

# Insumos para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e promoção da integridade pública nos governos federais do Brasil e Canadá

Luciano Charlita de Freitas

*Resumo:* Os esforços governamentais para o combate à infração disciplinar envolvendo servidores públicos é objeto de atenção das administrações públicas em âmbito mundial. Trata-se igualmente de um dos mais contemporâneos temas de estudo entre diversos segmentos das ciências sociais. No Brasil e no Canadá, o interesse pelo assunto reflete o estágio atual da administração pública, que se manifesta cada vez mais preocupada com a eficiência, eficácia e integridade de seus servidores frente aos novos desafios gerenciais e à crescente demanda da sociedade quanto à necessária transparência das ações governamentais e ao bom desempenho dos servidores públicos. Sobre o tema, diversos progressos foram registrados nos últimos anos, podendo-se citar como exemplos o fortalecimento dos órgãos setoriais de controle interno e a consolidação de sistemas de correção vinculando diversos órgãos da administração pública, bem como a introdução e fortalecimento de iniciativas preventivas e a reformulação da legislação. Nesse contexto, o objetivo do presente estudo é fazer uma abordagem crítica e comparativa sobre como o Brasil e o Canadá atuam para promover a integridade de seus servidores públicos e como as iniciativas de cada nação podem ser combinadas de modo a propiciar melhorias nos sistemas de gestão da integridade em ambos os países. O trabalho é resultado de um estudo realizado entre os anos de 2006 e 2007, fundamentado em dados coletados no Brasil e no Canadá. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, na qual se buscou estudar um fenômeno complexo e sistematizar conhecimentos adquiridos no curso do trabalho.

*Abstract:* The efforts turned to deal with the wrongdoing practices involving public servants have been source of concern in global scale and figures out as one of the most contemporaneous research subject in the social sciences. In Brazil and in Canada the interest about the subject reflects the current trends in the Public Administration that try to improve its efficiency and efficacy of its employees and, at the same time, answer the increase awareness of the citizens. In the last years many progress about the subject has been observed. Some examples are the strengthening of internal control mechanisms, the arising of national system of integrity promotion and the introduction of measures concerning preventive initiatives and the reform of the legal framework. Into this context, the objective of the present paper is to make a critical and comparative approach about how Brazil and Canada promote the integrity of their public servants and how the successful initiatives can be combined to allow improvements in the integrity system of both countries. In the present paper the competencies and limitations of each country in dealing with the wrongdoing practices are confronted aiming as ultimate objective to contribute to the integrity management.

## 1 – Introdução

A prática de irregularidades na Administração Pública está estritamente associada ao nível de desenvolvimento das nações. Sob uma perspectiva mais ampla, a prática de infrações por servidores públicos decorre, por exemplo, da crise da democracia, da instabilidade das instituições e da desigualdade social. Num sentido estrito, trata-se de uma compensação frente às frustrações decorrentes das limitações do serviço público, gerando como consequência a sobreposição do interesse particular ao interesse público e bem-estar da sociedade.

O histórico sobre o tema releva que não é um assunto da modernidade. Ao contrário, trata-se de uma anomalia que evolui em competição com as medidas criadas para combatê-la. Desse modo, a eficácia da administração pública e o instrumental de combate e prevenção à infração disciplinar são determinantes para coibir a prática de irregularidades.

A intensificação da busca de soluções para redução das irregularidades administrativas no setor público é um assunto mundial. Dentre outros países, o Brasil e o Canadá são reconhecidos pela existência de ambiente propício para o debate sobre a busca de integridade no serviço público. Os dois países estão em vias de promover a modernização de seus instrumentos de gestão de integridade para, desse modo, adequar-se aos desafios atuais, como a diversificação da mão-de-obra, renovação de sua força de trabalho, revisão de regulamentações e fortalecimento de princípios morais e éticos.

Por meio deste estudo busca-se promover o intercâmbio de experiências sobre a gestão da integridade, partindo-se do desafio de identificar as iniciativas mais bem-sucedidas adotadas no Brasil e no Canadá para combater a prática de irregularidades administrativas no âmbito do poder executivo federal.

Para tanto, o objetivo do estudo é promover uma abordagem crítica e comparativa sobre como o Brasil e o Canadá atuam para promover a integridade de seus servidores públicos e como as iniciativas de cada nação podem ser combinadas de modo a propiciar benefícios mútuos. Foi

considerada como objeto de análise a gestão da integridade na administração pública federal do Brasil e do Canadá.

Tal delimitação sustenta-se no fato de que esse ramo do governo concentra, nos dois países, a maioria dos servidores públicos e também, em termos quantitativos, a maior parte das denúncias de irregularidades. Os órgãos que compõem o Executivo Federal estão mais sujeitos a infrações, tendo em vista características típicas das atividades, como a prestação de serviços e a aplicação de recursos públicos.

O presente estudo parte de três principais pressupostos. O primeiro é de que a prática de infrações disciplinares na administração pública é resultado da junção de aspectos sociais, culturais, políticos e institucionais. A combinação desses aspectos contribui, por um lado, para definir a capacidade do Estado em coibir a prática de irregularidades administrativas, e, por outro lado, define a predisposição dos servidores públicos, de modo estrito, e da sociedade, de modo amplo, em aceitar e cometer infrações. Tal pressuposto está proximamente relacionado à contribuição de Ítalo Pardo (2004) para o tema. Esse autor identificou evidências de que as irregularidades disciplinares (referindo-se especificamente a corrupção) ocorrem em diferentes sociedades, e a percepção da sociedade sobre o que é corrupção é uma variável independente, na medida em que existe um relativismo cultural que cria diferentes concepções de corrupção em diferentes sociedades e mesmo entre diferentes grupos e pessoas em uma mesma sociedade, concluindo que o conceito de corrupção não é facilmente traduzido entre culturas (Pardo, 2004).

Um segundo pressuposto, ligado ao primeiro, é o de que o grau de desenvolvimento político, social e econômico das sociedades brasileira e canadense contribui de modo decisivo para a compreensão da sociedade do que infração disciplinar seja de fato. Evidências da literatura indicam que o regime político e o nível de desenvolvimento econômico e social são essenciais para definir o comportamento corrupto na sociedade (Power; Gonzáles, 2003).

