



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**OS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO ESPELHO: ENTRE  
CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS**

**LEANDRO BELISÁRIO FERREIRA COIMBRA, MARCUS VINICIUS GONÇALVES CRUZ,**

**GRUPO TEMÁTICO: 05 Governança em gestão de riscos e  
integridade na administração pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## Os Programas de Integridade no Espelho: entre convergências e divergências

### Resumo:

O artigo analisa normas que implementaram programas de integridade em quatro estados brasileiros. Buscou-se comparar seu nível de homogeneidade, a partir da mobilização de suporte teórico do novo institucionalismo. Realizou-se pesquisa qualitativa, utilizando-se levantamento documental interpretado por meio de análise de conteúdo. Os achados indicam um elevado nível de similaridade entre as normas estaduais que implementaram os programas de integridade, sendo convergentes com as normativas federais, indicando a existência de processos de isomorfismo institucional. Em termos de divergência verificou-se distintos instrumentos para sua institucionalização. Conclui-se que é premente a necessidade de se promover a efetividade dos programas, sob pena de se tornarem instituições de vitrine. O artigo contribui empiricamente ao desvelar mecanismos de integridade em seu estágio normativo, fundamental como estratégia para sua institucionalização.

Palavras-chave: corrupção. programas de integridade. institucionalismo. isomorfismo.

### 1 Introdução

A corrupção, frequentemente vista como uma violação da integridade (HUBERTS, 2014, p. 5), embora nem sempre vista como um problema (SEKKAT, 2005), é um obstáculo ao regular funcionamento da sociedade. O aumento dos valores dos contratos celebrados pelo Estado e o direcionamento irracional e indevido dos recursos públicos em prejuízo das reais necessidades da sociedade são exemplos perversos de seus efeitos (FORTINI; MOTTA, 2016).

Não obstante seja um conceito ainda em disputa, é certo que a corrupção, como fenômeno político, ultrapassa a definição positivada no Código Penal, influenciando a legitimidade dos governos (PINHO; SACRAMENTO, 2018), a capacidade de governar (PETRY; BARBOSA, 2021) e a visão genérica da população sobre o país no qual ela vive (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011). Seu custo alcança cifras significativas, chegando a representar 5% (cinco por cento) do *gross domestic product* (GDP) global, adicionando-se um custo de 25% (vinte e cinco por cento) dos contratos públicos em países em desenvolvimento (FORTINI; MOTTA, 2016), “chegando à elevação de até 50% (cinquenta por cento) no custo de compras, segundo a Transparência Internacional” (ROSE-ACKERMAN, 2020, p. 127).

Como reação a esse fenômeno, organizações internacionais passaram a promover reformas institucionais visando a boa governança e o combate à corrupção (ROSE-ACKERMAN, 2020, p. 23-24). Nesse sentido, houve um movimento de incentivo à adoção de práticas de enfrentamento à corrupção, muitas vezes por meio de tratados internacionais, tendo os programas de integridade assumido uma posição de destaque nesse cenário (VIOL, 2021).

Não existe apenas um modelo para a implementação de programas de integridade (CHEN; SOLTES, 2018), mas as diretrizes para a elaboração de sentenças criminais oriundas da *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), legislação norte-americana que visa combater o suborno de autoridades estrangeiras, indica as diretrizes dessa ferramenta, além do

estabelecimento de padrões internacionais para a gestão desses sistemas, consolidados na ISO 19600:2014 (BARRETO; VIEIRA, 2021).

No Brasil, a adoção de mecanismos e procedimentos de integridade pelas empresas passou a ser fomentada com a Lei nº 12.846/2013, chamada Lei Anticorrupção. Em seguida, em um cenário permeado de escândalos de corrupção (VIOL, 2021), cresceu o interesse do setor público em se valer de tal ferramenta. Nesse sentido, além da exigência de implementação de programas de integridade prevista na Lei das Estatais, de 2016, e na Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão das agências reguladoras, o Decreto nº 9.203/2017 determinou, em seu art. 19, que os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional deveriam instituir programa de integridade, visando combater a corrupção.

Nesse cenário, a Controladoria-Geral da União (CGU) passou a fomentar a adoção de programas de integridade em âmbito federal com a publicação da Portaria nº 1.089/2018, que estabeleceu orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotassem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade. Além disso, em 2021, foi publicado o Decreto nº 70.756/2021 que instituiu o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal, que elencou a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União como órgão central do sistema.

Em seguida, órgãos dos demais entes federados, sejam estaduais, sejam municipais, também passaram a adotar os programas de integridade, consolidando o destaque da ferramenta no discurso e nas estratégias contra a corrupção. Esse protagonismo, contudo, não parece estar embasado em comprovações de sua efetividade, mas sim em uma disseminação resultante de pressões isomórficas, que levam as organizações a se tornarem mais similares, garantindo sua legitimidade, mas não um melhor desempenho.

