não prevê sanções, como as outras formas de *accountability*. Funciona por meio de exposições e denúncias de atos presumidamente ilegais de representantes políticos ou de agentes burocráticos, levando também à inclusão de temas na agenda pública (Peruzotti & Smulovitz, 2002). No Brasil, a *accountability* social pode ocorrer por meio de representação da sociedade civil em instâncias participativas institucionalizadas, como os conselhos de políticas públicas, mas também com a parceria entre administração pública e organizações da sociedade civil, via, por exemplo, programas públicos que estimulem o controle social (Teixeira et al., 2024).

Para além da *accountability*, há ainda de se considerar o desenvolvimento de boas políticas de proteção a denunciadores como mecanismo de “transparência para fora” (ou *outward transparency*) (Rodrigues, 2020). Assegurar que membros internos de uma organização possam fazer denúncias, contando com algum respaldo contra a perseguição interna ou outros tipos de ameaça (Varella & Dematté, 2020), coaduna com as visões de eticidade e integridade trabalhadas nas seções anteriores deste artigo, ao assegurar proteção ao “agir ético” do denunciante, ao mesmo tempo que incide em uma investigação do ato ilícito e do combate à corrupção.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E HORIZONTES POSSÍVEIS

O Brasil vem se inserindo como partícipe de uma agenda global de governança pública que busca diminuir a corrupção na administração pública, apostando que, para além do combate à corrupção, a integridade e a ética devem ser promovidas nas organizações públicas. Com isso, estabeleceu um extenso arranjo normativo no âmbito do governo federal: uma Política de Governança Pública predominantemente focada na criação de mecanismos de controle e na obrigatoriedade da existência de programas de integridade nos órgãos; um Sistema de Integridade Pública (Sipef), que posteriormente se tornou o Sitai, focado na prevenção de corrupção, fraudes, irregularidades e “outros desvios éticos e comportamentais”; o SGEF, com foco em promover “atividades que dispõem sobre a conduta ética” que, observando-se o Código de Ética

Profissional do Servidor Público e o Código de Conduta da Alta Administração Federal, orientam-se pela concepção de que a corrupção representa prática a ser debelada (*Exposição de Motivos* n. 37, 2000; *Decreto* n. 6. 029, 2007; *Instrução Normativa MGI* n. 11, 1994); além de uma vasta legislação sobre o combate à corrupção, cujo foco principal é o da sanção do indivíduo.

Contudo, ao adotar de maneira não reflexiva um rol de cartilhas de recomendações, o arranjo normativo brasileiro nas temáticas acabou por deixar de lado a complexidade de seus conceitos, o que, na nossa visão, pode prejudicar o atingimento dos objetivos postos por essas políticas. Isso ficou bem delineado na pergunta que pretendemos responder, apresentada na introdução: Quais ambiguidades e pressupostos conceituais das políticas de integridade, ética e combate à corrupção deixamos de discutir e, ao serem ignorados, prejudicam a própria efetivação dos objetivos que as ensejam?

A falta de clareza sobre os termos impõe já um primeiro desafio. A própria literatura demonstra haver, para a integridade, diferentes olhares: o da ética, aquela voltada ao bem da coletividade, e o da anticorrupção. Pode ser conceito-guarda-chuva, norte direcionador, estrutura rígida de controle, ou o que se quiser que caiba no discurso. Que dirá o conceito de governança – um dos mais polissêmicos da atualidade – que, no contexto da política de governança brasileira, ainda assume um caráter híbrido, abraçando a ideia do modelo de controle da governança corporativa organizacional, e colocando um pezinho na “boa governança” preconizada por organismos internacionais como o Banco Mundial?

