



PROGRAMA DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Estudo de caso sobre disseminação e isomorfismo

INTEGRITY PROGRAM IN MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION

Case study on dissemination and isomorphism

Leandro Belisário Ferreira Coimbra

Mestre em administração pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Especialista em direito público pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Pós-graduado em direito processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Graduado em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Advogado e procurador municipal na Procuradoria Jurídica do Município de Itabirito/MG.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8946644507964978>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-2371-2135>

E-mail: lbfc Coimbra@hotmail.com

Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

Pós-Doutor em sociologia pelo Instituto de Sociologia da Universidade de Porto (FLUP). Doutor em administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pela American University (AU), de Washington. Mestre em administração pela UFMG. Graduado em administração e em ciências náuticas pela UFMG. Pesquisador da Fundação João Pinheiro (FJP).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3678172153181366>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2476-3822>

E-mail: marcus.cruz@fjp.mg.gov.br

RESUMO

O presente artigo trata dos programas de integridade e dos procedimentos destinados a assegurar a conformidade das organizações e de seus agentes aos princípios éticos e às demais normas estabelecidos, a fim de enfrentar o fenômeno da corrupção. Investiga-se a implementação de programa de integridade na administração pública municipal, a partir de duas dimensões teóricas: o campo organizacional e os processos de isomorfismo. Foi realizada pesquisa qualitativa, por meio de estudo de caso de instrumental único, analisando-se o programa de integridade de município brasileiro de grande porte. Como instrumento de coleta de dados, utilizou-se levantamento documental e 11 entrevistas semiestruturadas com



atores estratégicos identificados no campo, cujas percepções foram interpretadas por meio de análise de conteúdo. Os achados da pesquisa revelam a existência de campo organizacional em que a Controladoria-Geral da União (CGU) assume posição de destaque na disseminação de programas de integridade. Nesse cenário, observou-se a existência dos seguintes tipos de processos de isomorfismo: i) normativo – a partir da similaridade do comportamento dos profissionais do campo; ii) mimético – diante da estrutura dos instrumentos reguladores; e iii) coercitivo – por demanda da legislação da União. Concluiu-se que as características da administração pública municipal impõem maior atenção à implementação dos programas nos governos locais, em razão de aspectos como a fragilidade dos sistemas de *accountability*. O estudo contribui empiricamente para desvendar a implementação dos programas de integridade, indicando evolução ainda incipiente.

Palavras-chave: corrupção; programas de integridade; programas de compliance; institucionalismo; isomorfismo; administração pública municipal.

ABSTRACT

This article deals with integrity programs and procedures designed to ensure compliance by organizations and their agents with ethical principles and to other established norms, in order to face the phenomenon of the corruption. It investigates the implementation of integrity programs in municipal public administration from two theoretical dimensions: the organizational field and isomorphism processes. Qualitative research was conducted through a single case study, analyzing the integrity program of a large Brazilian municipality. As a data collection tool, a documentary survey and 11 semi-structured interviews with strategic actors identified in the field were used, whose perceptions were interpreted through content analysis. The research findings reveal the existence of an organizational field in which the federal comptroller (Controladoria-Geral da União) assumes a prominent role in the dissemination of integrity programs. In this scenario, the following types of isomorphism processes were observed: i) normative – based on the similarity of the behavior of professionals in the field; ii) mimetic – given the structure of regulatory instruments; and iii) coercive – due to the requirements of Union legislation. It was concluded that the characteristics of municipal public administration require greater attention to the implementation of programs in local governments, due to aspects such as the fragility of accountability systems. The study contributes empirically to unraveling the implementation of integrity programs, indicating their still incipient evolution.

Keywords: corruption; integrity programs; programs of compliance; institutionalism; isomorphism; local governments.

Submetido em: 9 de julho de 2024.

Aceito em: 10 de dezembro de 2025.

1 INTRODUÇÃO

Em meados dos anos 1990, com o fim da Guerra Fria, algumas instituições internacionais, em especial o Banco Mundial, reforçaram a promoção de uma agenda anticorrupção, com



apoio de países engajados em um consenso anticorrupção (Rose-Ackerman; Palifka, 2020). A partir da adesão do Estado brasileiro a esse movimento internacional, o tema se consolidou na agenda pública nacional. Como resultado, foram editadas diversas normas que visam a prevenir ou a combater o fenômeno, muitas delas em atenção aos compromissos firmados com organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Fortini; Shermam, 2018).

Uma das mais relevantes é a Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Brasil, 2013), também conhecida como Lei Anticorrupção. O normativo prevê que a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta na empresa, será levada em consideração, caso haja aplicação de sanções.

Tais práticas e procedimentos – chamadas de programa de *compliance* ou programa de integridade, quando aplicadas ao setor público – têm suas origens nas políticas e nos procedimentos internos adotados por indústrias norte-americanas, nas décadas de 1970 e 1980, devido a casos de corrupção. O objetivo era evitar a má conduta e acalmar legisladores que procuravam punir com mais rigor práticas desonestas (Chen; Soltes, 2018).

O Estado brasileiro passou a fomentar a instituição desses mecanismos e procedimentos nas empresas privadas, especialmente após a edição da Lei Anticorrupção. Alguns anos mais tarde, buscou-se estender tais práticas à administração pública indireta e, mais recentemente, observam-se esforços para sua implementação, também, na administração pública direta, até mesmo no âmbito municipal, em que pese inexistir lei nacional que obrigue os entes de todos os níveis federativos a tal conduta.

Não se sabe, contudo, que fatores institucionais explicam a adoção desses programas na administração pública, principalmente na municipal, em especial, porque a estruturação dessas ferramentas tende a reproduzir modelos de outras organizações, sem avaliação crítica e adequação à realidade local.

O presente artigo buscou analisar como ocorre a implementação de um programa de integridade na administração pública municipal, sob a perspectiva de seu processo de institucionalização. Para tanto, delineou-se o campo organizacional que envolve uma administração municipal brasileira selecionada para o estudo. Partiu-se da hipótese de que processos de isomorfismo estão em operação nesse contexto e contribuem para o avanço e a estabilização das práticas de integridade.

A existência de lacuna na literatura acerca da institucionalização de programas de integridade da administração pública municipal justifica o presente estudo. Sua relevância decorre da necessidade de se dedicar atenção especial à adoção de ferramentas anticorrupção no âmbito local, haja vista o crescimento das receitas e das competências atribuídas aos municípios (Bona, 2022). Ademais, em muitos governos locais – principalmente em países em desenvolvimento, observa-se menor qualificação da força de trabalho, estruturas de *accountability* mais frágeis e maior vulnerabilidade dos governantes frente às elites locais (Bardhan, 2002).



2 REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção, abordam-se os fundamentos teóricos relativos aos programas de integridade na administração pública municipal, bem como as contribuições do novo institucionalismo que sustentam o referencial teórico do estudo.

2.1 Programas de integridade na administração pública municipal

A agenda anticorrupção se fortaleceu na década de 1990, a partir de consenso do bloco capitalista, que teve como consequência a elaboração de tratados internacionais a respeito do tema (Rose-Ackerman, 2014). Nesse período, organizações internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), passaram a promover reformas institucionais, frequentemente condicionando a concessão de empréstimos a atendimento de padrões mínimos de integridade (Rose-Ackerman; Palifka, 2020, p. 23).

Nesse contexto, a OCDE passou a recomendar a criação de um sistema de integridade pública, como resposta estratégica e sustentável ao combate à corrupção. Defendeu, ainda, que as iniciativas deveriam ultrapassar o nível nacional e alcançar os governos locais, de modo a “permeiar todo o caminho até os municípios, onde os indivíduos experimentam a integridade em primeira mão” (OCDE, 2017, p. 3).