Acontece que a mera replicação de práticas organizacionais, sem a preocupação com sua efetividade e sem a realização das adaptações necessárias para as particularidades de cada organização e de seu ambiente, pode minar suas chances de sucesso. Nesse sentido, há críticas “à ausência de apreciação dos costumes e instituições locais por parte das organizações internacionais, bem como as falhas em adaptar seus programas às circunstâncias especiais de cada país, no âmbito do combate à corrupção” (ROSE-ACKERMAN, 2020, p. 24). Além disso, particularidades do setor público em geral, como a separação dos poderes e o princípio da legalidade, conferem um aspecto peculiar à governança dessas organizações, que não podem passar despercebidas quando do desenho dos programas de integridade.

Espelhada nos parâmetros internacionais, a CGU passou a construir ferramentas a fim de desenvolver e estimular um ambiente de integridade na administração pública federal, além de pretender transformar-se em um modelo para as demais organizações públicas brasileiras, caracterizando-se como uma indutora na adoção dos programas de integridade no país (VIOL, 2021). Exercendo tal papel de estímulo, enquanto agência anticorrupção do país (RIBEIRO; MACHADO, 2020), um dos desafios da CGU é o fomento dos programas de integridade.

Por outro lado, boa parte das adaptações e inovações dos programas de integridade vão se dar nos diversos órgãos dos diferentes níveis federativos do país, que consolidam um verdadeiro laboratório de ferramentas de gestão. Nesse sentido, observa-se que os estados federados têm avançado na adoção das ferramentas de integridade e suas experiências podem consistir em uma rica fonte de aprendizado organizacional sobre o tema (VIOL, 2021).

Diante disso, é válido o questionamento deste artigo sobre quais as convergências e divergências na adoção dos programas de integridade pelos estados, a fim de compreender qual o resultante dos processos isomórficos de disseminação da ferramenta e analisar a existência de ações que busquem adaptar os programas ao ambiente das organizações.

Assim, realizou-se pesquisa qualitativa, descritiva, por meio de análise de conteúdo de normas que implementam programas de integridade nos quatro estados brasileiros da Região Sudeste. Após a presente introdução, apresenta-se o referencial teórico mobilizado. Em seguida, descrevem-se os procedimentos metodológicos da pesquisa. Por fim, apresenta-se e analisa-se os resultados alcançados, seguidos de reflexões acerca do tema.

## **2 Referencial Teórico**

Surgido no quadro da teoria das organizações, consistindo em uma das vertentes do novo institucionalismo, o institucionalismo sociológico, ao contrário das perspectivas weberianas que enxergavam as estruturas burocráticas como instrumentos para a eficácia, sustenta que diversas formas e procedimentos institucionais são adotados não por conta de serem os mais eficazes, mas por reforçar sua legitimidade social, podendo, em certos casos, serem aberrantes quando relacionados ao cumprimento dos objetivos oficiais da organização (HALL; TAYLOR, 2003).

DiMaggio e Powell (2005, p. 76), ao buscarem explicar a grande homogeneidade de formas e práticas organizacionais, destacam que quando diferentes organizações estão estruturadas em um mesmo campo organizacional, “forças poderosas emergem, levando-as a se tornarem mais similares umas às outras”. Nesse cenário, embora novas práticas possam ser adotadas visando uma melhora no desempenho, elas podem se tornar imbuídas de um valor que

ultrapassa as reais necessidades das organizações e acaba por conferir legitimidade ao invés de melhorar o desempenho, conforme já haviam destacado Meyer e Rowan (1977).

Nesse campo organizacional, reconhecido como constructo significativo para os atores envolvidos, o processo de responder a um ambiente de respostas organizacionais é caracterizado pela tendência ao isomorfismo estrutural (MACHADO-DA-SILVA; FILHO; ROSSONI, 2006). Nesse processo de isomorfismo, as características das organizações são modificadas no sentido de uma compatibilidade crescente com as características do ambiente (DiMAGGIO; POWELL, 2005), de forma que, ao invés de observar a diversidade organizacional, observa-se a similaridade organizacional (PECI, 2006). A fim de complementar essa perspectiva, DiMaggio e Powell (2005) tratam do isomorfismo institucional, abordando três mecanismos de mudança isomórfica institucional.

O isomorfismo coercitivo resulta de pressões formais e informais, as quais são exercidas por organizações sobre outras organizações delas dependentes e pelas expectativas culturais da sociedade na qual as organizações atuam. Tais pressões podem ser vistas como coerção, persuasão ou como um convite para participar de um conluio. O isomorfismo mimético, por sua vez, ocorre em ambientes de ambiguidade ou incerteza, quando, como resposta, umas organizações tomam as outras como modelo, geralmente outras organizações percebidas como mais legítimas ou bem-sucedidas, buscando, assim, garantir sua própria legitimidade. Por fim, o isomorfismo normativo, o qual deriva, principalmente, da profissionalização, mas também da seleção de pessoal, resulta da mudança das organizações a partir das transições entre seus trabalhadores e das demais dinâmicas profissionais (DiMAGGIO; POWELL, 2005).