Por fim, considera-se que o servidor público enfrenta difíceis escolhas éticas nas suas atividades diárias. Ao atender um

paciente num hospital ou ao tomar decisões acerca de investimentos públicos, o servidor público está diretamente sob ameaças originadas de motivações pessoais e influências externas.

O estudo fundamenta-se numa pesquisa qualitativa, na qual se buscou identificar os desafios da gestão da integridade no Canadá e Brasil, possibilitando a comparação e avaliando os resultados de acordo com variáveis específicas e comuns de cada país estudado (Miles; Huberman, 1994). Por meio da pesquisa qualitativa, foi possível estudar um fenômeno complexo e, após, produzir conhecimentos sistematizados dos aspectos observados, agregados a iniciativas anteriores e com possibilidade de replicação.

Para a coleta dos dados foram realizadas entrevistas junto a autoridades e especialistas do Brasil e do Canadá, consultas a documentos, incluindo documentos oficiais e regulamentos, estudos científicos e notas para a imprensa. A coleta dos dados ocorreu no período de abril de 2006 a agosto de 2007, incluindo a entrevista de doze especialistas e acadêmicos, realizada nas cidades de Brasília, no Brasil, e Quebec e Ottawa, no Canadá. As informações foram enriquecidas com a participação em seminários, congressos e palestras, no Brasil e no Canadá.

Entre as limitações identificadas no curso da pesquisa, ressalta-se o diferente escopo de ação entre os órgãos de promoção à integridade nos dois países e, mais relevante, a importante distinção entre a estrutura legal.

Na seção a seguir será apresentada a sustentação teórica da pesquisa e, em seguida, os principais resultados alcançados. Por fim serão apresentadas as principais conclusões.

## 2 – Conceitos e referências

Adentrar na literatura disponível sobre o tema gestão da integridade por si só é uma atividade exaustiva. A conclusão a que se chega, após a análise das principais obras e discussão com especialistas, é de que as diversas abordagens disponíveis competem ou complementam-se no sentido de um entendimento geral sobre o assunto. De modo geral a literatura provoca reflexões

sobre duas principais questões: como pensar as irregularidades praticadas por servidores públicos e como combatê-las.

Na ordem, tem-se o conceito de moral como chave para iniciar o entendimento do que seja infração disciplinar. Tal abordagem parte do princípio de que moral precede outros conceitos, inclusive o de legal, na medida em que o reconhecimento do que é moral ou imoral sustenta a percepção do que é aceito ou não numa sociedade. Pensando dessa forma, faz sentido considerar que o conceito de legalidade não tem necessariamente uma conexão perfeita com a estrutura moral vigente numa determinada sociedade onde o senso do que é moral, ou não, antecede – e na maioria das vezes influencia – o legal (Pardo, 2004).

A aplicação da moral no cotidiano do servidor público ocorre através da faculdade individual de julgar, que, por sua vez, é aprimorada pela experiência dos indivíduos e instituições. A capacidade de acolher as leis morais em seus princípios e de assegurar sua eficácia se faz pelo aprendizado ao longo da formação moral e, como exceção, pela força externa do direito ou da violência (Oliveira, 2006).

Desse modo, moral é uma concepção que deriva da existência humana e em associação com ela é desenvolvida (Appleby, 1952). A tese dominante é a de que a origem da moral resulta da cultura, da autoconsciência e do pensamento abstrato da sociedade (Chediak, 2004; Ayala, 1987). A percepção do que é moral origina parte das leis e estruturas legais de uma sociedade.

Vinculado ao conceito de moral está o de ética. A ética é a teoria do comportamento moral dos homens em sociedade. Um indivíduo com discernimento ético é capaz de realizar uma reflexão crítica do que vem a ser moral, sobre o que pode ou não ser certo ou errado. Assim, moral é o objeto de estudo da ética, diz respeito aos costumes, valores e normas de conduta de cada sociedade. A ética, então, pode ser considerada como o regimento, a lei do que seja ato moral. Por isso se fala de modo geral em códigos de ética e não código de moral. Os códigos de ética servem para homogeneizar na sociedade os princípios considerados moralmente aceitos.

A ética, ou outros regramentos criados numa determinada sociedade, nem sempre reflete tudo o que é moral. Para citar alguns argumentos que corroboram tal entendimento, recorre-se à percepção mutante da sociedade sobre o que é moral, que se revela uma característica difusa e dificilmente sumarizada em códigos; ou o auto-interesse dos legisladores durante o processo de construção de normas, ou ainda a introdução de *alien legal* no acervo normativo, o que Weber (1978) intitula lei imposta.

O que parece inexorável nesse contexto é que as regras escritas convergem no sentido de reduzir a ameaça causada pela prática de irregularidades por parte do servidor público que tenta impor seu interesse particular frente ao interesse social e ao bom funcionamento da administração. As leis também protegem os direitos dos servidores públicos de receber tratamento razoável diante da confirmação da prática de irregularidade e obrigam as autoridades a promover profunda investigação sobre denúncias antes de definir as repreensões cabíveis, sempre tendo em consideração princípios como razoabilidade e proporcionalidade.

Em suma, de todas as tentativas de controle das irregularidades, as leis disciplinares são as mais duradouras. As normas escritas promoveram extraordinário avanço nas práticas de punição especificamente através da classificação de penalidades de acordo com o tipo específico de irregularidade. No Canadá a codificação das leis de punição em um código penal começou no fim do século 18, como resposta à crescente complexidade das irregularidades. A unificação do sistema de lei criminal no Canadá ocorreu após o estabelecimento da confederação, em 1867, quando se substituiu a lei provincial criminal por um documento unitário nacional.

A codificação das leis no Brasil, incluindo o Código Penal, é mais antiga que a experiência canadense. Os primeiros códigos implementados no Brasil refletem a regulamentação vigente em Portugal e desde o período colonial foram atualizados sem grandes interrupções. A transposição da estrutura legal de Portugal para o Brasil e os subseqüentes ajustes para o contexto colonial permitiram a assimilação do sistema de lei escrita que ainda vigora nos dias atuais.

O registro escrito das leis contribuiu de modo decisivo para a construção do Estado Legal, porém ocupou um papel secundário no desenvolvimento de valores morais, no Canadá e no Brasil. Apesar de as regulamentações serem essenciais, reconhece-se que não são suficientes para a manutenção da integridade sem o apoio de diretrizes e incentivos. A combinação ideal dessas funções dependerá do meio cultural, político e administrativo de cada nação.