Apesar de se reconhecer que as pessoas formam opiniões sobre governos e questões sociais com base no que vivenciam em suas cidades – e considerando o que ocorre com seus vizinhos e em suas comunidades, surpreende o fato de que os estudos sobre integridade e ética na política e na gestão pública tenham se concentrado, majoritariamente, nos níveis nacional e internacional (Huberts; Anechiarico; Six, 2008; Bona, 2022).

O esforço para compreender os sistemas de integridade locais parece ainda mais importante quando se considera que os municípios frequentemente são responsáveis por tomar decisões e prestar serviços em esferas conhecidas por sua vulnerabilidade à corrupção, como planejamento urbano, construção civil, serviço social e licenciamento (Huberts; Six, 2012).

Além disso, com a descentralização do federalismo fiscal promovida pela Constituição federal de 1988, grande quantidade de recursos e de competências foi transferida para os municípios. Esse aumento no fluxo de verbas federais tornou a corrupção em nível municipal uma preocupação crescente (Paiva; Ribeiro; Gomes, 2021).

Nesse sentido, assim como ocorre nos governos nacionais, os governos locais também enfrentam diversos riscos de integridade, os quais podem ser agravados pelo porte do município. Em cidades menores, a proximidade entre atores e a menor visibilidade pública favorecem a consolidação de redes de corrupção ao redor de grupos reduzidos, com menor atenção midiática (Bona, 2022). Ademais, embora as instituições cruciais para um sistema de integridade local guardem semelhanças entre si, elas diferem, em parte, daquelas que estruturam os sistemas de integridade nacionais (Huberts; Anechiarico; Six, 2008).



No modelo adotado no setor público brasileiro, observa-se que o órgão responsável pelo controle interno tem sido o que assume a gestão da integridade na organização (Bona, 2021). Os controles internos locais, previstos pelo texto constitucional, acumulam diferentes funções, havendo grande variação de estruturas nos municípios brasileiros. Ao investigar os sistemas de integridade local em pequenas cidades de Santa Catarina, Bona (2022) observou que, na maioria delas, havia apenas um funcionário responsável por todas as atividades do único órgão de controle interno. Nesse cenário, o autor concluiu que, quando existiam, as instituições anticorrupção das cidades pequenas analisadas eram extremamente frágeis (Bona, 2022).

No mesmo sentido, Lopes, Valadares, Azevedo e Brunozi Júnior (2020) destacaram que, em âmbito municipal, os sistemas de controle interno ainda são pouco disseminados e, quando existentes, apresentam baixa efetividade, seja por autonomia limitada, seja por preparo insuficiente dos servidores responsáveis por sua operação. Em investigação acerca da gestão de controladorias municipais, esses autores também observaram a adoção meramente cerimonial de certas práticas, caracterizando situações de *decoupling*, isto é, descolamento entre o que é formalmente estabelecido e o que de fato é executado, em virtude da adoção de ações e estruturas que visam somente à legitimação externa.

Sabe-se que os programas de integridade visam a assegurar a conformidade das organizações e de seus agentes a princípios éticos, procedimentos estabelecidos e normas (Barreto; Vieira, 2021). A Controladoria-Geral da União (CGU) (Brasil, 2017a, p. 6) destaca que um programa de integridade “é uma estrutura de incentivos organizacionais – positivos e negativos – que visa a orientar e guiar o comportamento dos agentes políticos, de forma a alinhá-los ao interesse público”. Informa, ainda, que a integridade pública deve ser entendida “como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípua: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente” (Brasil, 2015a, p. 5).

Não existe um único modelo para implementação de iniciativas de integridade. Contudo, à medida que esse instrumento foi se consolidando como ferramenta gerencial, surgiram diretrizes que passaram a informar quais mecanismos são fundamentais para seu adequado funcionamento.

Nesse cenário, o *Guidelines manual*, da United States Sentencing Commission (Estados Unidos, 1991), publicado em 1991, estabeleceu parâmetros para identificar o que caracterizaria um programa de *compliance* eficaz. A International Organization for Standardization (ISO), por sua vez, editou a norma internacional ISO 19600:2014 – *Compliance management systems*, posteriormente revisada e substituída pela ISO 37301:2021 – *Compliance management systems* (International Standard, 2021), que também apresentou diretrizes para adoção de mecanismos de conformidade. Em continuidade, a OCDE publicou a *Recomendação do Conselho sobre integridade pública* (OCDE, 2017), reunindo conjunto de orientações voltadas aos Estados-membros para fortalecimento de práticas de integridade.

No Brasil, foi promulgada a Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Brasil, 2013), conhecida como Lei Anticorrupção, que previu a análise dos mecanismos de integridade existentes em uma organização como etapa para aplicação de eventual sanção, podendo tal avaliação atenuar



a responsabilização da empresa. Os parâmetros para a avaliação desses programas foram estabelecidos no Decreto 8.420, de 18 de março de 2015 (Brasil, 2015b), posteriormente revogado pelo Decreto 11.129, de 11 de julho de 2022 (Brasil, 2022).

Em seguida, outras leis passaram a prever a necessidade de implementação de programas de integridade no setor público, como a Lei 13.303, de 30 de junho de 2016 (Brasil, 2016), chamada de Lei das Estatais, e a Lei 13.848, de 25 de junho de 2019 (Brasil, 2019), que trata das agências reguladoras.

A CGU, por sua vez, inspirada em parâmetros internacionais, passou a desenvolver instrumentos destinados a promover ambiente de integridade na administração pública federal. Ao mesmo tempo, busca servir de referência para outras organizações públicas brasileiras, desempenhando papel indutor na difusão de programas de integridade no país (Viol, 2021). No exercício desse papel – próprio de uma agência anticorrupção (Ribeiro; Machado, 2020), um dos principais desafios da CGU é o de adaptar as experiências internacionais às especificidades do contexto nacional, tarefa que merece maior atenção por parte da comunidade acadêmica. Assim, a CGU elaborou o *Guia de integridade pública* (Brasil, 2015a) e o *Manual para implementação de programas de integridade* (Brasil, 2017a), com disposições acerca das temáticas citadas.

No Brasil, não há lei nacional que obrigue os governos locais a adotarem programas de integridade. Até 2019, Barreto e Vieira (2021) haviam identificado apenas três municípios com políticas formais nessa área – Aracati/CE, Belo Horizonte/MG e a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, em São Paulo/SP. Os autores, no entanto, apontaram tendência de crescimento na adoção dessas iniciativas. Apesar desse avanço, as particularidades da gestão da integridade no âmbito municipal podem comprometer a efetividade das medidas anticorrupção (Barreto; Vieira, 2021), o que requer olhar mais atento sobre o funcionamento dos instrumentos que compõem o sistema de integridade local, dentre eles, os próprios programas de integridade.

Atualmente, os programas de integridade, que vêm ganhando certo protagonismo, estão em linha com o novo referencial internacional anticorrupção, indo além das normas punitivas tradicionais (Barreto; Vieira, 2021). Seu processo de difusão no mundo contou com forte patrocínio dos organismos multilaterais, o que favoreceu a ocorrência de processos de isomorfismo institucional e possibilitou a análise das reformas, como mitos, símbolos e modismos, que buscam mais o aumento da legitimidade do sistema político-administrativo e de seus líderes do que a resolução de problemas específicos (Christensen; Lawgreid, 2007). Assim, também são alvo de críticas a ausência de apreciação dos costumes e das instituições locais por parte das organizações internacionais, bem como as falhas na adaptação dos programas às circunstâncias especiais de cada país (Rose-Ackerman; Palifka, 2020, p. 24).

