

# O Farol da Integridade Pública: Um Estudo de Caso sobre o Programa de Integridade da CGU<sup>1</sup>

*THE PUBLIC INTEGRITY LIGHTHOUSE: a case study on the CGU integrity program*

*EL FARO DE INTEGRIDAD PÚBLICA: un estudio de caso sobre el programa de integridad de CGU*

**Dalila Martins Viol<sup>2</sup>**

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i23.349>

**Resumo:** O artigo analisa a institucionalização do programa de integridade, o qual é uma estratégia de combate à corrupção, da Controladoria-Geral da União (CGU). Trata-se de artigo decorrente de pesquisa qualitativa, por meio de estudo de caso, cujo referencial teórico é o novo institucionalismo, especialmente Tolbert e Zucker (1999). Como técnicas de coleta de dados utilizou-se levantamento bibliográfico e documental, bem como entrevistas semiestruturadas com servidores da CGU. Identificou-se que a adoção do programa de integridade pela CGU foi influenciada por fatores externos como o acirramento das discussões em torno da corrupção, as legislações promulgadas nesse âmbito, inclusive acordos multilaterais além da pressão social e dos efeitos da Operação Lava Jato, inclusive sobre a imagem e reputação da organização estudada. Ademais, constatou-se que a CGU se encontra na etapa intermediária do processo de institucionalização do seu programa de integridade e refletiu-se sobre os desafios que o órgão possui para alcançar resultados contra a corrupção por meio desse programa, assim como para atingir a posição almejada de indutor da integridade pública no País.

**Palavras-chave:** corrupção; integridade pública, programas de integridade, institucionalismo organizacional; CGU.

**Abstract:** The article analyzes the institutionalization of the integrity program, which is a strategy to fight corruption, of the Federal Comptroller General (Controladoria Geral da União - CGU). It is based on qualitative research, through a case study, whose theoretical framework is or new institutionalism, especially Tolbert and Zucker (1999). Data collection techniques, bibliographic and documentary surveys were used, as well as semi-structured interviews with CGU members. It is recognized that the adoption of the integrity program by CGU was influenced by external factors, such as accused of discussions around corruption, legislation enacted in this case, including multilateral agreements, also the social pressure and the effects of Operation Lava Jato, including on the image and reputation of the studied organization. It has been observed that CGU is in the middle of the process of institutionalizing its integrity program. Finally, it reflected on the challenges that the agency has to achieve results against corruption through this program, in addition to achieving the desired position of inducing integrity public in the country, at the federal level.

**Keywords:** corruption; public integrity; integrity programs; organizational institutionalism; CGU.

**Resumén:** El artículo analiza la institucionalización del programa de integridad, que es una estrategia de combate a la corrupción, de la Contraloría General de la Federación (Controladoria Geral da União - CGU). Este es un artículo resultado de una investigación cualitativa, a través de un estudio de caso, cuyo marco teórico es el nuevo institucionalismo, especialmente Tolbert y Zucker (1999). Como técnicas de recolección de datos se utilizaron encuestas bibliográficas y documentales, así como entrevistas semiestruturadas con servidores de

1 Artigo recebido em 08/09/2020 e aprovado em 02/04/2021.

2 Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo (FGV-SP).

la CGU. Se identificó que la adopción del programa de integridad por parte de la CGU estuvo influenciada por factores externos como la intensificación de las discusiones en torno a la corrupción, las leyes promulgadas en esta área, incluyendo los acuerdos multilaterales, además de la presión social y los efectos de la Operación Lava Jato, incluyendo la imagen y reputación de la organización estudiada. Además, se constató que CGU se encuentra en medio del proceso de institucionalización de su programa de integridad y reflexionó sobre los desafíos que tiene la agencia para lograr resultados contra la corrupción a través de este programa, así como para lograr el cargo. objetivo de inducir la integridad pública en el país.

**Palabras clave:** corrupción; integridad pública, programas de integridad, institucionalidad organizacional; CGU.

## 1. INTRODUÇÃO

A corrupção nem sempre foi considerada um problema. Méon e Sekkat (2005, p. 70) relembram que, antes de a corrupção ser considerada “areia nas engrenagens”, ela era interpretada como um incentivo, uma vez que “lubrificava as engrenagens” institucionais, agilizando processos burocráticos. Rose-Ackerman (2014) revela que a agenda anticorrupção ganhou força no início dos anos 90, após a Guerra Fria, quando o bloco capitalista, então hegemônico, passou a compartilhar consenso sobre a necessidade de se combater o problema a nível global, o que fomentou diversos tratados internacionais contra a corrupção.

Dentre tais tratados destacam-se a Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996, aprovada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA); a Convenção sobre o Combate da Corrupção a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, aprovada no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 1997; e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, promulgada em 2003 no âmbito da organização das Nações Unidas (ONU). No Brasil, essas foram promulgadas nos anos de 2002 (BRASIL, 2002), 2000 (BRASIL, 2000) e 2006 (BRASIL, 2006), respectivamente. Esses tratados impulsionaram a promulgação de leis contra a corrupção no Brasil, como a Lei nº. 12.846/2013 (BRASIL, 2013a), mas conhecida como Lei Anticorrupção (FORTINI, 2018).

Em consequência do exposto, na contemporaneidade, a corrupção é comumente interpretada como fenômeno mundial, cuja magnitude limita o investimento e o crescimento econômico e social, levando os governos a resultados ineficientes (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016). Os custos econômicos e sociais da corrupção podem ser enormes, pois ela prejudica a concorrência econômica efetiva, inibe o investimento, corrói o Estado de Direito, mina a eficiência da administração estatal e promove a instabilidade política (DEAKIN *et al.*, 2017). O controle da corrupção, no entanto, reforça estes autores, não

pode ser feito apenas por meio da lei ou da remoção da lei, sendo relevante que as soluções jurídicas sejam legítimas aos olhos dos seus destinatários. A OCDE (2018) vai além ao afirmar que a abordagem tradicional de enfrentamento à corrupção, baseada na criação de mais regras e na aplicação mais rígida da lei, tem eficácia limitada.

Nesse contexto, tem se destacado como estratégia pertinente para o combate à corrupção a integridade pública, que, para a OCDE (2018), refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público. A Transparência Internacional (2019) afirma que integridade se refere a comportamentos e ações consistentes com um conjunto de princípios e padrões éticos ou morais adotados por indivíduos e instituições, criando barreira contra a corrupção. Integridade, revelam Heywood e Rose (2015), é parte de um processo contínuo, não é apenas algo que existe em ações temporalmente específicas contra a corrupção, o que requer cuidados na sua gestão para a correta tomada de decisões estruturais que impactem significativamente na resolução do problema.

Em recente publicação a OCDE (2020) destacou que nenhum país é imune a violações da integridade. Ademais, reafirmou a importância da integridade pública como estratégia sustentável para enfrentar a corrupção, asseverando que “a integridade é um dos pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais e é a pedra angular da boa governança” (OCDE, 2020, p.).

Oliveira Júnior *et al.* (2016) concluem que há duas perspectivas teóricas dominantes sobre a corrupção, a primeira, que foi predominante até os anos 1990, baseia-se na noção de modernização e centra-se no conceito weberiano do patrimonialismo. A segunda, hoje hegemônica, relaciona-se a teoria da escolha pública, advinda da nova economia institucional e tem o *rent-seeking* como o principal conceito. Porém, uma terceira vertente teórica vem ganhando força no debate público recente e adensando a propositura

de mecanismos e políticas baseados no conceito de integridade, a qual denomina-se republicana. Em síntese, as duas primeiras perspectivas focam na repressão e a última na prevenção.

Fazem parte dessa terceira vertente teórica autores contemporâneos como Putnam *et al.* (1993) e Pettit (1997), os quais defendem a existência um capital social, incluindo normas de reciprocidade e redes horizontais de engajamento cívico, que facilitam a cooperação entre os membros de uma sociedade. Essa cooperação, se estimulada, tem a capacidade de desencorajar o comportamento oportunista, aumentando o respeito às leis e criando uma demanda por instituições de maior qualidade, cujo bom desempenho estimula que outras sigam o mesmo padrão. Nesse sentido, os autores rejeitam argumentos, muitas vezes associados à teoria da escolha pública, de que as redes sociais tentam redistribuir a riqueza para si mesmas, em vez de procurar melhorar a condição das sociedade como um todo. Pettit (1997) pressupõe que o indivíduo pode tanto ser um cidadão virtuoso ou corrupto, mas nunca por natureza. Ele tanto pode ser capaz de agir em não conformidade em determinadas circunstâncias, quando sua virtude cívica pode ser conformada a partir de *habitus* e instituições. Logo, para evitar a corrupção e alimentar o comportamento em conformidade, a estratégia central da abordagem republicana deve ser pedagógica. Em sua pedagogia da integridade, o Estado deve partir de mecanismos de incentivos à atuação em conformidade e, somente como segunda linha de defesa, dispor sobre sanções, negativas (penas) ou positivas (prêmios).

Historicamente, no Brasil, as políticas públicas anticorrupção foram estruturadas a partir das duas primeiras vertentes e, conseqüentemente, o Estado, majoritariamente, ainda combate o desvio por meio de controles repressivos. Ou seja, a preocupação central do corpo burocrático dos órgãos de controle tem sido buscar equívocos, desatenções, descumprimentos de linhas e entrelinhas, culpados e não em buscar uma atuação administrativa eficiente (BATISTA JÚNIOR; CAMPOS, 2014). Dentro desse viés, mesmo após reformas na estrutura dos sistemas federais brasileiros de contabilidade e controle público, a corrupção continua sendo prática cotidiana (GARCIA; TEODÓSIO, 2020).