Porém, apesar das pressões isomórficas, subsistem diversidades entre as organizações, resultando em diferentes estratégias de ação e, conseqüentemente, induzindo a diferentes posicionamentos organizacionais (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005). Um olhar atento sobre essas diferenças pode complementar a percepção acerca das similaridades, de forma que a compreensão tanto dos processos de isomorfismo, quanto das mudanças ocorridas em virtude das particularidades da organização, permite ampliar o leque de explicações para situações de sucesso e fracasso na adoção de ferramentas gerenciais, principalmente aquelas importadas do centro geopolítico do mundo para a periferia.

A literatura aponta diferentes estratégias que a organização pode tomar frente às pressões organizacionais. Em uma dessas tipologias, as respostas possíveis seriam a aquiescência, o compromisso, a esquivança, a desobediência ou a manipulação (MARIZ, 2007). Já Wood Jr. e Caldas (1998) apontam que a importação de tecnologia gerencial estrangeira em contextos particulares como o brasileiro, podem gerar conseqüências inesperadas, destacando-

se três reações que podem ser consideradas típicas em solo nacional, quais sejam, o comportamento “para inglês ver”, a frustração e negação ou a adaptação criativa.

Algumas dessas reações acabam por dialogar com a adoção cerimonial, descrita por Meyer e Rowan (1977), na qual ocorre um ‘desacoplamento’ entre a estrutura e que é de fato executado. Tais reações buscam aplacar as pressões isomórficas sem, contudo, promover mudanças efetivas. Nesse sentido, a literatura já apontou a ocorrência de isomorfismo e cerimonialismo na adoção de ferramentas de enfrentamento à corrupção (SILVA; BRUNOZI Jr., 2021).

No âmbito do desenho dos programas de integridade, observa-se que determinados procedimentos e diretrizes foram eleitos à categoria de boas práticas. Nesse sentido, são critérios para reconhecer a efetividade dos programas de integridade: comprometimento da alta direção, avaliação de risco, código de conduta, controles internos, treinamento e comunicação, canais de denúncia, investigação interna, *due diligence* e monitoramento (BARRETO; VIEIRA, 2021).

Nesse cenário, outras entidades passaram a consolidar em padrões gerenciais, como o ISO 19600:2014, ou em normas e *guidelines*, recomendações sobre a implementação de programas de integridade. É o caso da Recomendação do Conselho da OCDE Sobre Integridade Pública, elaborada em 2017, que trata da necessidade de compromisso da alta gestão com a integridade pública, da realização de gestão dos riscos, da elaboração de códigos de conduta ou códigos de ética, da capacitação dos colaboradores, do estabelecimento de um canal de denúncias, dentre outros temas pertinentes (OCDE, 2018).

No mesmo sentido, o Guia de Integridade Pública, de 2015 (CGU, 2015), e o Manual Para Implementação de Programas de Integridade, de 2017 (CGU, 2017), ambos elaborados pela CGU e contendo disposições acerca das temáticas citadas. O Manual de 2017, vale salientar, identifica quatro eixos para a adequada estruturação de um programa de integridade, replicados pelo Decreto nº 9.203/2017: comprometimento e apoio da alta direção, instância responsável, análise de riscos e monitoramento contínuo.

Essas publicações reforçam os mecanismos de isomorfismo, entretanto, algumas dessas diretrizes preveem, elas mesmas, a necessidade de adaptação dos programas à realidade das organizações, ao contexto em que elas estão inseridas, em um oxímoro manual de padronização diversificável. Nesse sentido, o Guia de Integridade Pública da CGU prevê que as medidas para garantir a integridade “devem ser pensadas e implementadas de acordo com os riscos específicos de cada órgãos ou entidade” (CGU, 2015), sem falar na importância da capacidade de promover melhorias (CGU, 2017). Contudo, torna-se importante verificar se essas

adaptações necessárias são realmente efetuadas na prática e se elas chegam a ser suficientes para a efetividade dos programas de integridade (VIOL, 2021).

Dessa forma, as respostas às pressões isomórficas podem ser muito distintas, levando a resultados completamente opostos, como uma adoção cerimonial ou um programa com aplicação efetiva. A análise das convergências e divergências entre tais programas, muitas vezes resultados dessas respostas, pode fornecer as primeiras compreensões acerca dos caminhos que os programas de integridade do setor público irão tomar em solo nacional, permitindo, em investigações futuras, analisar situações de cerimonialismo, de adaptações e de inovação, observando os fatores que podem levar ao sucesso ou ao fracasso desses programas.

Portanto, o referencial teórico em questão é útil para embasar a análise e interpretação dos dados levantados com a investigação, bem como para responder o problema de pesquisa.