Nesse sentido, a literatura já destacou a ocorrência de processos de isomorfismo institucional e a existência de cerimonialismo na adoção de algumas ferramentas de enfrentamento à corrupção (Caldas; Vasconcelos, 2002). Nesse contexto, o plano local, embora seja palco de realização da maioria das políticas públicas no Brasil, revela-se ambiente permeado por baixas capacidades gerenciais e burocráticas (Abrucio, 2007), o que torna a esfera municipal mais vulnerável à ocorrência de corrupção (Macedo; Valadares, 2021).



2.2 Novo institucionalismo

O novo institucionalismo surge como esforço para encontrar novas respostas sobre como ocorrem as escolhas sociais em função dos arranjos institucionais (Peres, 2008). O paradigma neoinstitucionalista busca compreender os meios pelos quais as instituições influenciam práticas e processos sociais e como suas estruturas moldam o comportamento dos atores políticos (Peci, 2006).

Embora seja possível sintetizar que o neoinstitucionalismo busca esclarecer o papel das instituições na determinação de resultados sociais e políticos, tal perspectiva teórica não constitui corrente de pensamento unificada (Hall; Taylor, 2003). Nesse sentido, a literatura costuma dividir em três as vertentes neoinstitucionais e relacioná-las à economia, à sociologia e à ciência política (Macedo; Ckagnazaroff, 2018; Peres, 2008). Da perspectiva da ciência política, Hall e Taylor (2003) também consideram que existem três métodos de análise, a saber: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

No campo da teoria das organizações, o institucionalismo sociológico – ao contrário das perspectivas weberianas, que viam as estruturas burocráticas como instrumentos para a eficácia – sustenta que diversos procedimentos institucionais são adotados para reforçar a legitimidade social das organizações e não necessariamente por serem os mais eficientes. Em certos casos, tais práticas podem, até mesmo, se distanciar dos objetivos oficiais da organização, tornando-se disfuncionais (Hall; Taylor, 2003).

DiMaggio e Powell, ao buscarem explicar a expressiva homogeneidade de formas e práticas entre instituições, destacam que, quando diferentes atores atuam em um mesmo campo organizacional, “forças poderosas emergem, levando-os a se tornarem mais similares uns aos outros” (DiMaggio; Powell, 2005, p. 76). Nesse cenário, embora novas práticas possam ser adotadas, com o propósito de melhorar o desempenho da organização, elas podem adquirir valor simbólico que ultrapassa as necessidades reais concretas da entidade, passando a conferir-lhe legitimidade – em vez de efetivamente melhorar seu desempenho, conforme já haviam destacado Meyer e Rowan (1977).

No campo organizacional, reconhecido como constructo significativo para os atores que dele participam, o processo de reação das organizações às pressões de seu ambiente tende, assim, a produzir isomorfismo estrutural (Machado-da-Silva; Guarido; Rossoni, 2006). Nesse processo de isomorfismo, “as características organizacionais são modificadas na direção de uma compatibilidade crescente com as características do ambiente” (DiMaggio; Powell, 2005), de forma que, em vez de predominarem diferenças entre as entidades, observa-se a aproximação crescente entre elas (Peci, 2006). Nessa perspectiva, DiMaggio e Powell tratam do isomorfismo institucional e abordam três mecanismos responsáveis por essa dinâmica de convergência.

O isomorfismo normativo, que deriva, principalmente, da profissionalização, mas também dos processos de seleção de pessoal, manifesta-se nas mudanças organizacionais impulsionadas pela circulação de trabalhadores e por outras dinâmicas profissionais (DiMaggio; Powell, 2005).



O isomorfismo mimético, por sua vez, ocorre em ambientes de ambiguidade ou incerteza, quando, como resposta, organizações tomam outras como modelo – geralmente por serem percebidas como mais legítimas ou bem-sucedidas, buscando, assim, garantir a própria legitimidade.

Por fim, o isomorfismo coercitivo resulta de pressões, formais e informais, que são exercidas por instituições que detêm algum tipo de poder sobre aquelas que delas dependem, além das expectativas culturais presentes no contexto social em que atuam. Tais influências podem ser vistas como coerção, persuasão ou convite para integrar arranjos de cooperação indevida – conluio.

Segundo esses autores, espera-se que tais processos ocorram sem evidências de que eles aumentem a eficiência organizacional. Nesse sentido, DiMaggio e Powell (2005, p. 75) sustentam que “a burocratização e as outras formas de mudança organizacional ocorrem como resultado de processos que tornam as organizações mais similares, sem necessariamente torná-las mais eficientes”. Organizações exerceriam forças umas sobre outras, destacando-se que, além da competição por recursos, elas competem por poder político e legitimação institucional, por adequação social, bem como por adequação econômica (DiMaggio; Powell, 2005).

Nesse contexto, Meyer e Rowan (1977) demonstraram que as estruturas formais podem gerar tanto ações quanto propriedades simbólicas, que sinalizam aos públicos interno e externo a identidade e o propósito da organização. Segundo eles, as organizações não se estruturam apenas em busca de eficiência, mas também considerando os efeitos simbólicos de suas práticas. Assim, respondem ao ambiente não só em suas variáveis concretas, mas, por vezes com maior ênfase, aos valores, às crenças e aos mitos compartilhados na sociedade. Deste modo, em regra, as organizações tendem a adotar linhas de ação previamente legitimadas no ambiente social, a fim de obterem reconhecimento e credibilidade (Meyer; Rowan, 1977).

3 METODOLOGIA

A fim de compreender a implementação e o funcionamento dos programas de integridade na administração pública municipal, foi realizada pesquisa básica, qualitativa, de caráter descritivo e, conforme orienta Godoy (1995a), com coleta e análise de vários tipos de dados do ambiente natural. Consideraram-se vários pontos de vista relevantes para o alcance do objetivo traçado.

Para identificar temas, conceitos e teorias que fornecessem explicações para o fenômeno estudado e permitissem aprofundamento da elaboração das dimensões de análise, foi realizada revisão da literatura, com base em Galvão e Ricarte (2019). Visando a alcançar as finalidades desta investigação, escolheu-se como tipo de pesquisa o estudo de caso, que favoreceu o exame detalhado de fenômeno contemporâneo em seu contexto, de forma transversal, com a coleta de dados de variadas fontes de informação, como previsto em Godoy (1995b).

Para seleção do caso, foram considerados os sete elementos propostos por Machado (2021): i) questão de pesquisa – formulação clara do problema ou da pergunta de pesquisa



que justifica a escolha do caso; *ii*) unidade de análise – definição precisa do que se constitui como unidade de análise (indivíduo, organização, evento, processo etc.); *iii*) contextualização – apresentação do contexto no qual o caso está inserido, de modo a permitir compreender suas particularidades e relevância; *iv*) critérios de seleção – identificação dos critérios utilizados para escolher o caso, explicitando por que foram selecionados em detrimento de outros; *v*) justificativa da seleção – argumentação que sustenta a escolha do caso, demonstrando sua adequação para responder à questão de pesquisa; *vi*) descrição dos procedimentos de seleção – documentação clara de como, na prática, a seleção foi conduzida (passos, instrumentos, lógica utilizada); *vii*) transparência e registro – apresentação de informações suficientes para permitir a replicação ou o exame crítico da seleção por outros pesquisadores.