No entanto, o foco do enfrentamento a corrupção vem mudando. Apontam Castro e Ziliotto (2019, p. 30), a evolução crescente, complexa e dinâmica da sociedade brasileira, notadamente no contexto dos escândalos de corrupção, vem exigindo que sejam repensadas algumas formas de atuação estatal,

dentre elas a “prevenção versus sanção”. Ressalta-se que no Brasil, a corrupção foi considerada o segundo problema político mais importante em 2018, atrás apenas da saúde (LATINOBARÓMETRO, 2018). Nesse cenário, Sadek (2019) destaca a mudança de enquadramento na interpretação da corrupção pela sociedade, a qual deixou de ser vista apenas como questão moral para ser interpretada como problema social.

Sendo assim, influenciada por pressões populares e pela agenda internacional anticorrupção, inclusive em razão dos compromissos internacionais firmados, observa-se que a Administração Pública brasileira vem aprimorando os mecanismos de controle interno para enfrentamento da corrupção. Essa evolução pode ser observada na Controladoria-Geral da União (CGU), a qual foi criada como órgão central de controle interno da Administração Pública da União, mas sofreu diversas transformações que tornaram sua atuação múltipla, muito além do controle legalista tradicional (LOUREIRO *et al.*, 2012). Atualmente, o órgão é reconhecido como agência anticorrupção do País (RIBEIRO; MACHADO, 2020) e sua forma de atuação influencia órgãos de controle em todo o Brasil (MACHADO; PASCHOAL, 2016). Dentre as ações anticorrupção desse órgão, na contemporaneidade, se destaca o fomento à integridade pública.

No contexto de fomento da integridade pública, a CGU, em 2016, adotou programa de integridade (BRASIL, 2016a), com o objetivo de fortalecer as instâncias e tratar adequadamente os riscos à integridade do órgão. Tal programa foi operacionalizado por um Plano de Integridade em 2018 (BRASIL, 2018a). Investigar o programa de integridade da CGU possibilita conhecer como órgão tem implementado a integridade pública o que é de extrema importância, dado papel da CGU como agência nacional anticorrupção.

Isso posto, quais são as características do processo de institucionalização do programa de integridade da CGU? Ressalta-se que, para os fins deste trabalho, institucionalização é a “consequência de processos pelos quais atores, em conformidade com os sistemas de valores de uma sociedade e temendo as consequências decorrentes do desvio, internalizam rumos de ação prescritos ou esperados como sendo apropriados ou certos” (PECI, VIEIRA, CLEGG, 2006, p. 57).

Para responder a essa pergunta de pesquisa, realizou-se pesquisa qualitativa, por meio de estudo de caso do programa de integridade da CGU, cujos dados foram coletados por meio de análise de documentos e entrevistas com servidores do órgão, com apoio na revisão da literatura. A análise dos documentos ofi-

ciais teve como fim primário interpretar o entendimento da problemática envolvida, ou seja, a atuação da do órgão relacionada à integridade pública. As entrevistas permitiram acessar a percepção dos servidores públicos do órgão sobre o programa de integridade. A revisão de literatura, além de permitir compreender a atuação órgão de controle, forneceu esteio para análise realizada. Os dados foram interpretados a partir do referencial teórico do novo institucionalismo, em especial Tolbert e Zucker (1999), para as quais a institucionalização de uma inovação ocorre em três etapas: (i) habitualização; (ii) objetificação; (iii) sedimentação. Tal análise permitiu verificar os elementos externos que influenciaram na adoção do programa de integridade pela CGU, além de identificar como vem ocorrendo as etapas referentes aos processos de institucionalização desse programa e, ainda, refletir sobre a atuação da CGU como indutora da integridade pública.

Após a presente introdução, descrevem-se os procedimentos metodológicos da pesquisa. Na sequência, após a exposição do referencial teórico, mostram-se os dados teóricos e empíricos coletados sobre o programa de integridade na CGU. Por fim, reflete-se sobre os processos de institucionalização do programa de integridade da CGU e suas implicações, além de demonstrar as contribuições do presente trabalho e sugerir novos estudos sobre o tema.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Conforme detectou Fiss (2008), a tradição institucional de estudar organizações foi influenciada pelos temas de controle e coordenação, os quais são o cerne da atuação da CGU e, também, se relacionam com aos programas de integridade. Por isso a escolha da lente teórica do institucionalismo organizacional<sup>3</sup>. No entanto, a análise institucional das organizações pode ser feita por distintas perspectivas, reforçam Carvalho *et al.* (2005). Tradicionalmente, quando o foco do estudo é a multiplicação de condutas similares nas organizações, um referencial clássico é Meyer e Rowan (1977) que exploram a estruturação de mitos e cerimônias, outro é DiMaggio e Powell (1991) que descrevem mecanismos de isomorfismo. Estudos que utilizam Scott (2014) exploram que as instituições compreendem elementos reguladores,

normativos e cultural-cognitivos. Peci (2016), por sua vez, salienta que a análise institucional pode ser feita em diferentes níveis: contexto institucional, campo organizacional e estrutura interna da organização. Também são comuns estudos que utilizam mais de uma abordagem, atesta Pereira (2012).

A fim de responder à pergunta de pesquisa e em razão das limitações a extensão do artigo, optou-se por privilegiar a perspectiva de Tolbert e Zucker (1999), que têm como foco os processos inerentes à institucionalização de uma inovação nas organizações. Tolbert e Zucker (1999), entendem que uma organização pode adotar uma inovação em decorrência fatores externos como mudanças tecnológicas, legislação, forças de mercado, dentre outras forças causais. Por outro lado, as autoras destacam que a institucionalização de uma inovação depende de ações da organização e do campo organizacional.

Ademais, Tolbert e Zucker (1999) propõem a análise da institucionalização de uma inovação em três etapas: habitualização, objetificação e sedimentação. Isso porque, de acordo com as autoras, nos estudos sobre a institucionalização, essa, geralmente, é tratada como estado qualitativo: ou as estruturas são institucionalizadas ou não são e, com isso, “negligenciam-se importantes questões sobre os fatores determinantes das variações dos níveis de institucionalização, e sobre como tais variações podem afetar o grau de similaridade entre conjuntos de organizações” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 197).

Sobre a habitualização, afirmam Tolbert e Zucker (1999, p. 206) que “em um contexto organizacional, o processo de habitualização envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas organizacionais específicos, como também a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização ou um conjunto de organizações com problemas semelhantes”. Nessa etapa há pré-institucionalização da inovação.

A segunda etapa é “um movimento em direção a um status mais permanente e disseminado baseado no próximo processo, a objetificação, que acompanha a difusão da estrutura” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 207). De acordo com as autoras, essa etapa envolve o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura e crescente adoção por outras organizações com base nesse consenso. Porém, apesar de “certo grau de aceitação normativa, os adotantes, estarão conscientes de sua qualidade relativamente não testada e, conscientemente, monitoram a acumulação de evidências (de sua própria organização, bem como de outras) a respeito da eficácia das estru-

3 Os estudiosos do institucionalismo tradicional dedicaram-se a explicar diferentes tipos de estruturas organizacionais. Posteriormente, afirma Selznick (1996), as organizações passam a ser analisadas a partir de sua imbricação em ambientes institucionais, sendo que a dependência ambiental da forma como as organizações estruturam-se ganha novos estudos a partir da década de 1970. Tal corrente foi denominada novo institucionalismo.

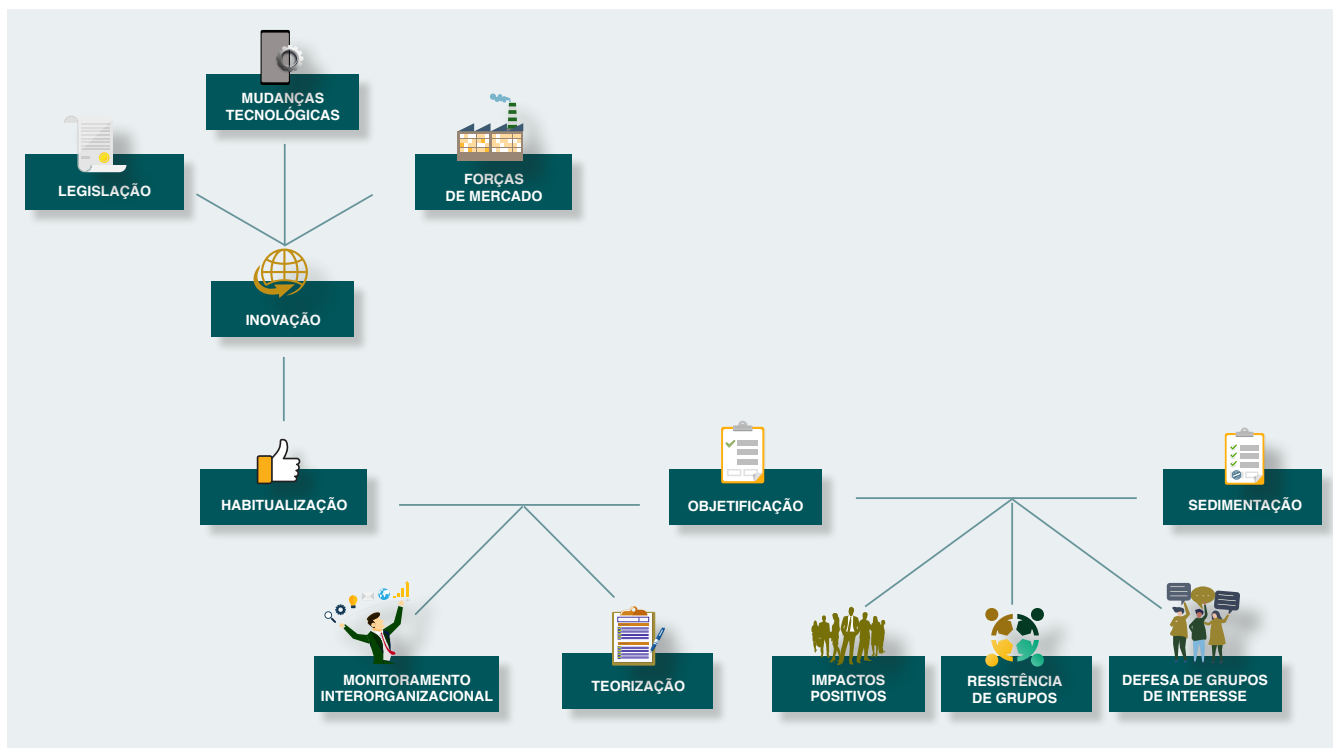
turas” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 209). Em outras palavras, há a semi-institucionalização da inovação.