### **3 Procedimentos Metodológicos**

A fim de observar as convergências e divergências na adoção dos programas de integridade pelos estados, optou-se pela pesquisa qualitativa, descritiva (GODOY, 1995), por meio da análise de conteúdo (COLBARI, 2014, p. 255) de documentos públicos (SILVA; EMMENDOERFER; CUNHA, 2020).

Dessa forma, procedeu-se a uma análise comparativa entre as normas que implementam programas de integridade no âmbito da administração direta dos estados da federação, pertencentes à Região Sudeste. A comparação de normas implementadoras dos programas justifica-se em virtude de serem instrumentos iniciais do processo de institucionalização da ferramenta, além de positivar as diretrizes que guiarão seu funcionamento. Já a seleção desse conjunto de estados se deu em função da relevância econômica da região, dona do maior PIB nacional, bem como de sua representatividade, consistindo na região mais populosa do país.

O levantamento de dados primários, realizado em agosto de 2021, buscou identificar as normas que estabelecem a implementação dos programas de integridade nos estados citados, como forma de interpretar o nível de homogeneidade entre elas. Além disso, tendo em vista o caráter central dos códigos de ética e conduta nos programas de integridade, definidos por diversos manuais de melhores práticas como pilar fundamental desses programas (LOOSLI; IKO, 2019), também foi realizado o levantamento e análise de tais normas.

A análise de tais documentos levou em conta a o critério temporal, formal, bem como material, incluindo a identificação da previsão do eixo estruturante dos programas de integridade – previsto no Decreto Federal nº 9.203/2017 –, a determinação dos atores responsáveis e a previsão de canais de denúncias e de códigos de ética e conduta, temas identificados pelos *guidelines* como boas práticas e pilares fundamentais dos programas.

Sendo assim, foi realizada busca pelos termos “*integridade*” e “*compliance*” no sistema de busca da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, com retorno de 103 normas para o primeiro termo e 4 para o segundo. Verificando a pertinência com a presente investigação, encontrou-se a Lei nº 10.993/2019, que institui o Programa de Integridade da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, excetuadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista; e a Lei nº 10.793/2017, que institui o Código de Conduta e Integridade a ser observado pelos fornecedores de bens e prestadores de serviços.

Em seguida, foi realizada busca dos termos “*integridade*” e “*compliance*” na ferramenta de busca de legislação da Assembleia do Estado de Minas Gerais, em todos os tipos de normas, havendo o retorno de 401 diplomas normativos para o assunto “*integridade*” e 4 para o assunto “*compliance*”. Dentre esses, verificou-se, a partir de suas ementas, quais se tratavam de programas de integridade ou de compliance, resultando-se no achado do Decreto Estadual nº 47.185/2017, que dispõe sobre o Plano Mineiro de Promoção da Integridade.

Da mesma forma, realizou-se busca dos termos “*integridade*” e “*compliance*” na ferramenta de busca de legislação da Assembleia do Estado do Rio de Janeiro, selecionando os campos “Atos do Executivo” e “Legislação”, sem encontrar nenhuma norma pertinente ao tema dentre os resultados apresentados.

Na ferramenta de busca da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, buscou-se pelos termos “*integridade*” e “*compliance*”, em todos os tipos de norma, havendo 479 retornos para o primeiro e 3 para o segundo. Dentre tais normas, foi encontrado o Decreto nº 62.349/2016, que dispõe sobre o Programa de Integridade e a Área de Conformidade a ser adotado por empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado de São Paulo, que possuem pertinência com a temática abordada na presente investigação.

Em seguida, valendo-se dos citados sistemas de busca, foi realizada pesquisa pelo termo “código de ética”, seguindo-se os mesmos métodos de busca e seleção anteriormente relatados. Além disso, a fim de se possibilitar a identificação de eventuais diplomas normativos que por circunstâncias alheias ao procedimento não foram apresentadas nos resultados das buscas, realizou-se pesquisa direcionada, por meio de ferramenta de busca da internet, quando se identificou o Decreto nº 46.745/2019, que institui programa de integridade no âmbito da administração direta do estado do Rio de Janeiro.

#### **4 Apresentação e Análise de Resultados**

A análise das normas encontradas buscou observar critérios específicos a fim de interpretar as convergências e divergências entre os modelos de programas de integridade previstos para as administrações públicas diretas dos estados pesquisados. Nesse sentido,



verificou-se a existência ou não de previsão normativa acerca de um programa de integridade, o ano de publicação da norma, o tipo de norma utilizado para a instituição do programa, bem como a existência de previsão de implementação dos quatro eixos estruturantes previstos no Manual para Implementação de Programas de Integridade da CGU (2017) e no Decreto nº 9.203/2017 (comprometimento e apoio da alta direção; instância responsável pelo plano de integridade; análise de risco; e monitoramento contínuo). Além disso, observou-se a existência e o conteúdo da previsão de certas temáticas tidas pelos *guidelines* como pontos angulares do funcionamento dos programas.