O exemplo escolhido apresentava características alinhadas ao objeto de pesquisa, especialmente no que se refere ao tempo de existência do programa de integridade e ao reconhecimento público obtido pela organização em rankings relacionados ao tema. Optou-se por instituição amplamente reconhecida por seu elevado nível de transparência, conforme indicado pelo Radar Nacional de Transparência Pública do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP).

O alvo da pesquisa foi o programa de integridade da administração pública de um município de grande porte de uma das unidades federativas da Região Sudeste, o qual possui população estimada de mais de um milhão de pessoas, com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) acima de 0,75.

Foram utilizados diferentes instrumentos de coleta de dados. Realizou-se levantamento documental na organização investigada, com o intuito de, conforme mencionam Silva, Emmendoerfer e Cunha (2020), captar vestígios do passado relacionados ao fenômeno investigado. Realizado por meio do sítio eletrônico da prefeitura municipal, o levantamento permitiu a análise de 26 documentos relacionados ao tema – normas, manuais, guias, planilhas, dentre outros, anteriores e posteriores à implementação do programa na organização.

Em seguida, foram realizadas entrevistas (semiestruturadas), segundo o modelo “bola de neve” (*snowball*) (Marcus *et al.*, 2017), de forma que uns entrevistados indicaram outros. Assim, foi possível entrevistar servidores da Administração Pública direta e indireta, incluindo servidores de empresas estatais do município.

As entrevistas, feitas com 11 interlocutores, ocorreram no período de 11 de agosto a 6 de dezembro de 2022, tempo que permitiu a aparição dos elementos básicos dos metatemas e a ocorrência da saturação, em conformidade com a literatura (Thiery-Cherques, 2009). As dimensões oriundas do modelo de análise proposto foram exploradas em roteiro para entrevistas semiestruturadas, traduzidas em perguntas para os entrevistados.

Durante a pesquisa, manteve-se o sigilo dos dados, das pessoas e da organização estudada. Assim sendo, na menção a normas e a documentos, omitiram-se a numeração e o título. Os entrevistados foram mencionados no masculino, independentemente do gênero. Os servidores da controladoria-geral do município foram identificados como “entrevistados C1, C2, C3, C4, C5 e C6” e os de outras unidades administrativas, como “entrevistados U1, U2, U3, U4 e U5”.



As informações obtidas foram registradas por meio de anotações completas, e as entrevistas, gravadas e transcritas na íntegra. Após levantamento e produção dos dados, a análise de conteúdo foi conduzida com o propósito de compreender o sentido das comunicações, tanto em seus significados explícitos quanto implícitos (Mozzato; Grzybowski, 2011). Esse processo seguiu as etapas de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, incluindo inferência e interpretação (Bardin, 2006). Importa mencionar que a presente investigação focalizou a percepção de servidores da organização que estavam envolvidos diretamente com a implementação do programa de integridade.

Ao longo da investigação, certas limitações metodológicas se impuseram, destacando-se o fato de que a coleta de dados se deu em momento ainda impactado pela pandemia da covid-19, o que implicou a necessidade de realização da quase totalidade das entrevistas por meio virtual. Além disso, as limitações temporais restringiram a possibilidade de se realizar o levantamento de maior quantitativo de documentos, como planilhas de análise de riscos, atas de reuniões, minutas contratuais e demais documentos relacionados ao programa de integridade na organização.

Dentre as limitações, destaca-se a ausência de análise a partir de perspectiva externa à organização, ou seja, não foi realizado levantamento de dados com agente externo, como sindicato, sociedade civil, mídia e órgão de controle externo e fiscalização, como o próprio Poder Legislativo municipal.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

São apresentados, nesta seção, descrição sintética do caso analisado, seguida da análise e da discussão dos resultados nas dimensões investigadas, referentes ao campo organizacional e aos processos de isomorfismo.

4.1 Apresentação do caso

A organização estudada passou, em 2017 – primeiro ano do mandato de um novo governo, por reforma administrativa, instituída por meio de lei municipal que estabeleceu a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo. O texto legal apresentou mecanismos de governança pública, com previsão de instâncias centrais de governança, mecanismos de gestão democrática e participação popular e demais instrumentos, como a contratualização de resultados.

Poucos meses depois, o município editou decreto destinado à organização de sua controladoria-geral. O ato normativo estabeleceu a organização interna do órgão e definiu suas subcontroladorias: Ouvidoria, Auditoria, Correição, além de Transparência e Prevenção da Corrupção.

A competência para o desenvolvimento de mecanismos de integridade, prevenção e combate à corrupção nos órgãos e nas entidades da Administração direta e indireta do Poder Executivo



coube, consoante dispositivo desse decreto municipal, à Subcontroladoria de Transparência e Prevenção da Corrupção (Sutransp). Para cumprir a missão, a unidade conta com as diretorias de Transparência (DITR); e de Integridade, Prevenção e Combate à Corrupção (DICC).

A partir dessa estrutura organizacional, a controladoria-geral do município, por meio de portaria, instituiu o próprio programa de integridade, com previsão de comitê de gestão estratégica e comitê de integridade. O comitê de gestão estratégica foi constituído na qualidade de instância decisória, com o objetivo de aprovar políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos de governança, gestão de riscos e controles, além de estabelecer limites de exposição a riscos e níveis de conformidade. Já ao comitê de integridade, instituído na qualidade de instância de integralidade, atribuiu-se a responsabilidade de elaborar, implementar, coordenar, operacionalizar e monitorar o plano de integridade.

Em 2019, a controladoria-geral do município instituiu, por meio de portaria, iniciativa de fomento à integridade pública e à gestão de riscos voltado a órgãos e entidades do Poder Executivo local. A norma previu a adesão facultativa ao programa, mediante assinatura, pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, de termo de adesão. Além disso, foi dada prioridade de adesão às empresas estatais, em virtude de imposições da Lei 13.303/2016, seguidas pelos órgãos da Administração direta, autárquica e fundacional que já possuíam, nas respectivas estruturas, área ou servidor designado para implantação de gestão de riscos ou programa de integridade.

Desta forma, considerada a organização como um todo, foi possível observar três importantes programas, a saber: i) o programa de integridade da própria controladoria-geral do município, que possui característica de projeto-piloto; ii) o programa de fomento à integridade pública para os demais órgãos e entidades do Poder Executivo municipal, citados como unidades administrativas para os fins desta investigação, gerenciado pela controladoria-geral do município; e iii) os programas de integridade dos órgãos e das entidades aderentes, construídos a partir do suporte técnico oferecido pelo programa de fomento.

4.2 Campo organizacional

A partir da perspectiva de DiMaggio e Powell (2005), que direciona a atenção para a totalidade dos atores relevantes e considera a importância tanto da conectividade quanto da equivalência de estruturação, observou-se que a organização investigada se insere em campo organizacional, permeado por interação e troca de informação entre as organizações, que inclui entidades do setor público e privado.

Na posição de referência desse campo organizacional, em relação à temática dos programas de integridade no setor público, está a CGU, que aparece como modelo para as demais organizações públicas brasileiras e tem potencial para ser um indutor da adoção de tais programas no país (Viol, 2021).

Constatou-se que os atores da administração pública do município mantêm interação com instituições da esfera estadual e com órgãos de outros estados federados. Por outro lado, não



foi possível identificar, com a mesma clareza, a natureza das relações da prefeitura analisada com outros municípios – possivelmente em razão de sua relevância política e econômica, que a coloca mais como referência para outras administrações locais do que como destinatária de influências externas.