Evoluindo na discussão, verifica-se na literatura que a prática punitiva figura como resultado da incapacidade do Estado em prevenir a atuação irregular de seus servidores. Sobre esse assunto, Brasil e Canadá diferem profundamente em seus entendimentos e práticas. O senso geral é de que a punição é uma instituição, parte de um sistema que envolve normas de conduta e requer uma autoridade para gerar essas normas, uma autoridade para impor sanções e alguma medida de poder prático sobre pessoas ou recursos. Igualmente há entendimento geral de que a penalização possui efeitos pedagógicos quando aplicada em dosagem adequada à irregularidade cometida (Binder, 2002).

A respeito da capacidade de punição, existe uma enorme avenida para discussão. Acosta (2004) define que tal distinção é feita tendo como consideração duas perspectivas. Primeira: a concentração de esforços na estruturação penal, que trata a totalidade de eventos conflitivos. Segunda: a exclusão de alguns conflitos do alcance do Direito Penal, permitindo a resolução através de outros meios. Para colocar o assunto em termos práticos, basta usar os exemplos do Canadá e Brasil. No Canadá é adotado, nos termos definidos por Acosta (2004), uma abordagem *penalcentralized*, enquanto o Brasil adota uma abordagem descentralizada na qual, por exemplo, a administração é agente titular do poder de investigar e punir seus servidores infratores.

A ênfase sobre medidas repressivas é uma ação diferente das iniciativas pelo fortalecimento de valores e trabalhos preventivos. Sob essa perspectiva, Kant de Lima (2005) indica que as estratégias repressivas aplicadas ao controle social são tipicamente associadas a sociedades desiguais, cujas regras

definitivas não representam proteção de todos os cidadãos, o que justifica sua violação sistemática. Por sua vez, nas sociedades igualitárias as estratégias preventivas são feitas pela internalização de valores, propiciando um nível de obediência a tais valores (Lima, 2005).

A Gestão da Integridade, diversas vezes comentada no presente trabalho, contempla todas as iniciativas voltadas para a promoção da moral e do comportamento ético dos servidores, o estabelecimento de boas práticas e o combate a atos irregulares cometidos por servidores públicos no exercício de suas atividades públicas.

### 3 – Do comportamento impróprio de servidores públicos

A origem do comportamento impróprio, num senso amplo, é considerada por alguns ramos da academia, especialmente aquele sob a influência da concepção hobbesiana, como uma característica inseparável da própria existência humana, baseada no instinto de existência. Sob essa perspectiva, o impulso humano para a prática de irregularidades é instintivo, diferente da racionalidade, que é arduamente controlada. No cotidiano do servidor público, trata-se de uma motivação adicional para o potencial infrator cometer atos irregulares, mesmo admitindo ser um comportamento moralmente inaceitável.

A mencionada perspectiva sobre comportamento infracional foi sustentada por ampla parcela da academia dominante no início do século passado. As lições defendidas pelos pioneiros do estudo da criminologia, quando aplicadas ao serviço público, distinguem ainda que os praticantes de irregularidades muitas vezes estão sujeitos a confusão entre moralidade ou imoralidade de seus atos. O exercício do senso moral pelo servidor público distingue o servidor equilibrado e consciente do “imbecil moral”, que deveria ser tratado, ou do “criminoso nato”, que deveria ser punido (Morris, 1976).

O senso moderno de infração disciplinar considera a



quebra de fronteira da moralidade como começo do comportamento irregular. Para tanto, adota uma perspectiva mista sobre as origens da conduta imprópria, sugerindo que tal comportamento decorre da fusão de aspectos multidisciplinares que incluem desde o senso interno de moral, já mencionado, até as imperfeições externas das estruturas e condições de trabalho.

Especificamente no setor público, a definição de infração é: “resultado de uma conduta, ou tentativa de prática de ações consideradas anormais, que não são hábitos, e que é moralmente inaceitável” (Morris, 1978). Materializa-se na contravenção das normas de conduta; no mau uso de bens ou recursos públicos; na má administração de recursos do Estado; nas omissões que criam perigo à vida, saúde e segurança do povo, e na concorrência para execução de práticas irregulares, entre outras.

A definição de infração de modo geral é estritamente técnica e diretamente conectada aos códigos de conduta de cada país. Aqui, a principal questão é a distinção entre a concepção brasileira de que infração é o que está proibido na lei, enquanto no Canadá a infração é que atinge a moral e a ética.

Em oposição ao conceito de infração encontra-se o de integridade. No Canadá, integridade é considerada a soma de valores como crenças duradouras que influenciam atitudes, ações e escolhas que os servidores públicos fazem com os meios e recursos disponíveis para o desempenho de suas atividades (CCMD, 2001, p. 64).

Integridade é conquistada quando o servidor público compreende e internaliza valores geralmente aceitos na sociedade. No Canadá esses valores fundamentais são referidos normalmente como “fundações fortes”<sup>1</sup> e é sobre eles que está construído todo o aparato que regulamenta a infração disciplinar no país. O servidor público que age sob a égide da integridade deve atuar com lealdade e comprometimento em relação à instituição pública. Dessa forma, o servidor contribui para a democracia e o bem-estar da sociedade.

A emergência de novas perspectivas sobre conduta

---

<sup>1</sup> Tradução livre do original: *strong foundation*.

inapropriada e a crescente preocupação sobre o tema deram origem a um extenso corpo de leis e ferramentas gerenciais que foram rapidamente incorporadas ao novo paradigma de administração pública a partir dos anos 50. Para os estudiosos do assunto, as novas perspectivas para ética e integridade no serviço público abriram espaço para converter em prática os esforços teóricos acumulados.

Duas questões surgiram do novo contexto. Primeiro, o desafio de regular o comportamento dos servidores ao oferecer um quebra-cabeça de orientações legais, algumas vezes conflitantes; em segundo lugar, o risco de expor os servidores públicos a diferentes fontes de informações, levando em consideração o acesso diferenciado de informações em suas atividades diárias.

Com fundamento nesse duplo desafio houve uma contínua concentração de regras de ética e iniciativas em uma estrutura legal específica. Tal tendência pode ser entendida como medida reducionista, incapaz de contemplar de modo prescritivo orientações sobre temas subjetivos e diversificados como valor e moral.