O estado do Espírito Santo instituiu seu “Programa de Integridade da Administração Pública Estatual Direta e Indireta”, por meio da Lei nº 10.993/2019, a qual excepciona as empresas públicas e sociedades de economia mista de sua abrangência. A norma, dividida em cinco capítulos, traz os conceitos básicos, os objetivos, os eixos estruturantes, as etapas de implementação do programa, dentre outros aspectos, dispostos em vinte e sete artigos.

O estado de Minas Gerais, por sua vez, publicou o Decreto nº 47.185/2017, que dispõe sobre o “Plano Mineiro de Promoção da Integridade” no âmbito da administração pública do Poder Executivo. A norma, que possui nove artigos, trata de conceitos básicos, das diretrizes, dos objetivos e de outros assuntos relacionados ao tema.

O estado do Rio de Janeiro instituiu o “programa de integridade pública no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do estado”, por meio do Decreto nº 46.745/2019. O diploma normativo traz conceitos básicos, os eixos estruturantes, as fases do programa e a definição de processos e funções.

Quanto ao estado de São Paulo, não se encontrou uma norma que trate do tema para a administração pública direta. O estado, contudo, conta com o Decreto nº 62.349/2016, que dispõe sobre o “programa de integridade e a área de conformidade a ser adotado por empresas controladas direta ou indiretamente pelo estado”, elaborado a fim de atender ditames da Lei nº 13.303/2016 – Lei das Estatais, a qual exige, dentre outros, a elaboração e divulgação de Código de Conduta e Integridade por parte das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Cabe destacar, ainda, que o estado de São Paulo conta com uma corregedoria geral, reorganizada pelo Decreto nº 54.500/2011, o qual prevê uma Comissão Geral de Ética, que tem por finalidade promover a ética pública e conhecer as consultas, denúncias e representações formuladas contra agente público por infringência a princípio ou norma ético-profissional. Além disso, no estado bandeirante tramita o Projeto de Lei nº 279/2020, que visa instituir a Política Estadual de Combate à Corrupção e torna obrigatória a implementação de programa de

integridade pela administração pública direta, indireta e para as pessoas jurídicas que contratarem com a administração pública do estado.

A partir da análise de tais documentos, estruturou-se a seguinte Tabela 1 comparativa:

**Tabela 1 – Análise comparativa entre as normas que preveem a instituição de programas de integridade para a administração direta nos estados da região sudeste**

	<i>Espírito Santo</i>	<i>Minas Gerais</i>	<i>Rio de Janeiro</i>	<i>São Paulo</i>
Há previsão normativa de instituição de programa de integridade para a administração direta?	Sim, por meio da Lei n° 10.993/2019.	Sim, por meio do Decreto n° 47.185/2017.	Sim, por meio do Decreto n° 46.745/2019.	Não, apenas para a administração indireta.
Quando foi publicada a norma?	24 de maio de 2019	12 de maio de 2017	22 de agosto de 2019	-
Qual o tipo normativo?	Lei ordinária	Decreto	Decreto	-
Há previsão de implementação dos quatro eixos indicados no Manual da CGU?	Sim	Sim	Sim	-

Fonte: Elaboração própria.

Em seguida, levando em conta a orientação acerca da necessidade da existência de uma instância responsável pelo acompanhamento, monitoramento e gestão das ações e medidas de integridade a serem implementadas, a fim de possibilitar o desenvolvimento adequado do programa de integridade (CGU, 2017), a investigação buscou analisar como se deu a previsão das instâncias responsáveis nos respectivos diplomas legais.

Nesse sentido, observa-se que o estado do Espírito Santo prevê que as tarefas de desenvolvimento, implementação, acompanhamento, monitoramento e gestão das ações e medidas previstas no programa competem à unidade executora de controle interno instituída por cada órgão ou entidade da administração pública ou a outra unidade que venha a ser criada para este fim, com a Secretaria de Controle e Transparência atuando como facilitadora. Em Minas Gerais, a Controladoria Geral do Estado - CGE é responsável por estabelecer as diretrizes para a elaboração dos planos de integridade, enquanto cada órgão ou entidade é responsável pela criação de seu plano específico, com a unidade de controle interno apoiando o dirigente máximo para a elaboração do plano e sendo responsável pelo seu monitoramento e execução. Já no estado do Rio de Janeiro, os órgãos e entidades devem instituir programa de integridade, sendo as fases para implementação e as partes integrantes do programa estruturadas por regulamento editado pela CGE, que monitorará o atendimento ao disposto no decreto.

Por conseguinte, tendo em vista ser considerado indispensável para a integridade pública a existência de canais de denúncia de desvios cometidos (CGU, 2017), observa-se que

os três estados que iniciaram a implementação de programa de integridade possuem previsão acerca do canal de denúncias, seja com a previsão de divulgação e utilização como etapa do programa (Espírito Santo), de divulgação e incentivo à utilização como diretriz do programa (Minas Gerais) ou de estruturação e implementação como fase do programa (Rio de Janeiro).