O debate sobre a ética sob o prisma da Filosofia, levado a cabo na terceira seção, complexifica ainda mais o debate, uma vez que evidencia uma tensão que se faz presente em todas as demais seções do presente estudo: aquela entre a especificação e a generalização. Por um lado, quando a atual norma de integridade estabelece tipos “abertos” de práticas de má administração, enseja um aumento de ambiguidade, por vezes negativo na avaliação de riscos e implementação de medidas preventivas; por outro lado, é na exata discricionariedade interpretativa das normas que se poderá encontrar uma ética aplicada aos atos administrativos cotidianos da administração pública, a partir do próprio conceito de ética aqui trabalhado, já que é o exame crítico, refletido, radical e contingente dos valores em apreço, e não uma mera execução do que está escrito.

Nessa tensão entre o geral e o específico, têm ganhado os modelos gerais prescritivos e importados que homogeneízam sistemas sem se adaptar plenamente às regras informais e conhecimentos tácitos dos agentes públicos do contexto brasileiro, colocando o enfoque não na estrutura de incentivos ao comportamento, mas na culpabilização do indivíduo – o que pode inviabilizar resultados mais profundos dessas políticas. A prescrição, o formalismo e a instrumentalidade em curso são o horizonte que se apresenta para nós quando debatemos tais políticas no contexto brasileiro. Tal *modus operandi* trata a corrupção de modo moralista e com um sentido restrito de ética, deixando de enxergá-la como um problema de gestão que precisa de políticas públicas calcadas em conceitos sociais mais precisos do que os que temos hoje.

Se quisermos explorar outros horizontes possíveis, teremos de fazer no próprio ato de desenhar essas políticas o exercício ético proposto, objetivando desenhá-las de maneira “refletida e consciente”. Teremos de ter em vista os pressupostos nem sempre verdadeiros que carregamos sobre a cultura brasileira e sobre a inescapabilidade da corrupção – que muitas vezes conta-

minam a forma com que moldamos os mecanismos e instituições de ética e integridade e que acabam por reforçar o *status quo*. Talvez também se faça necessário modificar um pouco os princípios orientadores da administração pública – substituindo a moralidade pela eticidade, para começar.

Ainda, também será necessário ampliar o espaço para o exercício da ética e da integridade, incluindo e assegurando a participação de atores importantes da sociedade, bem como garantindo proteção àqueles que queiram agir eticamente por meio de denúncias dentro da própria instituição. Portanto, em vez de focar apenas as sanções baseadas no comportamento individual, a exemplo do servidor público como principal alvo, seria oportuno apostar na governança pública democrática como forma de possibilitar também o controle social. Sem uma institucionalização que contemple transparência e responsividade, não poderemos falar de ética e integridade. Muito menos de um sério combate à corrupção.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2005). A cooperação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, 24. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>
- Aguilera, R. V., & Cuervo-Cazurra, A. (2004). Codes of Good Governance Worldwide: What is the Trigger? *Organization Studies*, 25(3), 415-443. <https://doi.org/10.1177/0170840604040669>
- Avritzer, L., & Filgueira, F. (2011). *Corrupção e controles democráticos no Brasil* (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, n. 32). CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA.
- Bergue, S. T. (2022a). Ética, códigos de conduta e integridade na administração pública brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 14(4). <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13459>
- Bergue, S. T. (2022b). Ética como competência: Interseções entre a administração e a filosofia. *Gestão & Planejamento*, 23, 73-87. <https://doi.org/10.53706/gep.v.23.7297>
- Bergue, S. T. (2023). *Integridade: Problematizando o conceito no contexto da administração pública brasileira*. X Encontro Brasileiro de Administração Pública – X EBAP. [https://sbap.org.br/ebap-2023/anais/documento\\_final-167.pdf](https://sbap.org.br/ebap-2023/anais/documento_final-167.pdf)
- Bergue, S. T. (2024). Inteligência artificial e tomada de decisão ética no setor público. *Gestão. Org*, 22(1), 1-29. <https://doi.org/10.51359/1679-1827.2024.262501>
- Buta, B. O., & Teixeira, M. A. C. (2020). Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, 27(94). <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/26419>
- Caldeira, D. M., Secchi, L., & Firmino, S. I. (2023). New development: Public governance in the discursivity of the Brazilian government – A reflection on conceptual reduction. *Public Money & Management*, 43(2), 194-196. <https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2113630>