No contexto de sociedades complexas como as aqui analisadas, onde existem níveis distintos de comportamentos, valores e princípios aceitáveis, a constatação comum é de que as leis são instrumentos coercitivos para estabelecer algum nível de uniformidade no comportamento de servidores públicos. Mas, mesmo com a limitação inerente das regras escritas, merece ser considerada sua indubitável efetividade no estabelecimento de certas orientações para a conduta de servidores públicos.

Para entender o nível atual de aceitação de leis e outros mecanismos destinados a impor ordem na administração pública, faz-se necessário resgatar a própria evolução do sistema legal de cada país. No Canadá, os aspectos disciplinares que regem a conduta de servidores públicos fundamentam-se predominantemente na justiça criminal, originada do sistema inglês de justiça tribal, em que a justiça era feita no âmbito local sob o princípio do autopolicamento, obedecendo aos costumes locais e à opinião pública, que desempenhava papel de destaque na averiguação de como lidar com criminosos. No país, o direito baseado no costume

exerceu forte influência sobre o moderno sistema judicial e no entendimento sobre controle social.

No Brasil, a herança portuguesa, no que se refere a assuntos relacionados ao crime, teve longa tradição de uma abordagem centralizadora, determinada pelo imperador e escrita por um pequeno grupo de burocratas bem-educados. Sob a sombra do poder real, o agente público ganhou progressivo poder ao longo do fortalecimento do estado liberal, assumindo a lei escrita como instrumento de coerção e defesa da ordem, normalmente impostas aos súditos. A proximidade entre os burocratas do governo português e os monarcas e a forma como se desenvolviam as leis ocasionaram uma imagem pejorativa dos funcionários públicos, ainda hoje lembrados como “amigos do Rei”, expressão ainda em uso no Brasil para justificar o senso de impunidade frente aos atos irregulares cometidos por servidores públicos.

A seguir será apresentada de modo sumário a estrutura de gestão da integridade no Brasil e no Canadá e estatísticas consolidadas, extraídas de documentos oficiais e estudos prévios sobre o tema.

### 3.1 – Estrutura da gestão da integridade e percepção sobre integridade no serviço público do Brasil e Canadá

Nem o Brasil nem o Canadá disponibilizam publicamente uma base de dados sistematizada das práticas de conduta imprópria dos seus servidores públicos. Tal limitação, em vias de ser superada diante da demanda da sociedade e da informatização da administração pública, reduz a base de comparação quantitativa sobre os índices de integridade dos dois países, porém não impossibilita a apresentação de uma visão geral sobre as práticas irregulares no Brasil e Canadá.

No Brasil a gestão da integridade dos servidores públicos no governo federal fica a cargo da Controladoria-Geral da União<sup>2</sup> (CGU). Criada em 2003, a CGU é a instituição que coordena o sistema de controle interno da administração pública federal. Está vinculada ao poder executivo e tem entre suas atribuições a

---

<sup>2</sup> Controladoria-Geral da União: <http://www.cgu.gov.br>

promoção da integridade por meio da prevenção da corrupção, o fomento do controle social, o fortalecimento da gestão nos níveis estaduais e municipais, os avanços na transparência pública, a promoção da ética e integridade no serviço público federal e o mapeamento dos riscos de corrupção.

No Canadá, cabe ao Tesouro do Canadá a responsabilidade de gerenciar o serviço público e seus servidores, o que inclui a definição de regras de apuração de responsabilidade e aplicação de punições administrativas. O Escritório de Integridade Pública<sup>3</sup> (PSIO), criado em 2001, é a instituição que coordena o sistema de promoção à integridade. Vinculado ao poder legislativo, o PSIO atua exclusivamente na prevenção, investigação de irregularidades e promoção de integridade na administração pública federal canadense.

A título de ilustração, as tabelas a seguir apresentam informações sobre o nível de integridade no serviço público do Brasil e Canadá. As tabelas 1 e 2 trazem uma visão geral sobre a distribuição de processos administrativos disciplinares decorrentes de denúncias ou auditorias internas por órgãos do governo. A tabela 3 sumariza a evolução da percepção da sociedade sobre o nível de corrupção no Brasil e Canadá entre os anos de 1996 e 2006. Por fim, a tabela 4 detalha os setores percebidos como mais afetados pela corrupção.

TABELA 1 – Procedimentos disciplinares no Poder Executivo Federal Brasileiro – distribuição de casos por Ministério – 2003-2005

<b>Órgão público</b>	<b>Total %</b>
Ministério da Justiça	44,29%
Ministério da Seguridade e Assistência Social	16,28%
Ministério da Saúde	9,21%
Ministério da Educação	8,42%
Ministério da Fazenda	4,63%
Ministério do Meio Ambiente	3,28%
Ministério do Trabalho e Emprego	3,00%
Ministério do Desenvolvimento Agrícola	1,96%
Outros	8,90%

FONTE: CGU (24/09/2007)

<sup>3</sup> Public Service Integrity Officer: <http://www.pso-bifp.gc.ca>

TABELA 2 – Procedimentos disciplinares no Poder Executivo Federal canadense – distribuição de casos por Departamento e Agência – 2003-2005

<b>Órgão público</b>	<b>Total %</b>
Serviço Correicional do Canadá	15,75%
Agência de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Canadá	10,96%
Saúde do Canadá	9,59%
Cidadania e Imigração Canadense	8,22%
Serviços Públicos	7,53%
Defesa Nacional	6,85%
Ministério dos Transportes	4,79%
Polícia Real Montada Canadense	4,11%
Departamento de Recursos Naturais do Canadá	4,11%
Relações Industriais de Fronteiras	4,11%
Pesca e Oceanos do Canadá	3,42%
Justiça Canadense	3,42%
Agricultura e Alimentos Agrícolas do Canadá	2,74%
Relações Indígenas e Desenvolvimento do Extremo Norte Canadense	2,05%
Comunicações do Canadá	2,05%
Relações com Veteranos do Canadá	1,37%
Outros	8,90%

FONTE: Public Service Integrity Officer. Annual Report to Parliament

O que se observa dos dados analisados é que a maior parte dos processos disciplinares instaurados no âmbito do poder executivo federal brasileiro e canadense está concentrada nos órgãos que lidam diretamente com o cidadão – por exemplo, polícia, serviços médicos, assistência social; os que gerenciam grandes valores e recursos financeiros, como as agências de desenvolvimento, bancos e órgãos responsáveis por orçamento, e os que definem padrões e regulamentos e realizam fiscalização, como as agências de transporte, comunicação, meio ambiente e agricultura.

