Integridade pública não se impõe, se constrói

Paulo Farias Nazareth Netto[1]
Controlador-Geral do Estado de Mato Grosso

Resumo

Este artigo analisa a evolução do papel das controladorias públicas a partir da experiência do Estado de Mato Grosso na implementação de sua política de integridade. Sustenta-se que a atuação do controle interno contemporâneo deve ultrapassar a lógica predominantemente fiscalizatória e assumir a integridade como eixo estruturante de sua contribuição à gestão pública. A experiência do Programa Integridade MT evidencia que mudanças normativas, embora necessárias, não são suficientes para consolidar sistemas de integridade, sendo indispensáveis ações voltadas à cultura organizacional, à gestão de riscos, à comunicação e ao engajamento das lideranças. O artigo discute ainda a relação entre integridade e confiança institucional e destaca a importância da cooperação entre órgãos de controle e entes federativos para disseminar metodologias e acelerar processos de maturidade institucional. Conclui-se que as controladorias podem ampliar sua contribuição ao funcionamento do Estado ao combinar prevenção, orientação, avaliação e responsabilização, atuando não apenas como estruturas de conformidade, mas como indutoras de integridade e confiança pública.

Palavras-chave: integridade pública, controle interno, governança pública, confiança institucional, controladorias

1. Introdução

Por muito tempo, o controle interno foi compreendido como uma função de vigilância. Sua imagem estava associada à fiscalização, à auditoria posterior e, muitas vezes, à punição. Essa percepção ainda existe em boa parte da administração pública brasileira. Mas ela é incompleta e, cada vez mais, inadequada aos desafios do Estado contemporâneo.

A experiência recente de Mato Grosso na construção do Programa de Integridade do Governo de Mato Grosso - Integridade MT permite sustentar uma tese mais ampla: a de que o negócio das controladorias é integridade. Não se trata apenas de verificar o cumprimento de normas, mas fomentar, estruturar e sustentar a integridade pública como condição de funcionamento do Estado.

2. Integridade como eixo de atuação das controladorias

A Recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Integridade Pública (OCDE, 2017) trata o tema a partir de três dimensões: sistema, cultura e *accountability*. Essa lógica orientou a arquitetura do Integridade MT, organizada em três grupos de elementos.

Os elementos centrais sustentam a cultura de integridade. Envolvem o comprometimento da alta liderança, a promoção de padrões de conduta e a comunicação clara sobre os comportamentos esperados. Integridade não nasce apenas da norma. Nasce, principalmente, do exemplo.

Os elementos essenciais estruturam o sistema de integridade. Compreendem a gestão de riscos, os códigos de ética, os controles internos e a capacitação contínua.

1. paulofarias@cge.mt.gov.br

CC BY

A gestão de riscos identifica onde a organização está mais exposta a fraudes, conflitos de interesse ou falhas de controle, e orienta a alocação de esforços preventivos. Os códigos de ética estabelecem os padrões de conduta esperados dos agentes públicos, reduzindo a margem de interpretação individual sobre o que é ou não aceitável. Os controles internos preventivos atuam sobre os processos administrativos antes que o erro ou o desvio se consume, funcionando como barreiras dentro do próprio fluxo de trabalho. A capacitação contínua garante que servidores e gestores compreendam esses instrumentos e saibam aplicá-los no dia a dia, evitando que permaneçam apenas como normas formais.

Os elementos complementares atuam na detecção, na investigação e na responsabilização, quando os desvios escapam da cultura e da prevenção. É nessa camada que se concentram as macrofunções modernas do controle interno: auditoria, corregedoria, ouvidoria e transparência.

As macrofunções tradicionais do controle interno correspondem, assim, a apenas uma parte do que um programa de integridade precisa oferecer. A Controladoria acumula condições institucionais para desenvolver metodologias, capacitar gestores, apoiar tecnicamente os órgãos e traduzir a integridade para a realidade prática de cada organização.

3. A construção do Integridade MT

A trajetória mato-grossense ilustra como essa mudança de papel se constrói na prática, nem sempre de forma linear.

A Lei nº 10.691, de 5 de março de 2018, instituiu o Programa de Integridade Pública do Governo do Estado de Mato Grosso, mas manteve a participação voluntária, mediante adesão pela autoridade máxima de cada órgão ou entidade (Mato Grosso, 2018). Até 2023, nenhum órgão havia implementado seu programa de fato. Esse desenho deixava a implantação condicionada à decisão individual do gestor. Essa lógica faz sentido no setor privado, em que a alta gestão frequentemente é também proprietária do negócio. No setor público, o dono da organização é a sociedade. Delegar a implantação da integridade à vontade individual do gestor era, portanto, um desenho equivocado desde a origem.

O Decreto nº 376, de 26 de julho de 2023, regulamentou a implementação do Integridade MT e determinou que os órgãos e entidades do Poder Executivo aderissem ao programa no prazo de até 12 meses (Mato Grosso, 2023). O resultado foi expressivo, pois, em menos de seis meses, os 38 órgãos e entidades haviam aderido ao programa.

A mudança normativa foi necessária, mas não foi suficiente. A adesão em massa dependeu de diálogo direto com cada secretário e cada liderança e de uma constatação simples: integridade não se comunica da mesma forma para todos os públicos. Para a saúde, o argumento era a redução de desperdícios e o fortalecimento da confiança no sistema. Para a educação, a melhoria do ambiente escolar. A Controladoria precisou aprender a traduzir integridade em valor concreto para cada política pública, e não apenas em obrigação normativa.