Por fim, dada a importância fundamental conferida aos códigos de ética e conduta na disseminação da cultura de integridade nas organizações (CGU, 2017), buscou-se verificar se as normas tratam do tema. Nesse aspecto, verificou-se que no Espírito Santo há previsão de divulgação do “Código de Ética dos Servidores Cíveis do Poder Executivo”, bem como da geração de evidências para divulgação e atualização de tal código. Em Minas Gerais, por sua vez, há previsão de criação e adoção de códigos de conduta ética específicos, além da previsão do objetivo de zelar pela observância de tais códigos, em especial o “Código de Conduta Ética do Agente Público da Alta Administração”. Já no Rio de Janeiro, há previsão de elaboração do código de ética e conduta como fase do programa de integridade.

Quanto ao tema, destaca-se que o estado do Espírito Santo conta com o “Código de Ética Profissional dos Servidores Cíveis do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo”, instituído pelo Decreto nº 1595-R/2005, o qual aborda os princípios fundamentais, os deveres do servidor público, as vedações, a conduta pessoal (dispondo, por exemplo, sobre conflito de interesses e presentes) e a gestão da ética.

O estado de Minas Gerais possui o “Código de Conduta Ética do Agente Público e da Alta Administração Estadual”, instituído pelo Decreto nº 46.644/2014, o qual dispõe sobre princípios e valores fundamentais, direitos e garantias no ambiente de trabalho, deveres e vedações do agente público, o Conselho de Ética Pública, as Comissões de Ética, as normas éticas fundamentais, a alta administração e o procedimento e as sanções éticas.

O estado do Rio de Janeiro, por sua vez, possui o “Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro”, instituído pelo Decreto nº 43.583/2012, que regulamenta os deveres do servidor público, as vedações impostas ao servidor público e as comissões de ética setoriais.

Já o estado de São Paulo possui o “Código de Ética da Administração Pública Estadual”, aprovado pelo Decreto nº 60.428/2014, o qual trata de princípios, deveres do agente público, bem como de regras de conduta relacionadas à existência de conflitos de interesse, à participação em eventos e ao recebimento de presentes, dentre outros, em um texto sintético.

Diante disso, observa-se que a publicação de previsões normativas da implementação de programas de integridade na administração pública direta dos estados do Sudeste, com exceção de São Paulo, se deu em um período inferior a três anos – entre maio de 2017 e agosto

de 2019. Destaca-se que, embora São Paulo não possua norma implementando um programa de integridade para sua administração direta, o estado conta com projeto de lei sobre o tema e possui norma que dispõe sobre a adoção de programas de integridade pelas empresas estatais, publicada em 2016.

Interessante notar que a previsão normativa no estado de Minas Gerais deu-se alguns meses antes da publicação do Decreto Federal nº 9.203 de 22 de novembro de 2017, que determina aos órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica e fundacional a instituição de programas de integridade. A previsão estadual antecede, inclusive, a edição do “Manual para Implementação de Programas de Integridade da CGU”, que data de julho de 2017, embora seja posterior ao “Guia de Integridade Pública”, de setembro de 2015, também da CGU.

Quanto ao tipo de diploma normativo escolhido, observa-se que enquanto dois estados optaram pelo decreto, um optou pela lei ordinária, sem falar no caso paulista, que também busca sua regulamentação por meio de lei. Tais divergências podem impactar diretamente na estabilidade das diretrizes dos programas diante da alternância entre governos. Por outro lado, podem levar a um engessamento maior da estrutura de tais programas.

No que se refere ao conteúdo, observa-se a existência de um alto nível de similaridade entre as normas; seja pela previsão de implementação dos eixos estruturantes, seja pela escolha da instância responsável pelo programa, que de uma forma ou de outra tem o envolvimento dos órgãos de controle interno; seja pela previsão de canais de denúncias; seja pela previsão de elaboração ou existência prévia de código de ética.

Quanto à implementação dos eixos estruturantes, os três estados que previram a implementação dos programas o destacaram em suas normas. O estado do Rio de Janeiro, em termos gerais, repetiu a previsão do Decreto Federal nº 9.203/2017. O estado do Espírito Santo acrescentou mais um item como elemento dos eixos estruturantes, qual seja, a “prescrição clara, objetiva e didática de todas as regras e instrumentos que compõem o Programa”. O estado de Minas Gerais, por sua vez, não menciona expressamente o termo “eixo” em seu decreto, contudo, relaciona-os como diretrizes, objetivos ou dispõe acerca dos mesmos em seu texto. Nesse sentido, observa-se que as normas estaduais que foram publicadas após o decreto federal e o Manual da CGU de 2017, trazem a previsão explícita e enumerada dos eixos estruturantes, ao contrário da publicada anteriormente.