Ainda se observam nos dados indícios de que os órgãos

mais próximos da sociedade estão mais sujeitos a processos administrativos disciplinares. São também órgãos que possuem maior contingente de servidores, com faixa salarial mais modesta e formação educacional restrita, e, no caso do setor judiciário, os que estão mais vulneráveis à falta de transparência.

É baseada na percepção dos membros da sociedade quanto à integridade de suas instituições públicas que a Transparência Internacional formula anualmente o Índice de Percepção de Corrupção<sup>4</sup>. Brasil e Canadá estão dispostos no índice em posições distintas: o primeiro numa posição mediana no *ranking*, percebido como mais corrupto; o segundo, entre os países percebidos como pouco corruptos. Ambos, contudo, enfrentaram nos últimos dez anos uma crescente deterioração de suas posições no *ranking*, que inclui 180<sup>5</sup> países.

TABELA 3 – Evolução do Índice de Percepção de Corrupção – Brasil e Canadá (1996-2006)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Brasil (Rank)	40	36	46	45	49	46	45	54	59	63	70
Brasil (CPI Score <sup>6</sup> )	2,96	3,56	4,0	4,1	3,9	4,0	4,0	3,9	3,9	3,7	3,3
Canadá (Rank)	5	5	6	5	5	7	7	11	12	14	14
Canadá (CPI Score)	8,96	9,1	9,2	9,2	9,2	8,9	9,0	8,7	8,5	8,4	8,5

FONTE: Transparência Internacional

A Transparência Internacional também estratifica o índice de percepção de corrupção por setores do governo, conforme tabela 4, a seguir.

<sup>4</sup> Corruption Perceptions Index (CPI). O índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional classifica os países em termos do grau em que a corrupção é percebida entre servidores públicos e políticos. Trata-se de uma combinação de índices, estruturado com base em pesquisas relacionadas à corrupção, realizadas por especialistas, e pesquisas conduzidas por uma variedade de instituições independentes com reputação reconhecida.

<sup>5</sup> O número de 180 países corresponde à última pesquisa realizada pela Transparência Internacional.

<sup>6</sup> *CPI Score* refere-se à percepção do grau de corrupção visto pela perspectiva de homens de negócio e especialistas. Varia entre 10 (livre de corrupção) e 0 (altamente corrupto).

TABELA 4 – Setores mais afetados pela corrupção – Brasil e Canadá (2004)

Setores afetados por irregularidades	Brasil	Canadá
Partidos políticos	4,5	3,8
Parlamento / Legislativo	4,3	3,5
Poder Judiciário	4,2	3,2
Polícia	4,4	2,8
Empresas / setor privado	3,8	3,0
Impostos	4,2	3,1
Alfândega	3,9	2,6
Mídia	3,6	3,2
Serviços de saúde	3,9	2,7
Sistema educacional	3,9	2,6
Cadastro e permissões	3,6	2,5
Telefonia / eletricidade / outros serviços	3,8	3,0
Forças armadas	3,4	2,6
ONGs	3,0	2,6
Entidades religiosas	3,0	2,6

FONTE: Transparência Internacional – Barômetro Internacional da Corrupção 2004

A seguir serão apresentadas as iniciativas destacadas pelos gestores públicos do Brasil e do Canadá entre as mais relevantes para a gestão da integridade em cada país.

#### 4 – Tendências recentes e iniciativas relevantes para a gestão da integridade no serviço público do Brasil e do Canadá

Os setores públicos do Canadá e Brasil investem continuamente na implementação de medidas que visam a reduzir as irregularidades administrativas e promover integridade. Nesta seção serão apresentadas algumas iniciativas identificadas no curso do presente estudo, as quais, somadas aos instrumentos mapeados por outros pesquisadores e analistas<sup>7</sup>,

<sup>7</sup> Outras iniciativas: *accountability*; fortalecimento dos instrumentos e práticas de controle interno; independência dos órgãos de investigação e apuração de irregularidades administrativas; melhorias das regras de contratação; promoção da parceria entre os poderes do Estado, a sociedade civil e o setor privado; fortalecimento

podem contribuir para melhorias dos sistemas de promoção à integridade nas administrações públicas brasileira e canadense. As iniciativas destacadas nesta seção correspondem aos instrumentos considerados maduros e consolidados no Canadá e Brasil, portanto consistem numa amostra entre outras ações em prol da melhoria da integridade no serviço público.

A primeira refere-se à combinação entre regulamentação e estrutura de promoção da integridade e combate à infração disciplinar. Para os especialistas consultados, as iniciativas bem-sucedidas na estruturação de um sistema eficaz de gestão de infração disciplinar decorreram da combinação de estruturas e revisões dos instrumentos e fundamentações legais. Trata-se de uma iniciativa que se opõe ao casuísmo no estabelecimento de instrumentos e estruturas, normalmente resultado de escândalos. A conciliação entre estrutura, instrumentos e normas é apontada como resultado de planejamento e motivada pela necessidade de associar eficiência da administração pública frente a novos desafios de gestão da integridade.

A adoção de instrumentos alternativos à punição e a redução da prática de punir como modo de combater a infração de servidores públicos é outra iniciativa considerada importante pelos especialistas consultados. A eficácia de tal política é continuamente contestada por especialistas e acadêmicos (Westfelt, 2001), mas, na prática, continua em uso, às vezes com retrocessos. Os meios alternativos à punição, como são os casos da mediação e arbitragem ou os termos de ajuste de conduta e multa, são instrumentos comprovadamente eficientes para reduzir a quantidade e gravidade das infrações, para proteger os servidores contra equívocos e má interpretação de normas e regulamentos e recuperar o bom servidor que tenha cometido infrações não-intencionais ou de menor gravidade (Ribeiro, 2005).