Na objetificação, dentre aquelas organizações que defendem a nova estrutura formal, surgem a que pode ser denominada “*champion*”, a qual se caracteriza por ter sido bem sucedida em definir o problema organizacional genérico e em justificar a adoção de um arranjo estrutural formal particular como solução (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 208). De acordo com as autoras, neste caso, a primeira tarefa da organização “*champion*” envolve gerar reconhecimento público da existência de um padrão consistente ou de fracasso organizacional comum a um grupo. A segunda envolve o desenvolvimento de teorias que diagnostiquem o problema de modo compatível com a apresentação de uma estrutura específica como solução ou tratamento.

A terceira etapa do processo é a sedimentação, que se apoia na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência pelas várias gerações de membros da organização. A sedimentação exige, segundo Tolbert e Zucker (1999), bidimensionalidade da estrutura: largura, que é a abrangência por toda organização, e profundidade, que implica em alcance de todos os níveis de decisão. A total institucionalização depende dos efeitos conjuntos de “baixa resistência de grupos de oposição; promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores; correlação positiva com resultados desejados” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 208).

A Figura 1, abaixo, resume a perspectiva de Tolbert e Zucker (1999):

FIGURA 1 – PROCESSOS INERENTES À INSTITUCIONALIZAÇÃO



Fonte: Tolbert e Zucker (1999)

O referencial teórico em questão é útil para compreender as razões da adoção de uma nova estrutura e inferir sobre o seu potencial de permanecer ao longo do tempo, como demonstram alguns estudos nacionais selecionados, publicados nos últimos cinco anos, sintetizados a seguir.

Aguiar *et al.* (2015) analisaram o estágio do processo de institucionalização do “Programa de Apoio à Internacionalização” em uma universidade, concluindo que o processo de internacionalização estava na etapa de habitualização, pois ainda estava desenvolvendo procedimentos padronizados para resolver questões relacionadas ao programa. Almeida *et al.* (2017) dedicaram-se ao estudo da planta *Jatropha Curcas*, usada para fabricar biodiesel, objetivando a compreensão da inserção da cultura dessa oleaginosa no País. Concluíram que “a cultura desta semente no país encontra-se no estágio da habitualização ou pré-institucionalização, sendo que as principais barreiras para se chegar a fase seguinte são: a presença mínima de Champions, bem como as demandas de mercado em torno desta oleaginosa” (ALMEIDA *et al.*, 2017, p. 1245). Barbosa *et al.* (2017) analisaram os mecanismos de controle gerencial implementados no relacionamento interorganizacional, em particular no gerenciamento do relacionamento com empresas terceirizadas, por meio de estudo de caso da organização Eletriklight. Os autores concluíram que os mecanismos estudados estão sedimentados, visto que “devido aos valores e crenças institucionalizados, a forma de contratação de seus prestadores de serviços continuou seguindo os mesmos moldes do setor público, mesmo após a privatização da empresa” (BARBOSA *et al.* 2017, p. 30).

Assim, a perspectiva institucional de Tolbert e Zucker (1999) permite uma análise dos processos de institucionalização do programa de integridade da CGU, a qual foi realizada de acordo com a metodologia descrita na próxima seção.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com a finalidade de desvendar quais são as características do processo de institucionalização do programa de integridade da CGU, optou-se pela pesquisa qualitativa, por meio de estudo de caso o qual, para Creswell (2014), é a metodologia apropriada para se explorar um sistema delimitado, contemporâneo da vida real ao longo do tempo, a fim de compreendê-lo em profundidade. Conforme sugere Yin (2001) elegeu-se unidades de análise para o estudo de caso visando a compreensão do objeto de pesquisa, quais sejam: (i) o histórico e características da CGU

que levaram à atuação anticorrupção; (ii) a adoção pelo órgão da integridade pública como estratégia de combate à corrupção; (iii) a origem, a estrutura, a implementação e as consequências do programa de integridade da CGU. Tais questões orientaram a coleta de dados da pesquisa.

O levantamento de dados primários buscou identificar os documentos relacionados com a temática de combate à corrupção por meio da atuação da CGU como forma de interpretar o entendimento da problemática envolvida (CRESWELL, 2014), uma vez que os documentos permitem inferir como os eventos são construídos e as justificativas registradas. Foram coletados 46 documentos, todos de domínio público, dentre os quais 16 foram analisados em profundidade por se relacionarem com o objeto central da pesquisa: o programa de integridade da CGU. São eles: o plano de integridade (CGU, 2019d); sete normativos (BRASIL, 2016a e b; BRASIL, 2017 a e b; BRASIL, 2018a e b; BRASIL, 2019); quatro documentos em que a CGU aborda integridade pública (CGU, 2015; CGU, 2017; CGU, 2018a e b) e quatro documentos relacionados à implementação do plano de integridade da CGU (BRASIL, 2019f)<sup>4</sup>.

Realizaram-se, também, entrevistas semiestruturadas (CRESWELL, 2014), com cinco membros pertencentes ao quadro efetivo da CGU, no ano de 2019, de modo a identificar suas percepções sobre o tema estudado. O primeiro entrevistado foi escolhido em razão da atuação direta com o objeto de pesquisa e também pela acessibilidade e disponibilidade. No entanto, esse não se sentiu apto a responder a todas as questões alegando que algumas delas não estavam diretamente ligadas com a sua função e, diante disso, indicou outro servidor para respondê-las. Este indicado marcou e desmarcou a entrevista por três vezes, alegando imprevistos que geraram incompatibilidade de agenda. Por fim, indicou outro servidor, o Entrevistado 2 que, após a interlocução, indicou o Entrevistado 3, afirmando que algumas perguntas não estavam relacionadas à função, assim consequentemente. Nesse sentido, a segregação das atividades relacionadas ao programa de integridade da CGU promoveu uma cadeia de indicação de entrevistas, em um sistema bola de neve, *snowball*, nos termos de Marcus *et al.* (2017), alcançando 5 entrevistados.

4 No sítio da CGU há informações disponíveis sobre a implementação do programa de integridade relacionada a cada eixo, quais sejam: (i) eixo 1 - comprometimento e apoio da alta administração; (ii) eixo 2 - unidade responsável pela implementação do programa de integridade; (iii) eixo 3 - gerenciamento de riscos à integridade; (iv) eixo 4 - estratégia de monitoramento, sendo que as informações relacionadas a cada eixo foram consideradas um documento.

Finalizou-se as entrevistas quando as unidades de análise foram satisfatoriamente reveladas e o último entrevistado, respondendo a todas as questões, não indicou outros servidores para serem entrevistados.

Durante toda a pesquisa, manteve-se o ético sigilo dos dados e pessoas, como recomendado pela Resolução nº. 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde. Para salvaguardar a privacidade e a confidencialidade dos dados utilizados, foi preservando integralmente o anonimato e a imagem dos entrevistados. Além de sigilo, ainda foi disponibilizado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido aos participantes. Diante disso, a descrição dos entrevistados foi feita no masculino, independente do sexo, bem como foram omitidos os cargos ocupados. As informações obtidas foram registradas por meio de anotações completas em cadernos de campo, com apontamentos sistemáticos e frases literais entre aspas, como sugere Booth (2005).

A análise de tais dados teve suporte em levantamento sistemático da literatura, nos termos de Botelho *et al.* (2011). Em fevereiro de 2019, na base de periódicos CAPES, foi realizada busca com a palavra-chave “Controladoria-Geral da União”. Encontrou-se 129 artigos científicos. Foram raros os trabalhos relacionados com as atividades intrínsecas da CGU, dentre estes Machado e Paschoal (2016) foi utilizado neste artigo. Da literatura sobre a CGU também foram aqui citados Loureiro *et al.* (2012), Aranha e Filgueiras (2016), Nascimento (2018), Albres (2019) e Ribeiro e Machado (2020) que permitiram o maior conhecimento sobre o órgão.

Também, como parte do delineamento do escopo do fenômeno estudado, em julho de 2019, buscou-se pela palavra-chave “programa de integridade” em duas bases científicas no formato eletrônico: Spell e Periódicos CAPES. Na Spell, foram encontrados dois artigos: um de Castro *et al.* (2019) e outro de Silva e Sousa (2017). A mesma busca foi realizada nos Periódicos CAPES e revelou apenas o primeiro artigo encontrado na Spell. Por outro lado, na mesma data, buscou-se “programa de integridade” no Diário Oficial da União, com os filtros “resultado exato” e “período”. No ano de 2016 a expressão apareceu apenas uma vez. No ano de 2017, o levantamento apresentou 37 resultados. No ano de 2018, a expressão apareceu 272 vezes. Em 2019, até a data da busca, havia 149 registros. Daí surge um primeiro achado da pesquisa, o descompasso entre a publicação de normativas sobre programas de integridade e a discussão acadêmica sobre o tema.

Portanto, houve triangulação dos dados visando garantir a validade e a confiabilidade da pesquisa,

conforme recomendado por Tolbert e Zucker (1999) para análises do processo de institucionalização. Esses foram interpretados, a partir do referencial teórico, por meio de análise de conteúdo nos termos de Triviños (2015), de modo a desvendar os procedimentos organizacionais relacionados com os programas de integridade, conforme demonstra-se a seguir. Por fim, ressalva-se que trabalho desse porte envolve “dificuldades no campo” (CRESWELL, 2014, p. 140), uma vez que, além das dimensões de tempo e recursos, envolve temática recente e complexa em que o fator humano é relevante.