Verificou-se, ainda, a interação da organização investigada com órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da adesão a um programa de promoção da integridade, e o tribunal de contas do estado (TCE), por meio da transição entre profissionais, evidenciada pela presença de servidores de carreira da corte de contas estadual em posições de liderança na administração pública municipal. Essa relação, porém, não se resume à mencionada transição entre servidores; também ocorre em virtude de disposições constitucionais e legais.

Além disso, observou-se a presença de interações entre órgãos do ente público municipal e organismos responsáveis por projetos de financiamento, inclusive internacionais. Como será destacado posteriormente, em comentários sobre as falas de diversos entrevistados, tais organismos frequentemente condicionam o acesso a incentivos e aportes financeiros à adoção de programa de integridade.

Organizações profissionais como o Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci) – que congrega, por intermédio de seus titulares, órgãos de controle interno dos estados, do Distrito Federal, dos municípios-sede das capitais e da União – também compõem o campo organizacional, constituindo-se em arenas que catalisam a disseminação de práticas e ferramentas de gestão.

As interações da administração investigada com fornecedores e prestadores de serviços, por sua vez, revelaram a participação desses agentes no campo organizacional. Nesse contexto, surgiu, dentre outras iniciativas, a proposta de elaborar guia de integridade destinado a instituições privadas. Também foram identificadas parcerias com organizações de apoio, como o sistema de federação das indústrias do estado. Assim, constatou-se que empresas e organizações privadas igualmente exercem influência sobre a administração estudada, na medida em que suas práticas de integridade podem servir como modelo para o município – influência essa disseminada, por exemplo, por meio de cursos oferecidos on-line, como destacou o Entrevistado U2 (seção 4.3.3).

Apurou-se que a regulamentação da Lei Anticorrupção no município prevê a existência de programa de integridade na pessoa jurídica investigada, como critério para a dosimetria da pena. Esse fator pode levar a organização a exercer influência sobre fornecedores que mantêm relações jurídicas com o município, levando-os a se adaptarem à legislação, para minimizar eventuais sanções decorrentes de irregularidades.

Não se pode afirmar que as organizações mencionadas constituem a totalidade do campo organizacional, considerada a perspectiva de DiMaggio e Powell (2005). Tal delimitação, contudo, permite identificar uma comunidade de organizações que compartilham sistemas de significados comuns, cujos participantes interagem mais entre eles do que com outros atores fora do campo (Scott, 1994).



4.3 Processos de isomorfismo

Após a identificação e a delimitação do campo organizacional descrito, foi possível observar a existência de processos de isomorfismo, no que se refere à adoção do programa de integridade pela organização analisada. Salienta-se, inclusive, que os três diferentes mecanismos de mudança isomórfica institucional indicados por DiMaggio e Powell (2005) foram identificados ao longo da pesquisa, no processo de implementação e funcionamento do programa na administração pública municipal.

4.3.1 Isomorfismo normativo

Inicialmente, destaca-se que o estudo de caso evidenciou a existência de mecanismos normativos de mudança institucional, manifestados na seleção de pessoal, na circulação de profissionais entre diferentes organizações e na recente profissionalização da área responsável pelos programas de integridade. Como apontado nas entrevistas, embora não tenha havido processo formal para seleção de pessoal na controladoria-geral do município, houve escolha de servidores para atuar no órgão, como relataram os Entrevistados C1, C2, C5 e C6. O Entrevistado C6 destacou que entende ser possível a seleção de determinado perfil, mesmo sem a realização de processo seletivo formal.

Segundo os Entrevistados C1 e C6, o servidor que assumiu a Diretoria de Integridade, oriundo da CGU, já possuía experiência prévia em investigação e em atividades relacionadas à prevenção da corrupção no órgão de controle interno federal. O Entrevistado C1 destacou que o referido servidor “trouxo muito material de lá”, o que contribuiu para consolidar a CGU como referência para o órgão municipal. Reforçando tal perspectiva, a pesquisa identificou que o modelo adotado pelo município foi inspirado em modelo anterior do programa da CGU, que possibilitava que as unidades administrativas do Poder Executivo federal aderissem, de forma voluntária, ao programa de fomento, não havendo, inicialmente, obrigatoriedade de implementação de programa de integridade em cada uma dessas unidades.

O Entrevistado C4, que informou possuir experiência em direito público e em assuntos municipais, salientou ter participado de processo de seleção para integrar a equipe. O participante acrescentou que, por acompanhar a temática do *compliance* desde 2015, já havia realizado cursos de extensão na área e prestado consultoria de *compliance* para empresas.

Os Entrevistados C3 e C5, por sua vez, são servidores efetivos da prefeitura. O primeiro relatou ter sido convidado a integrar a equipe após atuar na auditoria de programa de integridade anterior da própria instituição. O Entrevistado C5 mencionou a existência de um “mapeamento de perfil” para seleção de servidores destinados a compor a equipe responsável pelo programa de integridade. Destaca-se, ainda, que dois membros da equipe são servidores de carreira do TCE, órgão responsável pelo controle externo da organização analisada.

Assim, observou-se que a composição da equipe responsável pela área de integridade na organização municipal se deu por meio do recrutamento de servidores que possuíam, no mínimo, afinidade com o tema e conhecimento prévio dele. As entrevistas também revelaram



que, ao menos de forma indireta, os servidores tinham algum nível de familiaridade com a temática, mesmo não havendo especialistas com conhecimento aprofundado no assunto. Tal cenário pode ser explicado pela recente formação desse campo profissional.

Cabe acrescentar que, em função do aquecimento do mercado, houve dificuldades com a retenção de pessoal, uma vez que certos trabalhadores eram treinados na temática, mas acabavam saindo da organização para receber melhores salários em outros lugares. Os Entrevistados C1, C2 e C5 relataram a existência de um grupo de indivíduos quase intercambiáveis, que ocupam posições semelhantes em uma gama de organizações (DiMaggio; Powell, 2005).

Além disso, o Entrevistado C1 informou que o controlador-geral do município foi presidente do Conaci, associação de direito privado, sem fins lucrativos, que visa ao desenvolvimento de atuação mais eficaz no controle da gestão pública. Esse tipo de rede profissional, que perpassa as organizações, contribui para a disseminação de novos modelos e práticas, consoante DiMaggio e Powell (2005). Os autores também destacam que as associações profissionais constituem arenas onde os funcionários das organizações centrais, por serem reconhecidas, ocupam posições de influência substancial ou cerimonial.

O Entrevistado C1 acrescentou que a diretora de integridade e outra servidora integrante da equipe “fizeram aquela certificação ISO de gestão de riscos [...], então a gente trouxe muito da ISO para esse modelo nosso”. Tais certificações conferem legitimidade à atuação dos profissionais e reforçam pressões isomórficas que incentivam a padronização das práticas adotadas.

Esse movimento também se evidencia no conteúdo da portaria que instituiu o programa de fomento, o qual estimula a internalização das boas práticas internacionais previstas em normas ISO e nas diretrizes do Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) – estrutura voltada ao gerenciamento de riscos corporativos e ao fortalecimento de controles internos. Esses referenciais são tratados como pilares essenciais para o desenvolvimento das iniciativas de integridade no município.

Sob a perspectiva das unidades administrativas que aderiram ao programa de fomento, também foi possível observar a existência de pressões isomórficas normativas. Um exemplo mencionado pelo Entrevistado C1 foi o de uma secretaria que convidou uma “pessoa que fala sobre integridade, que veio de fora”, para participar de seminário no órgão. Ele salientou que, no lançamento dos programas das unidades administrativas, é comum a realização de evento em que “alguém de fora, que seja afeto a essa temática”, é convidado para apresentar o assunto.