Adesão formal não é maturidade. No primeiro momento, o foco foi identificar riscos de integridade por meio de comitês setoriais. Os planos resultantes, no entanto, avançavam pouco e apresentavam grande heterogeneidade de qualidade. A padronização da metodologia de diagnóstico, com o uso da ferramenta e-Prevenção, acelerou significativamente esse processo e reduziu a dependência da capacidade individual de cada órgão.

Resolvido o problema do sistema, o foco se deslocou para a cultura. A campanha "Integridade é fazer o certo" adotou uma premissa de economia comportamental: a forma como uma mensagem é apresentada influencia a percepção e o comportamento do público (Thaler; Sunstein, 2008). Mensagens excessivamente proibitivas podem produzir efeito oposto ao pretendido. Quando uma campanha enfatiza a proibição de um comportamento, o público pode inferir que esse comportamento é frequente naquele ambiente. Por isso, a comunicação institucional priorizou o reforço positivo, o orgulho de servir e o comportamento esperado, em vez da ênfase na proibição.

O programa também ampliou seu alcance para públicos externos, com iniciativas voltadas a estudantes da rede estadual e a fornecedores do governo. Em todas essas etapas, o objetivo de fundo era o mesmo: fortalecer a confiança da sociedade no Estado, dos servidores entre si e dos fornecedores na administração pública.

4. Do controle retrospectivo à construção da confiança

Dois desafios que se repetem em outros entes federativos aparecem nessa trajetória. O primeiro é convencer gestores de que programas de integridade não travam a administração pública. Ao contrário, reduzem a insegurança jurídica, aprimoram processos e aumentam a capacidade de entrega do Estado. O segundo é cultural e talvez mais difícil de superar, pois exige convencer as próprias estruturas de controle de que prevenir é mais eficaz do que atuar apenas depois que o problema já ocorreu.

O controle moderno não pode se limitar à função de retrovisor, que registra o que já aconteceu. Ele precisa

CC BY

funcionar também como radar, antecipando riscos antes que se materializem em dano. Essa mudança de postura é, em si, uma mudança de identidade institucional para a Controladoria.

A confiança institucional é o que permite essa transição. Quanto maior a confiança gerada por um sistema de integridade, menor a necessidade de controles burocráticos indiscriminados e maior a capacidade do Estado de concentrar esforços onde o risco de fato existe.

5. Cooperação institucional e disseminação da integridade

Essa confiança, porém, não se constrói isoladamente. Nenhum ente constrói sozinho uma agenda de integridade madura. A Rede Nacional de Integridade Pública cumpre um papel relevante nesse processo, pois acelera aprendizados, evita que cada estado e município precise reinventar metodologias já testadas e contribui para a uniformização de entendimentos entre os entes federativos.

Em Mato Grosso, esse princípio se traduziu em um instrumento concreto. A Rede de Controle da Gestão Pública do Estado, formada pela Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso (CGE-MT), pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), pelo Ministério Público Federal (MPF) e por outros parceiros institucionais de controle, justiça e contas, sistematizou a experiência estadual em um Referencial Técnico para implementação de programas de integridade nos 142 municípios mato-grossenses (Rede de Controle da Gestão Pública de Mato Grosso, 2026). O documento reproduz a mesma arquitetura conceitual do Integridade MT - elementos centrais, essenciais e complementares - e a organiza em um modelo de maturidade com quatro níveis progressivos: Fundamental, Desenvolvido, Consolidado e Referência.

A lógica do modelo é deliberadamente não linear. Um município pode avançar em componentes de níveis mais elevados sem ter concluído todas as etapas anteriores, desde que as ações reduzam vulnerabilidades éticas de forma consistente. A experiência estadual já havia demonstrado essa realidade na prática, pois exigir de uma prefeitura de pequeno porte a mesma estrutura de um órgão estadual não gera adesão, gera resistência. Um caminho realista gera adesão. Ele valoriza o avanço parcial e permite que cada ente comece de onde está.

Quanto mais entes aderirem à Rede Nacional de Integridade Pública e a instrumentos como esse, maior será a capacidade coletiva de transformação da agenda de integridade no país. Essa cooperação não substitui o trabalho institucional de cada Controladoria, mas reduz o tempo de maturação de cada programa e evita retrabalho.

6. Considerações finais

A experiência de Mato Grosso não é um modelo pronto a ser replicado, mas evidencia um deslocamento de papel que outras Controladorias enfrentarão, em algum momento, se ainda não enfrentaram. Sair da posição de estrutura de fiscalização para se tornar uma instituição que ajuda o Estado a funcionar melhor exige mudança normativa, mas também trabalho de convencimento, adaptação de linguagem e paciência institucional.

Integridade não é um projeto isolado, com início, meio e fim. É uma construção institucional permanente, que depende de sistema, de cultura e de ***accountability*** trabalhando de forma integrada. Cabe às Controladorias assumir essa liderança, não apenas como guardiãs da conformidade, mas como arquitetas da confiança que sustenta o funcionamento do Estado.

Referências

MATO GROSSO. *Decreto nº 376, de 26 de julho de 2023*. Regulamenta a implementação do Programa "Integridade MT", nos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, em consonância com a Lei nº 10.691/2018, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso*, Cuiabá, MT, 27 jul. 2023.

MATO GROSSO. *Lei nº 10.691, de 5 de março de 2018*. Institui o Programa de Integridade Pública do Governo do Estado de Mato Grosso. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso*, Cuiabá, MT, 5 mar. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Recommendation of the Council on Public Integrity*. Paris: OECD, 2017. OECD/LEGAL/0435. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435. Acesso em: 7 jul. 2026.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DE MATO GROSSO. *Referencial Técnico: implementação e avaliação de programas de integridade nos municípios do estado de Mato Grosso*. Cuiabá: Rede de Controle da Gestão Pública de Mato Grosso, 2026.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008.

CC BY