## 4. ESTUDO DE CASO: O PROGRAMA DE INTEGRIDADE DA CGU

### 4.1. O objeto de pesquisa contado pelos documentos

A criação da CGU, por meio da Lei nº. 10.683/2003 (BRASIL, 2013a) foi uma inovação institucional por diversos motivos, dentre eles a centralização do controle. Para Arranha e Filgueiras (2016), tal criação decorreu de um longo processo incremental do controle interno da Administração Pública da União, pois, antes da CGU, o sistema de controle interno era descentralizado nos diversos órgãos da administração pública e coordenado pela Secretaria Federal de Controle Interno, vinculada ao Ministério da Fazenda. Sendo assim, a CGU incorpora o papel de “institucionalizar a prática de controle interno fixada na Constituição de 1988 com o ganho incremental de mudanças institucionais no sistema de *accountability*” (ARANHA; FILGUERAS, 2016, p. 19).

Para Loureiro *et al.* (2012, p. 55) a criação da CGU representou inovação no controle dos governantes na democracia brasileira, em razão da sua múltipla atuação. Isso porque, afirma os autores, a CGU ampliou as atividades de controle interno para a promoção da qualidade da gestão, “indo além do clássico controle da legalidade”. Além disso, a CGU assumiu a função de órgão indutor e fortalecedor do controle social. Atualmente, tal órgão de controle interno do Governo Federal, é formalmente responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (CGU, 2019c).

Reforçam Machado e Paschoal (2016), que a GGU é o pivô do enfrentamento da corrupção da Administração Pública federal e o seu desenho tem inspirado a criação de órgãos semelhantes nos estados e municípios. Ribeiro e Machado (2020, p. 120) afirmam que

“ao longo desses 19 anos, a CGU incorporou outros órgãos públicos, alterou sua estratégia de atuação e redistribuiu competências internamente, assumindo as feições de uma agência anticorrupção”.

As mudanças ocorridas no órgão levaram a sua atuação como indutor da integridade pública, em um viés destacadamente preventivo em relação à corrupção, sendo o programa de integridade do órgão um dos reflexos dessa evolução organizacional.

Em 2016, o Decreto federal nº. 5.683 (BRASIL, 2006a) alterou a estrutura da CGU, criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Assim, a CGU passou a ter a competência não só de detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência (CGU, 2019b). Por meio do Decreto nº. 8.109/2013 (BRASIL, 2013b) novas mudanças institucionais foram realizadas para adequar a atuação da Controladoria aos novos desafios que surgiram ao longo dos anos, especialmente às demandas populares por uma melhor atuação estatal (CGU, 2019b). Assim, a CGU tem atualmente como missão “promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio de avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto” (CGU, 2019c).

No contexto de prevenção à corrupção a atuação do órgão foi impactada Lei nº. 12.846 de 1º de agosto de 2013, mais conhecida como Lei Anticorrupção, primeira norma a dispor sobre programas de integridade no Brasil (BRASIL, 2013). Essa determina que será levada em consideração, na aplicação das sanções às sociedades empresárias que cometerem os ilícitos nela tipificados, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade. No âmbito do Poder Executivo federal, essa foi regulamentada pelo Decreto federal nº. 8.420/2015 (BRASIL, 2015).

Destaca-se que a Lei nº. 12.846/2013 (BRASIL, 2013a) foi promulgada em contexto histórico peculiar do País. Lembra Carvalho (2018, p. 157) que as Jornadas de Junho de 2013 “eclodiram reivindicando direitos ao Estado provedor. Fortaleceram-se com a revolta contra um Estado repressor. Expandiram-se com protestos contra um Estado corrupto”. Fortini (2018, p. 193) afirma que o Brasil editou tal lei “em face dos compromissos assumidos junto à ONU, OEA e OCDE e pressionado pela população, farta de escândalos”.

Soma-se a esse cenário a Operação Lava Jato, deflagrada em março de 2014, pela Polícia Federal, e ainda não concluída, a qual unificou investiga-

ções que apuravam a prática de crimes financeiros e desvio de recursos públicos. Afirmam Castro e Ziliotto (2018, p. 267) que “a deflagração de operações policiais, que revelaram escândalos de corrupção e elevado desvio de dinheiro público no país, aflorou os anseios da sociedade brasileira por meio de uma atuação pública balizada em preceitos como a integridade, probidade e moralidade”.

Em decorrência do cenário apresentado, a CGU, em 2014, iniciou processo de reestruturação do selo Pró-Ética, que teve origem em 2010 durante as comemorações do Dia Internacional de Combate à Corrupção, a fim de promover junto ao setor empresarial a adoção voluntária de medidas de integridade e de prevenção da corrupção (CGU, 2019a).

Em 28 de abril de 2016, por iniciativa da CGU, foi criado o Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip), instituído pela Portaria nº. 784 (BRASIL, 2016) (substituída pela Portaria nº. 1.827) (BRASIL, 2017a), para incentivar e capacitar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a implementarem programas de integridade. Segundo Albres (2019), foi baixo o percentual de aderentes que chegaram a publicar seus planos de integridade, visto a dificuldade que esses encontraram de lidar com os riscos de integridade e medidas de tratamento.

Em maio 2016, foi publicado o marco normativo sobre integridade em âmbito público federal, qual seja, a Instrução Normativa (IN) Conjunta MP/CGU nº. 01/2016 (BRASIL, 2016b), que foi a pioneira em trazer obrigações objetivas para o Poder Executivo federal em relação a práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança, (MIRANDA, 2017). Afirma Albres (2019, p. 37) que:

a partir do lançamento da IN, CGU e o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), órgão responsáveis pelo normativo, rapidamente lançaram seus programas de integridade. De início, esses programas atuaram mais como uma carta de intenções, tendo suas estruturas aperfeiçoadas aos poucos após o lançamento, com o apoio fornecido no âmbito do Profip. Dois anos depois, em abril de 2018, a CGU publicou seu plano de integridade, enquanto o MP não o fez até o momento.

Em 2017, o Decreto federal nº. 9.203 (BRASIL, 2017b), regulamentado pela Portaria nº. 1.089 (BRASIL, 2018), dispôs sobre a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional de observância obrigatória pelos entes. Nascimento (2018) ressalta que a partir dessa



normativa a CGU ficou responsável por apresentar as diretrizes dos programas de integridade no País, além dos procedimentos necessários à estruturação, execução e monitoramento dos programas dos órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica, fundacional. Segundo Albres (2019, p. 42):

a noção de que os programas devem atuar na prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção foi trazida do Decreto e reflete o que a CGU já vinha disseminando por meio do Profip e dos guias da Coleção Programa de Integridade. Por fim, a menção ao apoio à boa governança vem reforçar a noção da integridade como princípio da governança, presente no Decreto e na IN Conjunta.

Em 2018 a CGU criou seu próprio “Plano de Integridade” (CGU, 2018)<sup>5</sup> que detalha as instâncias, estruturas, ações e prazos necessários para a operacionalização do programa e o alcance dos objetivos institucionais, nas áreas finalísticas e administrativas (CGU, 2019d). Espelhada nos parâmetros internacionais, a CGU entende a gestão da integridade como componente fundamental da boa governança, condição que dá às outras atividades de governo não apenas legitimidade e confiabilidade, como também eficiência. Nesse sentido, o órgão defende que a gestão da integridade bem desenvolvida, na qual todos os sistemas (correição, controles internos, gestão da ética, dentre outros) são bem coordenados, favorece os agentes públicos a tomarem decisões em função de critérios técnicos e não com base em interesses particulares, o que, por sua vez, aumenta a qualidade na prestação dos serviços públicos (CGU, 2019d).

A Portaria nº. 1.089 (BRASIL, 2018) tornou os programas de integridade obrigatórios na esfera federal. Esclarece Albres (2019, p. 41) que no lançamento da Portaria “a CGU informou que forneceria materiais e ferramentas de apoio e capacitações para auxiliar os órgãos a estruturarem seus programas de integridade.” Essa portaria fixou três procedimentos obrigatórios para estruturar, executar e monitorar programas de integridade a serem cumpridos pelos órgãos e entidades do governo federal: (i) designação da unidade de gestão de integridade responsável por coordenar, orientar e treinar os servidores; (ii) elaboração e aprovação do plano de integridade, procedimento que se subdivide nas seguintes etapas: 1.

fluxo interno para verificação das situações de nepotismo; 2. instituição da Comissão de Ética; 3. fluxo interno para análise de consultas sobre conflito de interesses; 4. fluxo interno para tratamento de denúncias; 5. designação da área responsável pela condução de processos disciplinares; 6. levantamento dos principais riscos para a integridade e estabelecimento de medidas de tratamento; 7. aprovação do programa de integridade; (iii) execução e monitoramento do programa de integridade, fase na qual os órgãos e entidades deverão expandir o alcance do programa para políticas públicas, fornecedores e outras organizações públicas e privadas com as quais se relacionam.

A Portaria nº. 1.089 (BRASIL, 2018) fixou a data limite para implementação dos programas de integridade para os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para 30 de novembro de 2018. Tal prazo não foi cumprido. A Portaria nº. 57 (BRASIL, 2019) prorrogou o prazo para a aprovação dos planos de integridade para o dia 29 de março de 2019, o qual também não foi cumprido. Em 27 de fevereiro 2020, por meio do “Painel Integridade Pública” verificou-se que somente 71% aprovaram seu plano (CGU, 2020a). Não há informações no Painel sobre a terceira etapa, ou seja, sobre a execução e monitoramento desses programas de integridade. Para Albres (2019, p. 46) é “razoável acreditar que parte significativa desses documentos não refletiram a formulação ideal de um programa de integridade compatível com a natureza, porte, complexidade, estrutura e área de atuação do órgão ou entidade”. Ressalta a autora que para verificar se resultados serão alcançados seria necessário analisar se a conformidade no papel se traduziu em mudanças práticas.