Nessa mesma direção, o Entrevistado U2 informou que a equipe de sua unidade administrativa estava “de olho em novidades do mercado”, citando, como exemplo, o incentivo à participação de servidores em treinamento oferecido por determinada empresa – e divulgado em rede social profissional – que reuniria diversos gestores de *compliance* do país.

O Entrevistado U5 destacou que sua unidade administrativa é aderente ao Programa Nacional de Combate à Corrupção (PNCC) – ou Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PCPC),



denominação mais comum em documentos oficiais e na mídia – desenvolvido pela CGU e pelo TCU, que visa a fortalecer as estruturas de prevenção à corrupção das organizações públicas e aprimorar o perfil dos gestores públicos.

Constatou-se, portanto, a existência de diversas pressões isomórficas normativas no que diz respeito ao programa de integridade na organização, que atuam na promoção de práticas similares às de outras organizações do mesmo campo organizacional.

4.3.2 Isomorfismo mimético

A existência de isomorfismo mimético também é clara, ao se analisar a implementação do programa de integridade na organização municipal estudada. O contexto nacional, no qual a organização está inserida, presenciou a operação Lava-Jato, que investigou e puniu diversos atores envolvidos em corrupção, sendo citada pelo Entrevistado C3 como possível influência indireta na adoção do programa. Essa investigação atraiu os olhares dos cidadãos e das organizações para o enfrentamento à corrupção, temática ainda envolta em incertezas e dúvidas. Nesse cenário, observou-se que a prefeitura tomou outras organizações como modelo, principalmente a CGU.

No âmbito da própria administração municipal, também foram identificadas situações que geraram incertezas. O Entrevistado C1 comentou, por exemplo, que determinada unidade administrativa havia passado “por momentos de turbulência” durante a transição de governo. Também pontuou a instauração de uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) pelo Poder Legislativo. De forma semelhante, o Entrevistado C3 destacou que, embora não houvesse casos emblemáticos como o da Lava-Jato no cenário municipal, a auditoria municipal conduzia algumas investigações relevantes.

Diante disso, a organização municipal buscou intervir no ambiente de forma preventiva, colocando-se em linha com as atuais diretrizes de enfrentamento à corrupção (Viol, 2021). Nessa perspectiva, o Entrevistado C6 destacou que, visando a valorizar esse tipo de atuação, também pedagógica, buscou-se, no desenho da reforma administrativa, ocorrida em 2017, criar unidade com esse objetivo. O Entrevistado C1 fez o seguinte comentário sobre os primeiros debates acerca da melhor forma de se trabalhar a temática da integridade: “tinha diretriz do controlador de fortalecer o papel preventivo da controladoria”.

Assim, para construção do programa de integridade, a prefeitura tomou outras organizações como modelo, baseando-se, também, na visão destacada pelo Entrevistado C6 de que “a gente não precisa ficar inventando a roda. As boas práticas, as boas experiências, os bons exemplos merecem, inclusive, ser replicados”.

Dentre as organizações que apareceram como modelo para a prefeitura, a protagonista foi a CGU – principal fonte de inspiração para o programa de integridade da administração pública do município. Isso se confirmou na fala dos Entrevistados C1, C2, C3, C5 e C6 – por exemplo, quando afirmaram que “a inspiração vinha do governo federal”; “a gente se baseou bastante nos modelos da CGU”.



A influência do órgão de controle interno federal é tão presente que foi possível identificar pressões isomórficas anteriores à implementação do programa de integridade. Essa percepção é corroborada pelo relato do Entrevistado C6, ao destacar que a controladoria municipal, inspirada em exemplos como o da CGU, já contava, após a Lei Anticorrupção, com unidade que tinha viés investigativo, com vistas à instauração de processos administrativos previstos na Lei 12.846/2013.

Observou-se que, mesmo em questões que envolviam o aproveitamento de recursos humanos, a CGU serviu de referência – como no caso do aproveitamento dos auditores de carreira em outras macrofunções de controle que não a de auditoria, mencionado pelo Entrevistado C2. O Entrevistado C1 também destacou esse ponto, ao informar que, analisando diferentes modelos institucionais, constatou que “os órgãos estruturados tinham auditores em todas as macrofunções de controle”. Essa percepção inspirou a equipe responsável pela temática da integridade a recrutar auditores de carreira para atuarem no programa.

A partir da leitura da portaria que instituiu o programa de fomento à integridade na organização pesquisada, foi possível reconhecer certa similaridade com o Decreto federal 9.203, de 22 de novembro de 2017 (Brasil, 2017b), que dispõe sobre a governança da administração pública federal. Essa proximidade se evidencia, especialmente, na adoção dos mesmos eixos para os programas de integridade, quais sejam: *i)* comprometimento da alta administração; *ii)* instância responsável; *iii)* gestão de riscos; e *iv)* monitoramento do programa. A portaria incorporou um componente adicional: o estímulo à internalização de boas práticas internacionais que servem de referência técnica para gestão de riscos e controles internos, reforçando a tendência de buscar modelos em outras organizações.

Alguns entes também foram mencionados como fonte de inspiração para a organização pesquisada, embora tenham exercido menor pressão isomórfica sobre ela do que a CGU. O Entrevistado C6 destacou a controladoria-geral de outra unidade federativa, sobretudo pela atuação de um profissional reconhecido na área. Essa avaliação foi corroborada pelo Entrevistado C1, que o descreveu como “um líder nato” e observou que a saída desse controlador-geral dessa unidade acabou fragilizando o programa ali implementado.

Além disso, a experiência da controladoria-geral do estado em que a organização municipal em análise se insere também foi outro elemento que influenciou a construção do programa de integridade, como observou o Entrevistado C6.

Outras influências foram identificadas na investigação, como a de programas de integridade da iniciativa privada, especialmente aqueles desenvolvidos por empresas que, após a Lava-Jato, buscaram adotar mecanismos mais robustos e voltados para a efetividade. Foi o que salientou o Entrevistado C3. Os Entrevistados C2 e C6, por sua vez, sublinharam que a elaboração do programa não contou com apoio de consultoria externa.

Desta forma, a pesquisa confirmou a presença de processos miméticos na implementação do programa de integridade da organização. Além das incertezas presentes no ambiente institucional, a complexidade inerente ao enfrentamento da corrupção contribui para a



formulação de metas ambíguas e pouco definidas, o que reforça a tendência a reproduzir práticas de organizações percebidas como mais legítimas (DiMaggio; Powell, 2005).

Interessante notar que, nessa dinâmica, a própria CGU se coloca em posição de referência, ao elaborar e disseminar guias e manuais destinados aos demais órgãos do setor público nacional, como já reportado em outras pesquisas (Viol, 2021; Machado; Paschoal, 2016). Nesse sentido, como bem enfatizou o Entrevistado C6, o órgão de controle interno da União adota política ativa de difusão de sua cultura, o que inclui, até mesmo, a cessão de servidores, situação que ocorreu no caso descrito anteriormente.

4.3.3 Isomorfismo coercitivo

Embora seja evidente a existência de pressões isomórficas normativas e miméticas na implementação do programa de integridade da organização investigada, o fato de que as primeiras adesões tenham ocorrido entre as empresas estatais municipais, como frisou o Entrevistado C2, explicitou, também, a atuação de mecanismos coercitivos. Isso porque tais entidades passaram a ter a obrigação legal de implementar programas de integridade, conforme previsto no art. 9º da Lei das Estatais. Salienta-se, ainda, que, em razão dessa exigência, a portaria que instituiu o programa de fomento à integridade no âmbito da prefeitura deu prioridade para as estatais no processo de adesão.