Com relação aos códigos de ética, observa-se que, com exceção do estado do Espírito Santo, o intervalo de tempo entre a publicação destes é curta, de no máximo dois anos. Salienta-se que em todos os estados investigados o código de ética precede, em alguns anos, a implementação dos programas de integridade, reforçando o entendimento de que instituir um

programa de integridade não se trata de lidar com um assunto novo, “mas valer-se de temas já conhecidos pelas organizações de maneira mais sistematizada” (CGU, 2017). O instrumento normativo utilizado para sua publicação, em todos os estados investigados, foi o decreto. Sua extensão varia conforme sua abrangência de temas, com certas diferenças entre os textos.

Dessa forma, verifica-se a existência de proximidade temporal nas iniciativas para a implementação de programas de integridade na administração pública direta dos estados da região sudeste. Além disso, nota-se um significativo nível de similaridade entre o conteúdo das normas analisadas. Tais circunstâncias parecem corroborar para a existência de pressões isomórficas no ambiente, as quais conferem a tais programas de integridade, de diferentes organizações, um elevado nível de homogeneidade.

Portanto, muito embora o significativo nível de homogeneidade dos programas de integridade analisados possa ter outras causas, a proliferação de programas de integridade analisada parece ser fruto de um processo de isomorfismo institucional. Nesse sentido, a adoção de programas de integridade, por si só, parece mais atender a pressões externas por legitimidade do que responder a demandas de eficiência, funcionando apenas como um álibi para o gestor.

Observa-se que esse isomorfismo institucional é reforçado pela atuação do governo federal, que no Brasil, que adota o sistema federativo, assume um papel de modelo de gestão em determinadas circunstâncias, bem como pelos *guidelines* – que parecem constituir-se em fortes promotores de difusão de práticas organizacionais –, que compilam e dissipam ferramentas de gestão elegidas como “melhores práticas”. Quanto aos últimos, observa-se que a redação de tais documentos exige cautela, uma vez que assumem forte papel regulador, sem, contudo, passar por um processo legal, configurando uma situação similar à *soft law*.

Silva e Brunozi Jr. (2021) também identificaram a ocorrência de isomorfismo na adoção da Lei Anticorrupção nos estados brasileiros, o que reforça o escopo dessa pesquisa. Quanto às diferenças de conteúdo encontradas, não se pode afirmar que se tratam de adaptações intencionais em função do ambiente das organizações – conduta desejável no âmbito dos programas de integridade –, podendo tratar-se apenas de meras escolhas aleatórias dos atores responsáveis.

O nível de abstração e de generalidade das normas investigadas, que são apenas um marco inicial na implementação dos programas de integridade, impõe limites na observação do nível de homogeneidade entre os programas, sendo necessária a realização de investigações que averiguem o programa em execução, a fim de observar suas similaridades e distinções.

Cabe destacar, entretanto, que certas particularidades do setor público já acabam por exigir adaptações e escolhas nos momentos iniciais da implementação dos programas. Um dos

casos é a escolha por veicular a normatização do programa por meio de decreto ou por lei ordinária – que envolve a participação do Poder Legislativo –, aspecto relacionado a questões de governança pública e separação dos poderes, podendo resultar em influências diretas no funcionamento do programa. Outro, é a distribuição e delimitação de atribuições e responsabilidades em estruturas organizacionais que já possuem órgãos previstos em lei com funções afins aos programas de integridade, como as controladorias internas, as ouvidorias, a advocacia pública e as corregedorias.

Os dispositivos constitucionais e legais, incluindo seus princípios, também funcionam como moldura dos programas de integridade, que não possuem a mesma liberdade de definição de valores e objetivos como no setor privado. Tal característica também pode contribuir para a similaridade entre os programas de integridade.

Pontua-se, ainda, como peculiaridades a serem observadas no setor público, as limitações decorrentes do princípio da legalidade, que irá exigir que diversas sanções e premiações (incentivos) sejam determinadas por lei (não sendo possível, em determinados casos, sua instituição por regulamentos do Executivo); e a mudança cíclica de governo, diante das eleições, podendo ocasionar diminuição de apoio aos programas já instituídos.

## **5 Considerações Finais**

A mera adoção de programas de integridade pelas entidades do setor público, repletas de particularidades, seja por serem entes públicos, seja pelas necessidades de cada organização, pode não ser efetiva para o combate à corrupção, fazendo-se necessário um olhar crítico que possa trazer novas perspectivas à temática.

Na presente investigação, as convergências observadas residem no período de tempo em que os estados se mobilizaram para implementar as ferramentas, na adoção dos eixos estruturantes indicados pela CGU, bem como na instituição de outras ferramentas do programa, como os códigos de ética e canais de denúncia. Além disso, observa-se que os órgãos de controle interno assumem uma centralidade na gestão do programa, apesar de que sua estruturação, nos estados analisados, é prevista para ocorrer de forma descentralizada (cada órgão ou entidade estrutura seu próprio programa).