Como consequência desse movimento em prol da integridade pública houve a criação da Ouvidoria-geral da União (CGU, 2019e) para esclarecimento sobre questões de integridade, dentre outras, e da linha de comunicação específica para consultas de servidores relacionados ao conflito de interesse, o SeCI (CGU, 2020b).

Por fim, cabe mencionar que a CGU possui a “Coleção Programa de Integridade” (CGU, 2020c) em que formaliza orientações para empresas brasileiras com atividade no País e no exterior, para pequenos negócios, para empresa estatais, para municípios, enfim, para as mais diversas organizações, visando a estimular a adoção de programas de integridade. No entanto, essas não serão aqui abordadas em profundidade em razão de espaço e do recorte escolhido.

<sup>5</sup> Elucida-se que a União faz diferenciação entre programa e plano, sendo o primeiro o conjunto de ações e o segundo a normativa.

## 4.2. O objeto de pesquisa contado pelas pessoas

A CGU, além de ser responsável pelo programa de integridade interno, é responsável pela promoção dos programas de integridade em outros órgãos e entidades do Executivo federal. Portanto, quando da pesquisa, havia uma equipe de trabalho responsável pelo programa interno, “para dentro”, e outra responsável por promover os programas externos, “para fora”, conforme relatou o Entrevistado 5. A atuação “para fora” não será abordada em profundidade, em razão dos limites impostos ao trabalho. No entanto, alguns pontos serão relatados por terem impacto no programa interno de integridade CGU. Acrescenta-se que a CGU também realiza trabalhos de sensibilização sobre a integridade direcionado às organizações privadas (por exemplo, Pró-Ética), que também não serão abordados em razão de espaço e do recorte escolhido.

Explica o Entrevistado 4 que a equipe de trabalho do programa de integridade externo, no organograma da CGU, faz parte de uma estrutura que não é subordinada diretamente à autoridade máxima do órgão, diferentemente da equipe responsável pelo programa interno, que desde 2018 é subordinada diretamente à autoridade máxima, em razão de decisão do próprio ministro que, segundo o Entrevistado 4, era entusiasta da integridade. Ademais, tecnicamente, afirma o Entrevistado 4, é adequado que a equipe de trabalho do programa de integridade interno faça parte do topo da hierarquia, pois tem a função de “segunda linha de defesa”, já que supervisiona as estruturas internas da CGU. No entanto, continua o Entrevistado, a equipe de trabalho “para dentro” não existe formalmente no organograma, o que prejudica a sua atuação, pois não tem as suas funções formalmente definidas, tampouco é “identificada adequadamente” pelos demais membros da organização. Na época da pesquisa, a equipe do programa de integridade externo era formada por quatro servidores e a do interno, por cinco servidores.

No histórico da CGU, a primeira ação formal em prol da integridade “para fora” ocorreu em 2016, por meio do Profip que se voltava apenas para a conformidade. Nesse contexto, foi baixo o percentual de aderentes que chegaram a publicar seus planos de integridade, vista a dificuldade que esses encontraram de lidar com os riscos de integridade e medidas de tratamento, afirma o Entrevistado 2. Internamente, relata o Entrevistado 4, em 2016, iniciaram-se os estudos sobre o tema integridade, focando, principalmente, nos riscos de corrupção da CGU, pois integri-

dade ainda era vista como antônimo de corrupção. Ressalta o Entrevistado 4 que a OCDE sequer tinha publicado seu conceito de integridade pública. Nesse contexto, a visão de integridade ainda era menos ampla que a visão atual.

Em relação aos programas de integridade externos, em 2018, esses tornaram-se obrigatórios para todos os órgãos e entidades federais. Inicialmente, a data limite para aprovação do plano de integridade por tais órgãos e entidades era de aproximadamente 7 meses a partir da determinação normativa. O Entrevistado 3 afirma que a CGU tinha ciência de que tal prazo era curto e que dificilmente seria cumprido, porém, foi necessário fixá-lo para que os órgãos e entidades “saíssem da inércia”, pois uma ordem sem prazo para execução dificilmente seria cumprida.

O Entrevistado 3 acrescenta que uma das maiores dificuldades que os órgãos e entidades federais é a resistência ao mapeamento e gestão dos riscos para integridade. Isso porque, ao fazê-lo, os órgãos e entidades expõem suas fragilidades, inclusive ao órgão de controle, a CGU. Além disso, o Entrevistado 3 ressalta as dificuldades relacionadas à mudança de cultura, pois “na América Latina como um todo a corrupção deteriorou a confiança na gestão pública” e, diante disso, é necessário que os órgãos e entidades trabalhem valores para se mostrarem publicamente mais íntegros.

O Entrevistado 4 afirma que, na sequência da IN Conjunta MP/CGU nº. 01/2016 (BRASIL, 2016b), a CGU lançou seu programa de integridade, cuja construção fez parte de um processo de aprendizagem para todos os envolvidos, em razão do pioneirismo do órgão. Ademais, em 2017, a União instituiu a política de governança de observância obrigatória por todos seus órgãos e entidades. O Entrevistado 2 descreve que tal política consolidou os programas como instrumento de enfretamento de corrupção e reforçou a noção de integridade como princípio da governança. Ainda em 2017, a fim de servir de exemplo, destaca o Entrevistado 3, a CGU apresentou seu próprio plano de integridade, o qual reflete amadurecimento do conceito de integridade no órgão. Afirma o Entrevistado 4 que das ações previstas em tal plano, mais de 90% haviam sido concretizadas até a data da entrevista, em que pese algumas terem demorado mais tempo do que o previsto para serem executadas.

O Entrevistado 4 acrescentou que tal plano de integridade foi estruturado a partir do estudo dos riscos de integridade da CGU. Os riscos da organização foram divididos em quatro grupos: legais, operacionais, financeiros e à integridade. Este abrange conduta profissional inadequada; ameaças à impar-

cialidade e à autonomia técnica, uso indevido de autoridade, nepotismo, conflito de interesses, uso indevido ou manipulação de dados e informações, desvio de pessoal ou recursos materiais, além de corrupção, fraude e emprego irregular de verbas públicas.

Informou o Entrevistado 4, que o relatório com a segunda avaliação do programa de integridade da CGU foi entregue à autoridade máxima do órgão no final de 2019. Diante disso, relatou o interesse da equipe em aprovar um novo plano de integridade para a CGU referente os anos de 2020 e 2021, tendo em vista que o relatório propõe que os planos da organização sejam bianuais. Ademais, o Entrevistado 4 informou que tal equipe pleiteava que a unidade fosse formalmente instituída e fosse formada por um número maior de servidores. Outrossim, continuou o Entrevistado 4, a equipe almejava que o dirigente máximo do órgão determinasse quais os riscos de integridade deveriam ser mapeados pelos servidores, dada a dificuldade de *enforcement* que a equipe de trabalho tinha em impor aos pares a execução da gestão de risco de integridade, visto que esses ainda eram resistentes em expor as fragilidades de sua atuação por receios de cobrança e repreensão. O Entrevistado 4 acreditava que isso decorria de uma compreensão incompleta do programa de integridade, o qual ainda não havia atingido maturidade. Nesse sentido, entende que o maior desafio de integridade da CGU era dar a estrutura necessária para que o servidor agisse corretamente, mesmo sob pressão.

Já para o Entrevistado 5, a resistência de alguns servidores talvez decorresse de falha na comunicação, pois as ações da equipe de trabalho do programa de integridade interno não eram amplamente conhecidas pelos membros da CGU quando da pesquisa, concentrando-se as informações no órgão central. Ponderou, o Entrevistado 5, que alguns servidores ainda interpretavam o plano como mais uma formalidade desnecessária a ser cumprida, pois o órgão, em razão da sua natureza, não precisaria de mais um controle.

O Entrevistado 1 destacou a importância da atuação preventiva da CGU em relação à corrupção, pois, na sua opinião, o foco apenas na sanção não promove mudança de cultura, o maior objetivo da integridade. Ademais, o Entrevistado 1 ressaltou a importância da adoção dos programas de integridade pela CGU como representante do Estado, na medida em que esse é indutor de comportamento.

## 5. REFLEXÕES SOBRE OS PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE DA CGU

O Conselho da OCDE sobre Integridade Pública (2018) recomenda que os países criem um sistema de integridade pública coerente e abrangente que, em suma, (i) demonstre o compromisso nos mais altos níveis políticos e administrativos do setor público para aumentar a integridade pública e reduzir a corrupção; (ii) esclareça as responsabilidades institucionais; (iii) desenvolva uma abordagem estratégica para atenuar os riscos de integridade pública; (iv) defina padrões de conduta de funcionários públicos; (v) promova uma cultura de integridade pública que alcance toda a sociedade; (vi) invista em liderança de integridade para demonstrar o compromisso da organização pública com a integridade, (vii) promove um setor público profissional, baseado em mérito; (viii) forneça informações suficientes, treinamento, orientação e conselhos em tempo hábil para que os funcionários públicos apliquem padrões de integridade pública no local de trabalho; (ix) apoie uma cultura organizacional que responda às preocupações de integridade; (x) aplique um quadro de gestão de riscos e controle interno; (xi) certifique que os mecanismos de cumprimento proporcionem respostas adequadas a todas as violações de integridade suspeitas; (xii) reforce o papel da fiscalização e do controle externo; (xiii) incentive a transparência e o envolvimento das partes interessadas em todas as etapas do processo político e do ciclo político para promover a prestação de contas e o interesse público.