O Entrevistado C6 apontou que a Lei 13.303/2016 atuou como um “catalisador” para a implementação de mecanismos de governança e integridade. Nesse cenário, o Entrevistado C1 relatou que as estatais municipais começaram a desenvolver seus programas pouco depois da promulgação do normativo. Na mesma linha, o Entrevistado C4 expôs que algumas dessas empresas já possuíam certo nível de maturidade na área, justamente por serem obrigadas a adotar programas de integridade. Por fim, o Entrevistado C5 confirmou que o programa de fomento instituído pela prefeitura se iniciou com as estatais.

Os entrevistados que são servidores de empresas estatais municipais confirmaram a existência do mecanismo coercitivo. O Entrevistado U4, cuja unidade administrativa é uma empresa pública, destacou que a obrigatoriedade legal funcionou como “um empurrãozinho”, embora acredite que, mesmo que não fosse obrigatório, a entidade iria aderir ao programa. Já o Entrevistado U5 confirmou que “a obrigatoriedade ajudou a gente a não demorar mais. [...] Se não tivesse a obrigatoriedade, talvez demorasse um pouquinho mais na implementação, dilataria mais o prazo”. Ressaltou, entretanto, que a seriedade da gestão foi um fator determinante.

O Entrevistado U5 relatou que sua unidade administrativa, uma sociedade de economia mista municipal, teve 24 meses para que se adequar à Lei 13.303/2016. Segundo ele, o programa de integridade foi implementado, por imposição legal, ainda sem o apoio da controladoria-geral do município.

O mesmo entrevistado sublinhou que, em razão do entendimento de que receitas de subvenção não devem integrar o cálculo da receita operacional bruta para fins de definição



das estatais obrigadas a adotar instrumentos de governança – conforme enquadramento previsto pelo art. 1º, § 1º, da Lei 13.303/2016, passou-se a considerar, posteriormente, que sua unidade administrativa não estaria sujeita à exigência de instituir programa de integridade. Ainda assim, a empresa decidiu dar continuidade ao processo, possivelmente devido à atuação de outras pressões isomórficas.

Outro mecanismo coercitivo identificado foi a exigência de implementar programa de integridade como condição para acessar determinadas linhas de financiamento. Tal situação foi narrada pelos Entrevistados C3, C5 e C6, tendo, o último, exemplificado com o caso de uma secretaria que precisou desenvolver sua iniciativa de integridade, para garantir o recebimento de recursos provenientes de entidade internacional.

Nesse contexto, o Entrevistado C3 revelou que o movimento de implementação também foi impulsionado por fatores externos, como a existência de rankings de transparência e de projetos de financiamento. Segundo ele, esses elementos passaram a demandar a adoção de instrumentos de integridade pela instituição, o que acabou conferindo “caráter estratégico” a essas iniciativas.

Constatou-se, assim, a existência de coerção direta imposta pela Lei 13.303/2016 às empresas estatais, bem como de mecanismos coercitivos mais sutis e menos explícitos, impostos por outras organizações, que contribuíram para aumentar a pressão e elevar as expectativas sociais em torno da implementação de um programa de integridade pela organização. Enumerando exemplos de mudanças motivadas pelo isomorfismo coercitivo, DiMaggio e Powell (2005) registram que, embora muitas dessas transformações tenham caráter predominantemente cerimonial, isso não significa que sejam irrelevantes ou desprovidas de efeitos – argumento em consonância com as reflexões de Meyer e Rowan (1977).

Assim, os autores destacam que os diferentes tipos de isomorfismo podem ocorrer sem que haja evidências de aumento da eficiência organizacional (DiMaggio; Powell, 2005). Na prática, o isomorfismo institucional tende a conferir legitimidade e reconhecimento às organizações, sem assegurar, contudo, que aquelas que adotam práticas semelhantes atuem de forma mais eficiente do que as que não seguem o mesmo padrão (DiMaggio; Powell, 2005).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa qualitativa utilizou revisão de literatura e estudo de caso, conduzido em município brasileiro de grande porte, para compreender como ocorre a implementação de um programa de integridade na administração pública municipal, a partir da perspectiva de seu processo de institucionalização.

Os principais achados da pesquisa evidenciaram a existência de campo organizacional relacionado à temática dos programas de integridade, do qual a organização investigada faz parte, e que é composto, em sua maioria, por entidades públicas. Nesse conjunto, destaca-se a CGU, que exerce papel central na difusão da ferramenta “programa de integridade”.



Nesse cenário, foi possível observar a existência dos três tipos de isomórficos: *i)* normativo – refletido nas características e ações do corpo funcional responsável pela iniciativa no município; *ii)* mimético – caracterizado pela semelhança entre as normas e práticas adotadas pela CGU, por outros entes e pela própria organização investigada; e *iii)* coercitivo – corroborado tanto pela obrigação imposta pela Lei 13.303/2016 às empresas estatais quanto pelas exigências de agências multilaterais, para concessão de empréstimos condicionados à existência de instrumentos de integridade nas unidades administrativas do município. Esses elementos, em conjunto, confirmam a hipótese inicial.

Confirmou-se que a organização não recorreu a consultoria externa para desenvolver sua iniciativa de integridade e adotou, como referência, o modelo utilizado pela CGU. Nesse sentido, diversos aspectos do programa de integridade da organização investigada se assemelham aos adotados pelo órgão federal, como a definição dos eixos orientadores. Observam-se, também, correspondências em elementos anteriores à implementação da ferramenta, como a estruturação organizacional de acordo com as macrofunções de controle interno.

A partir dos processos isomórficos identificados, verificou-se que a organização optou por implementar programa de fomento à integridade pública, concebido como iniciativa guarda-chuva destinada a orientar e impulsionar a implementação dos programas de integridade específicos de cada unidade administrativa. Nesse modelo, a controladoria-geral do município gerenciou o programa de fomento à integridade pública, além de possuir, como todas as demais unidades administrativas aderentes, seu próprio programa de integridade, elaborado de acordo com suas características.

Destaca-se que a adesão ao programa de fomento é facultativa, mas quase todas as unidades administrativas já iniciaram a implementação de suas respectivas iniciativas de integridade.

Nesse contexto, não se pode desconsiderar a dimensão simbólica envolvida na adoção de iniciativas de integridade por uma organização pública, capazes de conferir legitimidade e reconhecimento à instituição que as adota, diante da sociedade e de seu campo organizacional, independentemente da comprovação da efetividade do programa.

Esta pesquisa colabora com a discussão sobre o tema, ao ampliar o entendimento sobre o processo de adoção de diretrizes de integridade na administração pública municipal. Em termos acadêmicos, oferece novas perspectivas acerca da implementação dessas iniciativas em governos locais, apoiadas por referencial teórico consistente e por procedimento metodológico adequado. Para fins práticos, a investigação promove reflexão acerca dos mecanismos que desempenham papel importante na efetivação dessas ferramentas de integridade.

Diante do exposto, sugerem-se novas investigações acerca da implementação e do funcionamento dos programas de integridade na administração pública municipal, de modo a acompanhar a evolução desse processo. Análises comparadas entre diferentes unidades administrativas ou entre distintas organizações também podem revelar outros mecanismos causais relevantes. Por fim, sugere-se a realização de pesquisas voltadas à análise da eficácia dessas ações no enfrentamento à corrupção, empregando, por exemplo, indicadores de performance.



REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/4MzHG77HTWjV7BPjYL7mcGg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 set. 2022.