Em terceiro lugar, a transparência e melhoria da comunicação com a imprensa apresentam-se como relevantes instrumentos para debelar a infração disciplinar e promover a

---

da cultura política; simplificação da burocracia na administração pública; controle social, e outras.



integridade no setor público. O desequilíbrio decorrente da falta de transparência e de bons canais de comunicação com a imprensa pode ter efeitos diversos, como, por exemplo, a redução da capacidade da imprensa de divulgar os eventos irregulares, ou, em oposição, elevar a percepção da sociedade sobre corrupção (Stapenhurst, 2000). Sobre essa última possibilidade, Krastev (2004) afirma que a percepção da sociedade sobre o nível de corrupção algumas vezes é resultado da obsessão da mídia sobre o tema, considerando que “estórias de corrupção vendem bem”.

Em seguida, constata-se que os servidores públicos e a sociedade esperam rigorosa aderência dos líderes do governo aos preceitos de valores e ética. Tal entendimento é chave para desencorajar o pressuposto de que “se quase todo o mundo pratica atos irregulares, então corrupção é uma regra e não um desvio de regra”<sup>8</sup> (Krastev, 2004, p. 48).

O sucesso dessa iniciativa tem como pré-requisito a retomada do debate sobre as definições entre o público e o privado e pensar numa reforma da legislação que contemple o conjunto das instituições políticas e os representantes escolhidos pelo povo (Bignotto, 2006). A submissão de toda e qualquer autoridade a preceitos de ética e moral e o respeito a códigos de conduta é um elemento fundamental para a difusão da moral na sociedade. A queda da confiança da sociedade e, em especial do servidor público, diante dos líderes, revela-se desastrosa tanto no aspecto da eficácia do trabalho quanto no padrão de desempenho dos servidores. Um alto padrão de conduta em todas as esferas de comando no serviço público é um dos fatores-chave na qualidade do governo (Eriksson, 2007).

Nesse rol incluem-se as instituições dos poderes judiciais e legislativos, nos quais a percepção de corrupção são as mais elevadas dentre todas as instâncias de poderes do Estado. A probidade de servidores, independente de a qual poder estejam vinculados, tem o efeito de disseminar a integridade no setor público como um todo.

---

<sup>8</sup> Tradução livre do original: “if almost everybody is a practicing corrupter or corrupter, then corruption is a rule and not a deviation from the rule”.

A quinta iniciativa identificada na pesquisa aborda o equilíbrio entre a concessão de autonomia e o controle de discricionariedade da autoridade pública. Essa iniciativa trata especificamente da necessidade de adequar a gestão da infração disciplinar à moderna administração pública. Os efeitos do balanceamento da delegação de poder e autonomia repercutem no melhor atendimento ao cidadão, especialmente nos órgãos públicos cuja atribuição inclui a prestação de serviços (Cartier-Bresson, 2007). Não obstante, a autonomia dos servidores públicos deve ser precedida do fortalecimento dos valores e da responsabilidade individual dos servidores públicos e de instrumental normativo que defina os limites de atuação e competência dos servidores.

Outra iniciativa apontada como bem-sucedida é o aprimoramento dos mecanismos de seleção dos servidores como medida para o fortalecimento da integridade no serviço público. O servidor selecionado mediante concurso público deve a seu próprio esforço a posição pública alcançada, identifica-se com a coisa pública e é consciente dos seus deveres e obrigações. A adoção de mecanismos rigorosos de seleção de servidores públicos está entre os instrumentos mais importantes de combate às práticas patrimonialistas e fisiológicas que precedem muitos casos de irregularidades no serviço público.

A integração dos órgãos de gestão de integridade, de aplicação de sanções administrativas e penais, de prevenção e de controle constitui outra iniciativa destacada. O sucesso dessa iniciativa está associado à informatização das bases de dados e sua integração, à simplificação de procedimentos investigativos e à estabilidade das instituições públicas. O resultado é um sistema de integridade abrangendo arranjos institucionais, gerenciamento e regulamentações combinados para promover a integridade e reduzir os riscos de comportamentos irregulares.

A oitava iniciativa trata da adaptação das regras de conduta ao contexto particular dos órgãos da administração. A integridade e os valores éticos constituem a base de um sistema completo de prevenção da prática de irregularidades. Porém, a adequação dos códigos de conduta e políticas de promoção à

integridade ao contexto de cada órgão, conservando os princípios fundamentais, possibilita regular a atuação dos servidores de acordo com as limitações e peculiaridades de cada órgão. Regras fixas dificultam a assimilação por parte dos servidores, que não conseguem identificar nos regulamentos a cultura ou as atribuições dos órgãos públicos onde atuam.

Em seguida, a proteção contra represálias a denunciantes. Tal iniciativa valoriza a segurança do servidor público ou membro da sociedade que faz denúncias de boa fé. A proteção ao denunciante de boa fé reforça a importância da atenção da sociedade e dos servidores públicos como meio essencial de monitoração e manutenção da *accountability* do governo. Por esse meio, o denunciante tem sua identidade protegida, evitando represálias por parte do servidor público ou instituição pública denunciada. Igualmente a proteção reduz a denúncia anônima, possibilitando maior qualidade na apuração dos fatos denunciados.

Dentre as iniciativas mais importantes apontadas pelos especialistas, a informatização tem destaque. A respeito dessa iniciativa, chamam a atenção dois aspectos principais – o fortalecimento da transparência e *accountability* e o potencial democratizante das tecnologias da informação. A informatização de atividades públicas permite maior transparência das ações governamentais e, aplicada de modo adequado, representa um potencial instrumento para restrição de práticas irregulares em setores historicamente mais propensos à realização de tais práticas, com destaque ao de compras públicas e atendimento ao cidadão. Entre outros ganhos, inclui ainda a eficiência do setor público e a facilidade de acesso do cidadão a informações do governo, contribuindo, por fim, para o controle social.

O fortalecimento de valores morais e éticos é a iniciativa apontada como base para diversas outras ações de promoção da integridade. A maior importância da ética no setor público pode ser vista como uma forma de auxiliar os sistemas de responsabilidade vigentes e garantir a proteção dos valores essenciais nas atividades da administração pública. Especialistas e pesquisadores indicam que confiança e compromisso com valores morais e éticos contribuem para reduzir a quantidade de regras e tornar claras as fundações sobre as quais as regras foram criadas.

Para maior efetividade dessa iniciativa, é necessário adaptar as orientações de valores morais e éticos aos diferentes públicos-alvos, seja no setor público, seja em órgãos da sociedade civil e do setor privado (Miller, 2004).