O art. 42 do Decreto federal nº. 8.420/2015 (BRASIL, 2015) fixa parâmetros para avaliação dos programas de integridade privados. Outrossim, existem guias sobre o conteúdo fundamental de um programa de *compliance* que são muito utilizados como modelo para programas de integridade privados, como a ISO 19600:2014 (INTERNATIONAL STANDARD, 2014), o *Evaluation of Corporate Compliance Programs* (DOJ, 2020) e o *Guidelines Manual Annotated* (USSC, 2018). A essência dessas orientações se aplica aos programas de integridade públicos.

Ademais, a própria CGU, por meio da Portaria nº. 1.089 (BRASIL, 2018), fixou procedimentos obrigatórios para estruturar, executar e monitorar programas de integridade dos órgãos e entidades do governo federal, conforme já explicitado acima.

Em comum, observa-se que tais documentos indicam que a formação de uma barreira anticorrupção, por meio de um programa de integridade, em uma organização perpassa por três grandes etapas: (i) formalização e implementação do plano de inte-

gridade; (ii) monitoramento e aperfeiçoamento dos instrumentos e mecanismos de integridade; (iii) formação e manutenção de uma cultura de integridade. A Figura 2 descreve tais etapas.

**FIGURA 2 – ETAPAS DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE**



Fonte: elaborado pela autora

Essas etapas se relacionam com os processos inerentes à institucionalização de uma inovação, descritos por Tolbert e Zucker (1999). Em um contexto organizacional, o processo de habitualização envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas organizacionais específicos, como também a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos. Ou seja, a fase de habitualização corresponde a primeira etapa do programa de integridade, na qual há a formalização do plano a partir da análise da organização, da detecção das vulnerabilidades em relação à corrupção, da construção de um ideal de integridade e da definição de mecanismos, procedimentos e metas para alcançá-lo. Também envolve a experiência inicial de implementação do plano a fim de que os membros da organização conheçam a nova proposta de atuação organizacional, cujo farol é a integridade.

A segunda etapa, a objetificação, envolve o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da inovação e se relaciona com a segunda etapa do programa de integridade. A objetificação é estimulada por meios de ações como, por exemplo, o comportamento da alta gestão, a destinação de recursos adequados a instância de integridade, o fomento ao profundo conhecimento do programa de integridade por toda a organização e por aqueles com os quais essa se relaciona, o reforço às condutas em conformidade, a punição dos atos não-conformes, a estruturação de

canais de comunicação para consulta pelos membros da organização e para denúncia de corrupção por qualquer pessoa, assim como o tratamento adequado dessas informações. Tal etapa implica no monitoramento dos instrumentos e mecanismo anteriormente estabelecidos a fim de verificar se esses estão sendo efetivos e, caso o contrário, o aperfeiçoando desses. Nesse etapa, é formado certo grau de consenso da organização sobre o que é e como alcançar o ideal de integridade formalizado no plano.

A terceira etapa é a sedimentação, que se apoia na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência pelas várias gerações de membros da organização. Isso exige que a inovação atinja profunda bidimensionalidade na organização. Além disso, a sedimentação exige correlação positiva com os resultados desejados. Portanto, quando há sedimentação, há uma nova cultura organizacional. No caso específico dos programas de integridade, há sedimentação quando a forma de agir ditada pelo plano de integridade passa a ser algo inerente à atuação dos membros da organização e, conseqüentemente, qualquer comportamento adverso, ou tentativa de imposição de uma outra inovação, encontrará resistência do grupo. Além disso, essa etapa envolve a demonstração de que o programa de integridade diminui a corrupção. Em outras palavras, o ideal de integridade fixado no plano torna-se parte da cultura da organização, a qual é traduzida em comportamentos espontâneos de todos os membros, perceptíveis por toda a

rede organizacional, aptos a dirimir a corrupção na organização e no seu campo organizacional.

Verificou-se, por meio da pesquisa, que a CGU analisou suas vulnerabilidades, elegeu o ideal de integridade, fixou metas e definiu mecanismos para alcançá-las por meio do seu plano de integridade, porém nem todas as metas foram cumpridas. Ademais, a CGU já havia realizado avaliação do seu plano de integridade e pretendia reformulá-lo visando ao aprimoramento. Outrossim, a CGU contou com o apoio da alta gestão, possuía áreas voltadas para identificar e punir atos que violam o programa de integridade e canais de comunicação, porém a instância de integridade do programa interno ainda não existia formalmente e tampouco possuía recursos adequados. Também não havia amplo conhecimento das ações dessa instância, nem do programa, por todos os membros da organização, visto que alguns servidores da CGU entendiam o programa de integridade do órgão como “mais uma formalidade desnecessária”, conforme expressou o Entrevistado 5.

Portanto, a CGU realizou a primeira etapa do programa de integridade, formalização e implementação do plano e, parcialmente, a segunda etapa, o monitoramento e aperfeiçoamento dos instrumentos e mecanismos de integridade. A CGU ainda não alcançou a terceira etapa, formação e manutenção de uma cultura de integridade, na medida em que o plano ainda não é executado de forma espontânea pelos membros da organização, tampouco há demonstração de correlação positiva entre o programa e a diminuição da corrupção. Ou seja, o programa de integridade ainda não foi sedimentado na CGU. Sendo assim, com base nos dados coletados, a CGU encontra-se na etapa de objetificação do processo de institucionalização do programa de integridade.

Ademais, conforme prevê a teoria de Tolbert e Zucker (1999), foi possível reconhecer que elementos externos impulsionam uma inovação. No caso da CGU, fica claro que o programa de integridade foi criado em um contexto de fomento da integridade pública no Poder Executivo federal brasileiro, o qual foi estimulado pelo acirramento dos escândalos de corrupção no País, pela maior pressão da população por respostas estatais em relação a corrupção e, também, em decorrência da adesão do Brasil a uma agenda internacional anticorrupção.

Outrossim, conforme apurado, a CGU foi precursora na adoção de programas de integridade e possuía a intenção de ser modelo para outros órgãos e entidades federais e, também, para organizações públicas e privadas brasileiras. Isso posto, de acordo com a teoria de Tolbert e Zucker (1999), a CGU tem

potencial de ser um “*champion*”, ou seja, um indutor da adoção dos programas de integridade no País, contribuindo com a institucionalização dessa inovação. Tal objetivo reforça o que dispõe a emergente vertente teórica sobre corrupção que defende o enfrentamento do problema por meio de adensamento de mecanismos e políticas, voltados para a prevenção (PUTNAM *et al.*, 1993; PETTIT, 1997).

Na etapa de objetificação, alguma organização pode torna-se “*champion*” ao identificar um problema, propor uma solução e mobilizar recursos para essa seja difundida não só em seu ambiente interno, mas, especialmente, no campo organizacional, nos termos de Tolbert e Zucker (1999). A CGU, como agência nacional anticorrupção, realiza esforço para difundir o enquadramento no qual a corrupção é um fator que contribuiu com uma administração pública eficiente e aponta os programas de integridade como solução para o problema. Acrescenta-se que antes mesmo dos programas de integridade serem obrigatórios para os órgãos e entidades federais, a sua adoção já era estimulada pela CGU por meio do Profip. Em relação às outras organizações a CGU promove diversos estímulos para a adoção dos programas de integridade, como a Certificação Pró-Ética, além de cartilhas e manuais direcionados a empresas privadas brasileiras, empresas estatais, municípios. Em outras palavras, a atuação da CGU demonstra seu objetivo de ser “*champion*” nos termos de Tolbert e Zucker (1999). Em outras palavras, de ser um farol da integridade pública para os demais órgãos públicos, federais, estaduais e municipais, assim como para as organizações privadas que se relacionam com o Poder Público.

No entanto, cabe ponderar que apesar do esforço da CGU em promover uma estratégia de prevenção à corrupção, a sua função de controle, tradicionalmente exercida de forma repressiva, ainda inibe os órgãos e entidades federais, até mesmo seus próprios servidores, de realizarem de forma adequada a primeira etapa do programa de integridade, da qual faz parte a revelação das fragilidades da organização para a apuração dos riscos de integridade. Há ainda os desafios da fase de objetificação, que, conforme acima exposto, envolvem a estruturação, com destinação de recursos adequados, da instância de integridade responsável pelo monitoramento e aperfeiçoamento dos instrumentos e mecanismos de integridade.

Pondera-se que na União a adoção dos programas de integridade é obrigatória, sendo a CGU responsável por garanti-la. Os dados coletados revelaram que, mesmo diante da imposição legal, os ór-

gãos e entidades federais tem resistido a adoção dos programas de integridade, dentre outros motivos, por desinteresse da alta gestão e resistência dos servidores em realizar a gestão de risco de integridade adequada, o que implica em revelar vulnerabilidades.

Sendo assim, um dos principais desafios revelados para a institucionalização do programa de integridade da CGU, e também dos programas de integridade dos demais órgãos e entidades federais, é o equilíbrio entre as dinâmicas de repressão e prevenção do órgão de controle federal. Isso porque os entrevistados revelaram que servidores da CGU, e dos demais órgãos e entidades federais, são resistentes à realização da gestão de riscos de integridade adequada, pois possuem um relativo temor de, ao expor os riscos de integridade, serem repreendidos pelo órgão de controle, haja vista a possibilidade de serem considerados responsáveis pelas vulnerabilidades apontadas. Em outras palavras, a atuação preventiva da CGU ainda é vista com certa desconfiança em razão da sua tradição repressiva.

Em relação aos programas de integridade pode ser observada ainda outras tensão, como a decorrente da necessidade de transparência e da necessidade de se resguardar as informações relacionadas às vulnerabilidades das organizações. Se a CGU indica que há vulnerabilidades nos controles sobre a verificação da legitimidade de certificados, pessoas podem se aproveitar da informação até que os mecanismos de tratamento estejam em funcionamento? Como tratar essa questão?