Por outro lado, a principal divergência consiste no tipo normativo escolhido para regulamentar o programa, implicando ou não o envolvimento do poder legislativo em sua elaboração (lei ordinária ou decreto), o que resulta em diferentes dinâmicas de governança. Verifica-se, porém, que até o momento não parece haver adaptações significativas na implementação desses programas, mesmo diante de características particulares das organizações. Questões como estruturas existentes, nível de autonomia, formação e estabilidade

dos servidores, limitações de recursos e outras características dos órgãos e de seus contextos, certamente impactarão no funcionamento dos programas de integridade, demandando soluções inovadoras por parte dos agentes envolvidos.

O aprofundamento da compreensão das convergências e divergências entre os programas de integridade, permitirá analisar quais os fatores importantes para o sucesso dessa ferramenta e, em consequência, fornecerá lições ao gestor público que possibilitem uma adoção que vá além da mera implementação “para inglês ver”, sem comprometimento da alta gestão e sem a realização de adaptações necessárias para as distintas realidades, que acaba gerando instituições de vitrine.

Destaca-se, por fim, que o caráter genérico e inicial das normativas que implementam os programas de integridade impede uma análise mais aprofundada das convergências e divergências entre os programas. Na medida em que a institucionalização de tais programas avance, pesquisas que busquem comparar a execução de tais programas, observando seu funcionamento na prática, podem aprofundar o tema.

### **Agradecimentos**

Os autores agradecem à CAPES, CNPq e FAPEMIG pelo apoio à pesquisa.

### **Referências**

- AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. Corrupção e controle democráticos no Brasil. **Textos para discussão CEPAL-IPEA**, 32, Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.
- BARRETO, R.; VIEIRA, J. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 19, n. 3, p. 442-463, 2021.
- CARVALHO, C.; VIEIRA, M.; GOULART, S. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 4, p. 849-874, 2005.
- CHEN, H.; SOLTES, E. Why compliance programs fail and how to fix them. **Harvard Business Review**, v. 96, n. 2, p.116-125, 2018.
- COLBARI, A. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. **Metodologias e analíticas qualitativas em pesquisa organizacional**. Vitória: EDUFES, 2014. p. 241-272
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia de integridade pública: orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional**. Brasília: CGU, 2015.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual para implementação de programas de integridade**. Brasília: CGU, 2017.
- DiMAGGIO, P.; POWELL, W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74–89, 2005.
- FORTINI, C.; MOTTA, F. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 16, n. 64, p. 93-113, 2016.

- GODOY, A. Pesquisa qualitativa – tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.
- HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HUBERTS, L. **The integrity of governance**. New York: Palgrave Macmillan. 2014.
- LOOSLI, M.; IKO, M. **Manual de compliance**. São Paulo: LEC Editora, 2019.
- MACHADO-DA-SILVA, C.; GUARIDO FILHO, E.; ROSSONI, L. Campos organizacionais: seis diferentes leituras e a perspectiva de estruturação. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, p. 109-147, 2010.
- MARIZ, L. Pressões da globalização e a resposta criadora. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 5, p. 1-14, 2007.
- MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>
- PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 4, p. 1-12, 2006.
- PETRY, J.; BARBOSA, R.; ASSIS, S.; UCHÔA, A. A relação dos efeitos perceptivos da corrupção. **Gestão e Sociedade**, v. 15, n. 42, p. 4311-4354, 2021.
- PINHO, J., SACRAMENTO, A. O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 181 - 208, 2018.
- PRADO, M., PIMENTA, R. Systemic corruption and institutional multiplicity: Brazilian examples of a complex relationship. **Toronto Law Journal**, v. 71, Supp. 1, p. 74-102, 2021.
- RIBEIRO, E.; MACHADO, B. A evolução identitária da Controladoria-Geral da União: polifonia e decisões em políticas de transparência e acesso à informação. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 1, p. 121-138, 2020.
- ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. **Corrupção e governo: causas, consequências e reforma**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.
- SEKKAT, K. Does corruption grease or sand the wheels of growth. **Public Choice**, v. 122, p. 69-97, 2005.
- SILVA, J. L.; EMMENDOERFER, M. L.; CUNHA, N. R. S. Análise documental ilustrada em administração pública. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, n. 2, p. 23-41, 2020.
- SILVA, S.; BRUNOZI Jr., A. Lei Anticorrupção, *compliance* e isomorfismo: responsabilização e programas de integridade nos estados brasileiros. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, v. 13, n. 2, p. 95-112, 2021.
- VIOL, D. O Farol da integridade pública: um estudo de caso sobre o programa de integridade da CGU. **Revista da CGU**, v. 13, n. 23, p. 122-141, 2021.
- WOOD JR, T.; CALDAS, M. Antropofagia organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, v. 38, n. 4, p. 6-17, 1998.