A gestão de riscos e o planejamento para promoção da integridade é uma iniciativa majoritariamente preventiva. Surge do conflito de valores normalmente associado a períodos de transição, quando se renovam os incentivos para comportamentos corruptos diante da incapacidade do estado de se adaptar às novas tendências. Planejar e mapear os riscos possibilita ao administrador público identificar os setores mais afetados em decorrência da tensão entre valores tradicionais e modernos, especialmente num contexto de transformação. A gestão do risco, a identificação dos pré-requisitos para as práticas irregulares, o aprimoramento das condições de trabalho e a melhoria da integridade do servidor como indivíduo e da administração como um todo são algumas das práticas que possibilitaram o sucesso das nações no combate à infração disciplinar (Eriksson, 2007; Cartier-Bresson, 2007).

A penúltima iniciativa julgada mais importante diz respeito à relação entre a gestão da integridade e aspectos relacionados à segurança nacional e interna. Entre as preocupações estão a proteção de recursos públicos e a informação para uso criminal e a associação dos servidores públicos com organizações criminosas. O fortalecimento do controle interno sobre aspectos de Segurança Nacional, Violência Urbana e Combate ao Terrorismo constitui-se numa das iniciativas mais arrojadas entre as observadas ao longo do estudo. Tal iniciativa foi potencializada pelo entendimento de que determinadas irregularidades ocorrem no plano global, entre as quais a corrupção. Trata-se de um novo desafio que envolve o diálogo internacional e a coordenação de ações investigativas e preventivas.

Entre as iniciativas mais recentes destaca-se a promoção da diversidade no setor público. O pluralismo da sociedade reflete-se no serviço público. Os componentes da administração pública têm origens e costumes nas mais diversas origens; ao mesmo tempo, estão sendo gradualmente expostos à interação

com agentes de outros países e, com predominância no caso canadense, recebendo em seus quadros servidores de origem estrangeira. A preocupação em ajustar as normas e condutas à diversidade cultural proporciona à administração pública ao mesmo tempo evitar conflitos graves de valores e tirar vantagem dos benefícios do pluralismo (Noreau, 2003).

O pluralismo na sociedade e, por reflexo, no servidor público, requer um pluralismo jurídico que reconheça a multiplicidade e peculiaridades das relações de trabalho (Santos, 2004). O pensamento múltiplo desafia o domínio do pensamento único, ocupando a cada dia uma posição destacada no contexto das relações de trabalho no serviço público.

TABELA 6 – Iniciativas para incrementar o debate sobre melhorias nas políticas públicas e revisões de instrumentos legais de promoção à integridade no serviço público

<b>Iniciativas</b>	<b>Referência<sup>9</sup></b>
Combinação entre estrutura e regulamentação	Canadá
Instrumentos alternativos à punição	Canadá
Melhoria da comunicação com a imprensa	Canadá
Aderência das autoridades de alto escalão aos preceitos de valores e ética	Canadá
Equilíbrio entre autonomia e controle da discricionariedade	Canadá
Ajuste dos mecanismos de seleção de servidores públicos	Brasil
Integração dos órgãos de gestão de infração disciplinar	Brasil
Regras de conduta adequadas a cada órgão	Canadá
Proteção contra represália ao denunciante de boa fé	Canadá
Informatização para transparência e controle	Brasil
Política de fortalecimento de valores morais e éticos	Canadá
Gestão de riscos e planejamento	Canadá
Fortalecimento do controle interno sobre aspectos de segurança nacional, violência urbana e combate ao terrorismo	Canadá
Promoção da diversidade no setor público	Canadá

As iniciativas aqui apresentadas não encerram a busca por mecanismos de gestão, apenas evidenciam medidas consideradas eficazes para o combate à prática de irregularidades administrativas no Brasil e no Canadá. Salienta-se que a

<sup>9</sup> Trata-se do país onde a iniciativa foi apontada como sendo de maior destaque para a gestão da integridade.

implementação dessas iniciativas nos países de referência ocorreu à custa de políticas contínuas, com elevados investimentos e com efeitos de longo prazo.

## 5 – Conclusão

A deterioração dos níveis percebidos de integridade, associada aos desafios introduzidos por reformas da estrutura administrativa e pressões externas e internas, motivou a administração pública do Brasil e a do Canadá a lançaram-se numa “cruzada” contra o cometimento de irregularidades por servidores públicos (Acosta, 2003). Os esforços realizados até agora revelam ser a infração disciplinar no setor público um dos mais árduos desafios à administração pública, refletindo diretamente no desenvolvimento das nações e no bem-estar das sociedades.

Os governos do Brasil e Canadá, órgãos internacionais, incluindo os da sociedade civil e as comunidades de pesquisadores, têm regularmente examinado o tema, apresentando e implementando melhorias que julgam mais apropriadas para lidar com a prática de irregularidades administrativas e, por fim, promover integridade. A maior parte dos esforços mostra-se válida, à medida que Brasil e Canadá progridem no sentido de promover a integridade no serviço público.

Espera-se que o presente trabalho contribua para o conjunto de esforços em prol da promoção da integridade e, ao mesmo tempo, incremente o debate sobre o tema. Por meio deste estudo buscou-se descrever as experiências brasileiras e canadenses e o conjunto de iniciativas consideradas relevantes por especialistas dos dois países. Por fim, procurou-se aqui conjugar um aspecto teórico com elementos práticos, tendo como base a observação direta da realidade dos dois países.

A intenção do trabalho foi justamente a de provocar o intercâmbio das informações, numa linguagem acessível aos administradores públicos do Brasil e do Canadá. Assim, trata-se de um trabalho mais descritivo e geral do que uma abordagem técnica e específica. Por meio dessa combinação, evitou-se adentrar em temas específicos, como a já mencionada diferença

nos sistemas legais do Brasil e do Canadá, optando-se por focar a atenção nas experiências cotidianas da administração pública, composta de indivíduos com restrições e desafios semelhantes.

## Referências

ACOSTA, Fernando. À propos des illegalismes privilégiés: réflexions conceptuelles et mise en contexte. *Erudit*, v. 21, n. 1, 1988.

\_\_\_\_\_. *Canada and the New Challenges Posed by Corruption in the New World Order: a Literature Review*. Department of Criminology. Ottawa: University of Ottawa. Research and Evaluation Branch. Community, Contract and Aboriginal Policing Services Directorate, Royal Canadian Mounted Police, 2004.