As reflexões expostas apontam para questões que podem ser exploradas pesquisas acadêmicas futuras. Havendo um diagnóstico dos problemas, um caminho para se encontrar soluções é o estudo comparado com outros países, a exemplo de Anechiarico (2010) que buscou repostas para a tensão entre a proteção da integridade pública e os interesses públicos e privados por meio do estudo de caso da integridade pública no México e da cidade de Nova York. Nesse sentido, a produção acadêmica tem potencial para colaborar com o aperfeiçoamento da burocracia, sendo tal interlocução essencial, conforme afirma Nohara (2018).

## 6. REFLEXÕES FINAIS

O combate a corrupção é uma pauta mundial. Os achados de pesquisa apontam que fatores externos à CGU influenciaram a adoção do programa de integridade pelo órgão. Dentre esses, há fatores globais como o acirramento das discussões em torno da corrupção e normas promulgadas nesse âmbito,

inclusive acordos multilaterais, dos quais o Brasil faz parte. Há ainda fatores particulares, como o contexto histórico do País, marcado por manifestações populares com a pauta anticorrupção, notadamente as Jornadas de Junho de 2013, e a deflagração da Operação Lava Jato, que expôs esquemas de corrupção envolvendo altos escalões do Governo, o que levou o Estado a adotar novas medidas para combater a corrupção no País, dentre elas a promoção institucional da integridade pública.

Em que pese o programa de integridade ser considerado instrumento eficaz no enfrentamento da corrupção, o fato do mesmo ser formalizado por uma organização não é suficiente para que haja alteração da realidade. Para isso ocorrer é necessário, ao menos, a sua institucionalização. Para tanto, três grandes etapas precisam ser concluídas: (i) formalização e implementação do plano de integridade; (ii) monitoramento e aperfeiçoamento dos instrumentos e mecanismos de integridade; (iii) formação e manutenção de uma cultura de integridade, em outras palavras, o programa de integridade deve superar as etapas de habituação, objetificação e ser sedimentado.

Observou-se que a CGU se encontra na etapa de semi-institucionalização no processo de institucionalização do seu programa de integridade, sendo que essa etapa ainda não foi concluída. Isso porque, ainda não há consenso organizacional a respeito do valor do programa de integridade, o que Tolbert e Zucker (1999) definem como essencial para a conclusão dessa etapa. Ademais, a equipe responsável pelo programa de integridade do órgão revelou a necessidade de aprimoramento da sua estrutura dada a sua relativa falta de recursos, assim como a necessidade do seu empoderamento pela alta gestão a fim de que essa tenha *enforcement* para realizar as ações características da fase de objetificação.

Percebeu-se que, desde a criação do programa de integridade da CGU, há evolução dos processos de habituação e objetificação. Não se ignora que a sedimentação exige tempo, porém, verifica-se também que é necessário que as intervenções na organização não fiquem restrita a grupos, tampouco a modificações superficiais, sob pena de que o programa funcione como reforço à retórica de integridade e não a um esforço genuíno de alcançar novo patamar da cultura organizacional, com construção de barreira contra a corrupção. Diante disso, reflete-se que são necessárias adequações no processo de institucionalização do programa de integridade da CGU.

Para alcançar a sedimentação um aspecto principal se mostra desafiante para a CGU: a gestão de

riscos de integridade. Cabe refletir que a atuação de um órgão de controle, na dinâmica brasileira, é frequentemente vista como maniqueísta, o que dificulta, dentre outros fatores, que os membros exponham formalmente os eventos vulneráveis à corrupção. Porém, o reconhecimento do risco é essencial para que um plano de integridade alcance resultado, pois esse deve ser construído a partir da consciência de que a corrupção ocorre, ou seja, que a organização é corrompível, e que há eventos que implicam mais riscos que outros. Sendo assim, aos olhos dos servidores federais, há um aparente conflito entre a função preventiva e repressiva da CGU, na medida que esses tem receio de ao expor os riscos à corrupção para a construção do plano de integridade, voltado para prevenção, mas serem reprimidos pelo o órgão de controle em razão da exposição vulnerabilidades.

Conforme afirma a OCDE (2020), nenhum país, conseqüentemente, nenhum órgão estatal, está imune à corrupção. Diante do reconhecimento da possibilidade de corrupção e da impossibilidade de controle total e homogêneo frente a recursos restritos, as vulnerabilidades mais agudas à corrupção precisam ser conhecidas, expostas e melhor geridas pelas organizações a fim de integridade seja alcançado. Portanto, para que o objetivo de integridade seja alcançado é necessário, dentre outros fatores, que haja um ambiente propício para exposição a avaliação dos riscos de integridade e assimilação pelos seus membros da necessidade de prevenção à corrupção, até mesmo dentro de um órgão de controle, frisa-se.

Outrossim, a pesquisa demonstrou que adoção do programa de integridade pela CGU está fortemente relacionado com a sua atuação como agência anticorrupção, na medida em que esse visa induzir a integridade pública na Administração Pública federal, assim como também em outras organizações públicas e privadas. Em outras palavras, a CGU tem o objetivo de ser “*champion*” na disseminação dos programas de integridade (TOLBERT; ZUCKER, 1999). No entanto, para que a CGU alcance esse objetivo, sendo um farol da integridade pública, ela precisa superar os desafios que vem enfrentando para a institucionalização do seu próprio programa de integridade. Isso porque, o programa de integridade da CGU somente vai funcionar como estímulo isomórfico se for reconhecido como legítimo pelo seu campo organizacional e, para isso, conforme afirma Tolbert e

Zucker (1999), é necessário certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura e crescente adoção pelas por outras organizações com base nesse consenso.

A tônica pedagógica da CGU reforça que os programas de integridade vão além das vertentes tradicionais de enfretamento a corrupção, que são marcadas por conceitos como patrimonialismo e *rent-seeking*, e se inserindo na vertente republicana de enfretamento à corrupção, voltada à prevenção. Esta vertente frisa que o Estado deve partir de mecanismos de incentivos à atuação em conformidade e, somente como segunda linha de defesa, dispor sobre sanções. Nesse sentido, repisava-se a importância de trabalhos como este, ainda raros, que realizam esforço de analisar empiricamente a atuação da CGU, especialmente aquela para “além do clássico controle da legalidade” (LOUREIRO *et al.*, 2012, p. 55).

Ademais, o presente trabalho suscita reflexões sobre a complexidade em torno dos processos relacionados a um programa de integridade, visto que demonstra que até mesmo o órgão federal de controle interno do País, pivô do enfretamento à corrupção como afirmam Machado e Paschoal (2016), vem enfrentando desafios nessa seara.

Além disso, este artigo colabora com o preenchimento da lacuna observada na literatura brasileira em relação ao programas de integridade, os quais são cada vez mais adotados pelas organizações do País, porém são pouco investigados do ponto de vista científico.

Por fim, o presente artigo discute tema recente, em voga, carente de abordagem científica e, conseqüentemente, desafiador. Diante disso, promove diversos questionamentos os quais podem ser explorados em novas pesquisas. Por exemplo, sugere-se que estudos continuem a analisar a institucionalização do programa de integridade da CGU a fim de verificar a sua evolução. Ademais, sugere-se estudos sobre os programas de integridade dos demais órgãos e entidades federais a fim de verificar se a CGU alcança seu objetivo de induzir a integridade pública, assim como, verificar os programas de integridade de outras organizações, públicas e privadas. Recomenda-se, ainda, pesquisas voltadas para a verificação da eficácia dos programas de integridade, de uma forma geral, em relação à corrupção, a fim de constatar sua importância para além da legitimidade conferida às ações dos adotantes e da sua simbologia perante o campo organizacional.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Ítalo C.; LESSA, Bruno S.; MARINO, Pedro B. L. P.; BRAGA, Danielle S. G.; CABRAL, Augusto César A.; SANTOS, Sandra Maria D. The institutionalization process of the support program for exchange students from The Federal University of Ceará. *Revista Alcance*, v. 22, n. 3, p. 379-393, 2015.
- ALBRES, Hevellyn. Programas de Integridade na Administração Pública Federal Direta. In: FIGUEIREDO, Fabiana V. D. de (Org.). *Temas específicos de compliance*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 31-50.
- ALMEIDA, Graziela M. A.; BORGES, Rafael J.; VIEIRA, Saulo F. A. Processo de institucionalização da pesquisa com Pinhão-manso: um estudo na Embrapa - DF. *Revista Eletrônica de Administração e Turismo*, v. 10, n. 5, p. 1245-1266, jan./jun. 2017.
- ANECHIARICO, Frank La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad económica. *Gestión y política pública*, v. 19, n. 2, p. 239-261, 2010.
- ARANHA, Ana L.; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. *Enap*, 2016.
- BARBOSA, Renata V. do N.; WANDERLEY, Cláudio de A.; SOEIRO, Tiago de M. Institucionalização dos mecanismos de controle gerencial no relacionamento interorganizacional de uma empresa do setor elétrico. *Revista Universo Contábil*, v. 13, n. 3, p. 29-49, jul./set. 2017.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre A.; CAMPOS, Sarah. A Administração Pública consensual na modernidade líquida. *Fórum Administrativo*, ano 14, n. 155, p. 31-43, jan. 2014.
- BOTELHO, Louise L. R.; CUNHA, Cristiano C. de A.; MACEDO, Marcelo. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Gestão e Sociedade*, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.
- BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm). Acesso em: 20 set. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso “c”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm). Acesso em: 20 set. 2019.
- BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm). Acesso em: 20 set. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm). Acesso em: 20 set. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm). Acesso em: 20 set. 2019.
- BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm). Acesso em: 20 set. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm). Acesso em: 20 set. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm). Acesso em: 20 set. 2019.
- BRASIL. Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016. Institui o Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41669>. Acesso em: 20 set. 2019.