- Carvalho, J.M. (2005, Setembro). Um antídoto contra a bestialização republicana [Entrevista concedida à Carlos Haag]. *Pesquisa Fapesp*, vol.115, pp 10-17.
- Carvalho, J. M. (2008). Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães & H. M. M. Starling (Org.), *Corrupção: Ensaios e críticas* Editora UFMG, pp. 237-242.
- Colebatch, H. (2014). Making sense of governance. *Policy and Society*, 33(4), 307-316. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.001>
- Controladoria-Geral da União. (2023a). *Pedidos de Informação 00106.018541/2023-19, 00106.018544/2023-44, 00106.018545/2023-99, 00106.018546/2023-33, e 00106.018548/2023-22*. <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/611053>
- Cortina, A., & Martínez, E. (2005). *Ética*. (S. C. Leite, Tradução) São Paulo: Loyola.
- D'Alterio. (2018). Integrity of the public sector and controls: A new challenge for global administrative law? *International Journal of Constitutional Law*, 15(4), 1013-1038. <https://doi.org/10.1093/icon/mox077>
- DaMatta, R. (1986). *O que faz o Brasil, Brasil?* Rocco.
- Decreto n. 6. 029, de 1º de fevereiro de 2007. (2007). *DOU*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm)
- Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. (2017). *DOU*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm)
- Decreto n. 10.756, de 27 de julho de 2021. (2021). *DOU*. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.756-de-27-de-julho-de-2021-334837774>
- Decreto n. 11.529, de 16 de maio de 2023. (2023). *DOU*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11529.htm)
- Exposição de Motivos n. 37, de 18 de agosto de 2000. (2000). *DOU*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/codigos/codi\\_Conduta/Cod\\_conduta.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_Conduta/Cod_conduta.htm)
- Filgueiras, F. (2009). A tolerância à corrupção no Brasil: Uma antinomia entre normas morais e prática social. *Revista Opinião Pública*, 15(2), 386-421. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762009000200005>
- Filgueiras, F. (2011). Além da transparência: Accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, (84), 65-94. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>
- Grin, E. (2023). Debate: The narrowness of the concept of governance adopted by the Brazilian government and the role of the court of accounts. *Public Money & Management*, 43(6), 592-593. <https://doi.org/10.1080/09540962.2023.2210386>
- Heywood, P. M., & Kirby, N. (2020). *Public integrity: From anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal*. *Etica pubblica. Studi su legalità e partecipazione*, n. 2. <https://doi.org/10.1400/281574>
- Huberts, L. (2018). Integrity: What it is and why it is important. *Public Integrity*, 20 (sup1), S18–S32. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>

- Instrução Normativa MGI n. 11, de 27 de março de 2024. (2024). *DOU*. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp-enap/mgi-n-11-de-27-de-marco-de-2024-551510544>
- Mainardes, J. (2023). Ética, integridade e cultura de integridade: Reflexões a partir do contexto brasileiro. *Horizontes*, 41(1), e023031. <https://doi.org/10.24933/horizontes.v41i1.1624>
- Menzel, D. (2015). Research on ethics and integrity in public administration: Moving forward, looking back. *Public Integrity*, 17, 343-370. <https://doi.org/10.1080/10999922.2015.1060824>
- Mkandawire, T. (2007). Good Governance: The Itinerary of an Idea. *Development in Practice*, 17(4/5), 679-681. <http://www.jstor.org/stable/25548269>
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, (44), 27-52. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>
- Oliveira, T. M., Jr. (2019). Cultura do escândalo e a “ortodontia” da accountability em democracias recentes: Estudo sobre reformas anticorrupção no Brasil na era Lava Jato. *Revista da CGU*, 11(18). <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v11i18.148>
- Oliveira, T. M., Jr. (2024). 30 anos do Código de Ética do Servidor Público do Executivo Federal: Uma chamada ao debate sobre ética pública e gestão da ética. CGPC Blog GP&S. <https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/297>
- Oliveira, T. M., Jr., Costa, F. J. L. da, & Mendes, A. P. (2016). Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: Características, limites e alternativas. *Revista do Serviço Público*, 67, 111-138. <https://doi.org/10.21874/rsp.v67i0.881>
- Pollitt, C., & Hupe, P. (2011). Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13(5), 641-658. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532963>
- Peruzzotti, E. (2008). Accountability. In L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães & H. M. M. Starling (Org.), *Corrupção: Ensaios e críticas*. Editora UFMG, pp. 477-484.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). Accountability social: La otra cara del control. In *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Editorial Temas, pp. 289-325.
- Power, T. J., & González, J. (2003). Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: Uma investigação quantitativa em nível mundial. *Revista Sociologia Política*, 21, 51-69. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782003000200005>
- Ramos, A. G. (1989). *A nova ciência das organizações: Uma reconceituação da riqueza das nações*. FGV.
- Reale, M. (2002). *Introdução à filosofia* (4ª ed.). Saraiva.
- Rodrigues, T. K, A.; Oliveira, D. M.; Gomes, R.C.C (2016). A relação accountability – corrupção: Uma reflexão conceitual dos achados teóricos. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.11, n.1, 1º quadrimestre de 2016. <https://doi.org/10.14210/rdp.v11n1.p01-21>