APPLEBY, Paul H. Morality and Administration in Democratic Government. *The American Political Science Review*, v. 46, n. 4, p. 1175-1177, Dec. 1952.

AVELLAR, Hélio de Alcantara. *História administrativa do Brasil*. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília/Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984. v. 1.

AYALA, Francisco J. The biological roots of morality. *Biology and Philosophy*, Springer Netherlands, v. 2, n. 3, July 1987.

BENTHAN, Jeremy. *Le panoptique*. Paris: Belfond, 1977.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e Estado de Direito. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2006. p. 82-85.

BINDER, Guyora. Punishment Theory: Moral or Political? *Buffalo Criminal Law Review*, Buffalo, v. 5, p. 321-371; 2002.

BRANTINGHAM, Patricia L.; BRANTINGHAM, Paul J.; TAYLOR, Wendy. Situational Crime Prevention as a Key Component in Embedded Crime Prevention. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*. Special issue: Crime Prevention: Canadian and International perspectives, v. 47, n. 2, 2005.

CANADA. *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*. Ottawa: Office of the Ethics Counsellor, 1994.

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT (CCMD). *Building on a Strong Foundation: the Dialogue Continues*.

CCMD, 2001. v. 2: Further Case Studies on Values and Ethics in the Public Service.

CARTIER-BRESSON, Jean. *Corrupções, liberalizações e democratizações*. Seminário Brasil-Europa de prevenção da corrupção: Textos de Referência. Brasília: MP, 2007, pp. 77 - 84.

CHEDIAK, Karla de Almeida. Implicações filosóficas do evolucionismo para a compreensão da moral. In: MARTINS, R. A.; MARTINS, L. A. C. O.; SILVA, C. C.; FERREIRA, J. M. H. (Eds.). *Filosofia e história da ciência no Cone Sul: 3.º Encontro*. Campinas: AFHIC, 2004. p. 267-273.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. *Relatório de Gestão: Exercício 2005*.

CRAGG, Wesley; BAILEY, Bruce M. *National Integrity Systems: Country Study Report*. Canada 2001.

ERIKSSON, Fredrik. *Ética e transparência na administração pública*. Seminário Brasil-Europa de prevenção da corrupção: textos de referência. Brasília: MP, 2007, p. 55-76.

GANZENMÜLER, Cristene Kölher; BALSANELLI, Kleber Alexandre. *O Direito Administrativo Disciplinar como combate à corrupção*. Biblioteca Virtual sobre Corrupção, Coleção Produção dos Servidores, 2005.

GARCEZ, Aroldo. *A saga da lei: o julgador, o crime e o castigo*. Caxias do Sul: EDUCS, 1990.

JONES, Stephen. *Criminology*. 3. ed. Oxford University Press., 2006.

KAZDIN, A. E. *Methodological issues & strategies in clinical research*. Washington, DC: APA, 1998.

KERNAGHAN, Kenneth. *The ethics era in Canadian public administration*. Canadian Centre for Management Development. Research Paper n. 19, June 1996.

\_\_\_\_\_. *Encouraging “Rightdoing” and Discouraging Wrongdoing: a Public Service Charter and Disclosure Legislation*. Privy Council. v. 2: The Public Service And Transparency.

KRASTEV, Ivan. *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption*. Budapest: Central Europe University Press, 2004.

LIMA, Roberto Kant de. *Prevenção e responsabilidade ou punição e culpa? Uma discussão sobre alguns reflexos da ambigüidade de nossos modelos de controle social e produção da verdade na*



- administração da burocracia oficial brasileira. Texto n. 2, UFRJ, 2005.
- MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. *Qualitative Data Analysis*. 2. ed. Thousand Oaks, SAGE, CA, 1994.
- MILLER, Arcibaldo. Corruption between Morality and Legitimacy in the Context of Globalization. In: PARDO, Italo. *Between Morality and the Law: Corruption, Anthropology and Comparative Society*. Aldershot, Burlington: Ashgate, 2004. p. 53-67.
- MORRIS, Terence. *Desvio e controle: a heresia secular*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- NOREAU, Pierre. *Le droit en partage: le monde juridique face à la diversité ethnoculturelle*. Montréal: Thémis; Bibliothèque Nationale du Québec, 2003.
- OLIVEIRA, Mário Nogueira de. Para inspirar confiança: considerações sobre a formação moral em Kant. *Trans/Form/Ação*, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 69-77, 2006.
- PARDO, Italo. *Between Morality and the Law: Corruption, Anthropology and Comparative Society*. Aldershot, Burlington: Ashgate, 2004.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Higher Civil Service's Ethics*. Paper published in the Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration, Promoting Ethics in the Public Service. New York: United Nations, 2000.
- POWER, Timothy J.; GONZALEZ, Julio. Political culture, social capital and perceptions of corruption: quantitative research at a world level. *Revista de Sociologia e Política*, n. 21, p. 51-69, Nov. 2003.
- RIBEIRO, Ivan César. *Relações entre Judiciário, corrupção e desenvolvimento: o balanceamento entre desburocratização e garantia do controle da atividade pública*. I Concurso de Monografias e Redações. Controladoria Geral da União, 2005.
- SANTOS, Daniel dos. Por uma outra justiça: direito penal, estado e sociedade. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 23, p. 127-139, 2004.
- SIX, F. E.; HUBERTS, L. W. J. C. Judging a Public Official's Integrity. In: HUBERTS, L. W. J. C.; JURKIEWICZ, C. L.; MAESSCHALCK, J. (Eds.). *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives across Frontiers*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.
- STAHL, O. G. *Public Personnel Administration*. 8. ed. New York:

Harper and Row, 1971.

STAPENHURST, Rick. *The Media's Role in Curbing Corruption*. World Bank Institute, 2000.

TAIT, John C. *A Strong Foundation: Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics*. Canadian Centre for Management Development. Task Force on Public Service and Ethics, 2001.

THOMPSON, Marsha. *Whistle Blowing: Protection for Legitimate Whistleblowers*. Administration, 2001.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Barômetro global da corrupção 2004*. Paris; Berlim, 2004.

WEBER, M. *Economy and Society: an Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, 1978.

WESTFELT, L. *Brott och straff i Sverige och Europa. En studie i komparativ kriminologi [Crime and Punishment in Sweden and Europe. A study in comparative criminology]*. Kriminologiska institutionen. Stockholm: Stockholms universitet, 2001.