BRASIL. Portaria nº 784, de 28 de abril de 2016. Institui o Programa de Fomento à Integridade Pública da Controladoria-Geral da União, para a administração pública, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21512003/do1-2016-04-29-portaria-n-784-de-28-de-abril-de-2016-21511887](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21512003/do1-2016-04-29-portaria-n-784-de-28-de-abril-de-2016-21511887). Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Instrução Normativa conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197). Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2017. Institui o Programa de Fomento à Integridade Pública -Profip do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19275686/do1-2017-09-04-portaria-n-1-827-de-23-de-agosto-de-2017-19275587](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19275686/do1-2017-09-04-portaria-n-1-827-de-23-de-agosto-de-2017-19275587). Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm). Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Portaria nº 1.075, de 23 de abril de 2018. Aprova o Plano de Integridade do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/programa-de-integridade-da-cgu/arquivos/portaria-1750-2018.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Disponível em: [http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/11984199/do1-2018-04-26-portaria-n-1-089-de-25-de-abril-de-2018-11984195](http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/11984199/do1-2018-04-26-portaria-n-1-089-de-25-de-abril-de-2018-11984195). Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864/do1-2019-01-07-portaria-n-57-de-4-de-janeiro-de-2019-58029797](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864/do1-2019-01-07-portaria-n-57-de-4-de-janeiro-de-2019-58029797). Acesso em: 20 set. 2019.

CARVALHO, Laura. *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, Cristina A.; VIEIRA, Marcelo M. F.; GOULART, Sueli. A trajetória conservadora da teoria institucional. *Revista de Administração Pública*, n. 39, v. 4, p. 849-874, jul./ago. 2005.

CASTRO, Rodrigo P. A. de; ZILLOTTO, Mirela M. Compliance e a lógica do controle interno prevista no artigo 70 da Constituição da República de 1988: trinta anos de atualidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Z.; MOTTA, Fabrício e (org.). *O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 267-280.

CASTRO, Rodrigo P. A. de; ZILLOTTO, Mirela M. *Compliance nas contratações públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Guia de Integridade Pública*, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/guia-de-integridade-publica.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Manual para Implementação de Programas de Integridade*, 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual\\_profip.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf). Acesso em: 20 set. 2019.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública*, 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade*, 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Empresa Pró-Ética*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/historico>. Acesso em: 20 set. 2019a.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Histórico*. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico/historico>. Acesso em: 20 set. 2019b.

- CGU. Controladoria-Geral da União. *Mapa Estratégico - Missão, Visão e Valores*. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/planejamento-estrategico/imagens/mapaestrategico.png/view>. Acesso em: 20 set. 2019c.
- CGU. Controladoria-Geral da União. *Plano de Integridade CGU*. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/governanca/programa-de-integridade-da-cgu/arquivos/plano-de-integridade-cgu.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019d.
- CGU. Controladoria-Geral da União. *Ouvidoria*. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/ouvidoria>. Acesso em: 20 set. 2019e.
- CGU. Controladoria-Geral da União. *Programa de Integridade da CGU*. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/ouvidoria>. Acesso em: 20 set. 2019f.
- CGU. Controladoria-Geral da União. *Painel Integridade Pública*. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>. Acesso em: 29 fev. 2020a.
- CGU. Controladoria-Geral da União. *SeCI*. Disponível em: <https://seci.cgu.gov.br/SeCI/Login/Externo.aspx?ReturnUrl=/SeCI/>. Acesso em: 29 fev. 2020b.
- CGU. Controladoria-Geral da União. *Coleção Programa de Integridade*. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/colecao-programa-de-integridade>. Acesso em: 29 fev. 2020c.
- CRESWELL, John W. *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. Porto Alegre: Penso, 2014.
- DEAKIN, Simon; GINDIS, David; HODGSON, Geoffrey; KAINAN, Huang; PISTOR, Katharina. Legal institutionalism: capitalism and the constitutive role of law. *Journal of Comparative Economics*, v. 45, n. 1, fev. 2017.
- DiMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- DOJ - Department of Justice. *Evaluation of Corporate Compliance Programs, 2020* Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/page/file/937501/download>. Acesso em: 10. jun. 2020.
- FISS, Peer C. Institutions and Corporate Governance. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SUDDABY Roy; SAHLIN, Kerstin (Ed). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: SAGE, 2008. p. 389-410.
- FORTINI, Cristiana. Programas de Integridade e a Lei Anticorrupção. In:
- PAULA, Marco Aurélio B. de; CASTRO, Rodrigo Pironti A. de (Coord.) *Compliance, gestão de risco e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 193-201.
- GARCIA, Leice Maria; TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Análise de limites dos sistemas de contabilidade e controle para o enfrentamento do problema da corrupção sistêmica no Brasil: lições dos casos da Suécia e da Itália. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 79-98, jan. 2020.
- HEYWOOD, Paul; ROSE, Jonathan. Curbing corruption or promoting integrity? Probing the hidden conceptual challenge. In: HARDI, Peter; HEYWOOD, Paul.; TORSELLO, Davide (Ed.). *Debates of Corruption and Integrity: Perspectives from Europe and the US*. London: Palgrave Macmillan, 2015. p.102-119.
- INTERNATIONAL STANDARD. ISO 19600:2014(E): *Compliance management systems - Guidelines*. Disponível em: [https://portaldagestaoaderiscos.com/wp-content/uploads/2017/12/ISO\\_19600\\_2014en.pdf](https://portaldagestaoaderiscos.com/wp-content/uploads/2017/12/ISO_19600_2014en.pdf). Acesso em: 13 nov. 2019.
- LATINOBARÓMETRO. Informe 2018. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso em: 13 jun. 2020.
- LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio. C. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012.
- MACHADO, Maíra R.; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 11-36, mar. 2016.
- MARCUS, Bernd; WEIGELT, Oliver; HERGERT, Jane; GURT, Jochen; GELLÉRI, Petra. The use of snowball sampling for multisource organizational research: Some cause for concern. *Personnel Psychology*, v. 70, n. 3, p. 635-673, 2017.
- MÉON, Pierre-Guillaume; SEKKAT, Khalid. Does corruption grease or sand the wheels of growth. *Public Choice*, v. 122, p. 69-97, 2005.

- MEYER, John; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.
- MIRANDA, Rodrigo F. de A. *Implementando a Gestão de Risco no Setor Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- NASCIMENTO, Juliana O. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e compliance no setor público. In: PAULA, Marco Aurélio B. de; CASTRO, Rodrigo P. A. de (Coord.). *Compliance, Gestão de Risco e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 343-371.
- NOHARA, Irene Patrícia. Governança pública e gestão de riscos: transformações no direito administrativo. In: PAULA, Marco Aurélio B. de; CASTRO, Rodrigo P. A. de (Coord.) *Compliance, gestão de risco e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 327-342.
- 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>. Acesso em: 20 set. 2019.
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *OECD Public Integrity Handbook*, 2020. Disponível em: <http://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles M.; COSTA, Frederico J. L.; MENDES, Arnaldo Paulo. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da Administração Pública brasileira: características, limites e alternativas. *Revista do Serviço Público*, n. 67 (Ed. Especial), p. 111-137, 2016.
- PECI, Alketa; VIEIRA, Marcelo, M. F.; CLEGG, Stewart R. A construção do “real” e práticas discursivas: o poder nos processos de institucionaliz(ação). *Revista de Administração Contemporânea*, v. 10, n. 3, p. 51-71, jul./set. 2006.
- PECI, Alketa. A Nova Teoria Institucional em Estudos Organizacionais: uma abordagem crítica. *Cadernos EBAPE*, v. 4, n. 1, p. 1-12, mar. 2006.
- PEREIRA, Fernando. A evolução da teoria institucional nos estudos organizacionais: um campo de pesquisa a ser explorado. *Revista Organizações em Contexto*, v. 8, n. 16, p. 275-295, 2012.
- PETTIT, Philip. *Republicanism: a theory of freedom and government*. NY; Oxford University Press, 1997.
- PUTNAM, Robert. *Making Democracy Work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.
- RIBEIRO, Érica B. Q.; MACHADO, Bruno A.. 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, 2020.
- ROSE-ACKERMAN, S. Introduction: The Role of International Actors in Fighting Corruption. In: Rose-Ackerman, S.; Carington, P. D. *Anti-Corruption Policy: Can International Actors Play a Constructive Role?* Carolina Academic Press, 2014. Chapter 1.
- ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie. J. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press, 2016.
- SADEK, Maria T. A. Combate à corrupção: novos tempos. *Revista da CGU*. Brasília, v. 2, n. 20, p. 1276-1283, 2019.
- SELZNICK, Philip. Institutionalism ‘old’ and ‘new’. *Administrative Science Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 270-277, 1996.
- SCOTT, Walter R. *Institutions and organizations: ideas, interests and identities*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.
- TOLBERT, Pamela; ZUCKER, Lynne. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999. v. 1, p. 196-219.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Glossário Anticorrupção*. Disponível em: <https://www.transparency.org/glossary/term/integrity>. Acesso em 20 set. 2019.
- USSC - United States Sentencing Commission. *2018 Guidelines Manual Annotated*. Disponível: <https://www.ussc.gov/guidelines/2018-guidelines-manual-annotated>. Acesso em: 10 set. 2019.
- YIN, Robert. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Bookman, 2001.



**Dalila Martins Viol**

<https://orcid.org/0000-0002-3640-7684>

Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo (FGV-SP), Brasil.

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

Pesquisadora do Programa de Pesquisa em Controle Governamental, Prevenção e Combate da Corrupção em Minas Gerais. Pesquisadora-estagiária da FGV-SP. Membro do Núcleo de Direito, Economia e Governança da FGV Direito SP. Advogada OAB/MG 155.219. Doutoranda em Direito pela Fundação Getúlio Vargas São Paulo (FGV-SP). Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Especialista em Advocacia Pública pela Escola Superior de Advocacia da OAB Minas Gerais (ESA-MG). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).