- Rodrigues, K. F. (2020). Desvelando o conceito de transparência: Seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE.BR*, 18(2), 237-253. <https://doi.org/10.1590/1679-395173192>
- Rodrigues, K. F., Oliveira, T. M., Jr., & Caldeira, D. M. (2024, março 18). *Repensando os rumos da política de governança no Brasil*. JOTA. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/repensando-os-rumos-da-politica-de-governanca-no-brasil-18032024>
- Rodrigues, K. F., & Pacheco, C. E. R., Filho. (2024). New development: Assessing the influence of Brazil's public governance narrowness on the Brazilian Army. *Public Money & Management*, 1-5. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2365355>
- Ros, L. Da, & Taylor, M. (2022). *Brazilian politics on trial: Corruption and reform under democracy*. Lynne Rienner Publisher.
- Scapin, T. (2016). The ambiguous meaning of the ethical issue in a context of NPM reforms: Insights from the OECD, Canada and France. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9 (2), 93-119. <https://doi.org/10.1515/nispa-2016-0016>
- Teixeira, G. D., Sena, L., & Silva, S. A. M. e. (2024). Governança pública e democracia: O papel da Controladoria Geral da União na promoção da Accountability Social. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, 36(2), pp.171-202. <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2024.216403>
- Thompson, J. B. (2000). *Political scandal: Power and visibility in the Media Age*. Polity Press.
- Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU/Tribunal de Contas da União*. Edição 3. TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração.
- Varella, M. D., & Dematté, F. R. (2020). Limites e possibilidades de melhoria dos programas de whistleblowers para o combate à corrupção no Brasil. *Revista Eletrônica Direito e Política*, 15(2), 696-725. <https://doi.org/10.14210/rdp.v15n2.p696-725>
- Vázquez, A. S. (2022). *Ética*. Civilização Brasileira.
- Vieira, J.B. (2005). Estado, sociedade civil e accountability. *Ensaio FEE*, 26(1), 605-626. <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2095>
- Vieira, J. B. (2023). How social accountability fosters public integrity: The role of public policy councils in curbing corruption. *Revista de Sociologia Política*, 31(17). <https://doi.org/10.1590/1678-98732331e017>
- World Bank. (1989). From crisis to sustainable growth - sub Saharan Africa: a long-term perspective study. The International Bank for Reconstruction. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction. <https://documents1.worldbank.org/curated/es/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>
- World Bank. (1992). Governance and Development. The International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>

## **CONFLITOS DE INTERESSE**

Os/as autores/as não têm conflitos de interesse a declarar.

## **CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA**

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior: Conceituação, análise formal; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Karina Furtado Rodrigues: Conceituação, análise formal, Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Suylan de Almeida Midlej e Silva: Conceituação, análise formal, Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Sandro Trescastro Bergue: Conceituação, análise formal, Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.