BARDHAN, Pranab. Decentralization of governance and development. **Journal of Economic Perspectives**, v. 16, n. 4, p. 185-205, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1257/089533002320951037>. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/089533002320951037>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2006.

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza; VIEIRA, James Batista. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 442-463, jul./set. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200069>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/H9SvPr5XZP9TdJnp7nsMYgf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BONA, Rodrigo de. Políticas de integridade e anticorrupção no Brasil: o papel da controladoria-geral em estados e capitais. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 24, n. 3, p. 389-405, 2021. DOI: https://doi.org/10.51341/1984-3925_2021v24n3a8. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/2551>. Acesso em: 2 dez. 2022.

BONA, Rodrigo de. Sistema de integridad local en Brasil: análisis de actores internos en pequeñas ciudades de Santa Catarina. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 86, p. 1-20, jan./abr. 2022. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.82898>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/82898>. Acesso em: 3 abr. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de integridade pública**: orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: CGU, 2015a. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41665>. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação de programas de integridade**: orientações para o setor público. Brasília, DF: CGU, 2017a. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 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. Revogado pelo Decreto 11.129, de 2022. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b.



BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b.

BRASIL. **Decreto n. 11.129, de 11 de julho de 2022.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

BRASIL. **Lei n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.

BRASIL. **Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

CALDAS, Miguel Pinto; VASCONCELOS, Flávio Carvalho de. Ceremonial behavior in organizational intervention: the case of ISO 9000 diffusion in Brazil. In: Encontro Anual da ANPAD, 26., Salvador, 2002. **Anais [...]** Rio de Janeiro: ANPAD, 2002.

CHEN, Hui; SOLTES, Eugene. Why compliance programs fail: and how to fix them. **Harvard Business Review**, v. 96, n. 2, p.116-125, mar./abr. 2018. Disponível em: <https://hbr.org/2018/03/why-compliance-programs-fail>. Acesso em: 15 jul. 2023.

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, nov./dez. 2007.

DiMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter Woody. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37123/35894>. Acesso em: 15 ago. 2022.

ESTADOS UNIDOS. United States Sentencing Commission. **1991 federal sentencing guidelines manual**. Estados Unidos: USSC, 1991. Disponível em: <https://www.ussc.gov/guidelines/archive/1991-federal-sentencing-guidelines-manual>. Acesso em: 22 ago. 2023.



FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do bis in idem. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 91-112, maio/ago. 2018. DOI: <http://doi.org/10.5380/rinc.v5i2.57614>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/snq5zKG64NssNsB8rj3TPVr/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 14 ago. 2023.

GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa; RICARTE, Ivan Luiz Marques. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion: Filosofia da informação**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 57-73, set. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21728/logeion.2019v6n1.p57-73>. Disponível em: <https://sites.usp.br/dms/wp-content/uploads/sites/575/2019/12/Revisão-Sistemática-de-Literatura.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2022.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995a. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000200008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/wf9CgwXVjpLFVgpnNkCgmnC/?lang=pt>. Acesso em: 2 dez. 2022.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995b. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/ZX4cTGqYfVhr7LvVyDBgdb/?lang=pt>. Acesso em: 5 dez. 2022.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 58, p. 193-223, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMP4fj75gb/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 18 ago. 2022.

HUBERTS, Leo Willem Jacobus Cornelis; ANECHIARICO, Frank; SIX, Frédérique. Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity. **BJu Legal Publishers**, p. 263-265, jan. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1080/01924036.2011.591909>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01924036.2011.591909>. Acesso em: 6 jul. 2023.

HUBERTS, Leo Willem Jacobus Cornelis; SIX, Frédérique. Local integrity systems: toward a framework for comparative analysis and assessment. **Public Integrity**, v. 14, n. 2, p. 151-172, 2012. DOI: <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922140203>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/PIN1099-9922140203>. Acesso em: 12 ago. 2023.

INTERNATIONAL STANDARD. **ISO 19600:2014**. Compliance management systems – Guidelines. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/62342.html>. Acesso em: 22 ago. 2023.

INTERNATIONAL STANDARD. **ISO 37301:2021**. Compliance management systems – Requirements with guidance for use. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/75080.html>. Acesso em: 22 ago. 2023.



LOPES, Gabriela Brandão; VALADARES, Josiel Lopes; AZEVEDO, Ricardo Rocha de; BRUNOZI JÚNIOR, Antônio Carlos. Evidências de isomorfismo e decoupling na gestão de controladorias municipais do estado de Minas Gerais. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 89-111, maio/ago. 2020.

MACEDO, Reginaldo Moraes de; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Neoinstitucionalismo: discussão acerca da teoria e suas vertentes. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 16, n. 1, jan./jul. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/4de88376-24dd-497e-9973-dfe474f7e500/content>. Acesso em: 3 set. 2022.

MACEDO, Suélem Viana; VALADARES, Josiel Lopes. A produção acadêmica brasileira sobre corrupção: uma revisão sistemática. **REAd. Revista Eletrônica da Administração**, Porto Alegre, v. 27, n. 2, p. 400-429, maio/ago. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.319.101302>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/read/a/CN8hyKYNBqJkDK9Pv9kbS4Q/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 jul. 2023.

MACHADO, Daniel Baldin. Sete elementos do processo de seleção de casos: contribuições para um maior rigor e transparência nas Ciências Sociais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 36, p. 1-32, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.243087>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/g6rXxyVTPLnfSV3v7fXyNvR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 nov. 2022.

MACHADO, Máira Rocha; 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. DOI: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600010001>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/ZpDSzWH5jPtGyy3sqcWCGRH/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 3 abr. 2023.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz; GUARIDO, Edson Ronaldo; ROSSONI, Luciano. Campos organizacionais: seis diferentes leituras e a perspectiva de estruturação. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, Edição especial, v. 14, p. 159-196, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000600006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/rnGffVmnWt5JB7kkGmw8Wzd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 6 out. 2022.

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. DOI: <https://doi.org/10.1111/peps.12169>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/peps.12169>. Acesso em: 25 nov. 2022.

MEYER, John Wilfred; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, set. 1977. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2778293>. Acesso em: 20 nov. 2022.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de**



Administração Contemporânea, Curitiba, v. 15, n. 4, p. 731-747, jul./ago. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000400010>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/YDnWhSkP3tzfXdb9YRLCPjn/?lang=pt>. Acesso em: 6 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.

Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Paris: OCDE, 2017.

Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/20291746-f543-4a91-ab63-d7cfbe180a06.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2023.

PAIVA, Maria Eduarda Rodrigues; RIBEIRO, Lilian Lopes; GOMES, José Weligton Felix. O tamanho do governo aumenta a corrupção? Uma análise para os municípios brasileiros.

Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 272-291, mar./abr. 2021.

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200690>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/BDNsrMrBgjYww4KPjy93SZn/?lang=pt>. Acesso em: 16 set. 2022.

PECI, Alketa. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica.

Cadernos EBAPE. BR, Rio de Janeiro, v. 4, p. 1-12, mar. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512006000100006>.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/GWgS43FXQ4xD6XCM6yQtM6s/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 nov. 2022.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do

neoinstitucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo,

v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000300005>.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/XjdpGqs7MqJkhVKh3nPyrgb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 nov. 2022.

RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz; MACHADO, Bruno Amaral. A evolução identitária da

Controladoria-Geral da União: polifonia e decisões em políticas de transparência e acesso à

informação. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 1, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v10i1.6507>. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/6507>. Acesso em: 12 abr. 2023.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Introduction: the role of international actors in fighting corruption.

In: ROSE-ACKERMAN, Susan; CARRINGTON, Paul DeWitt (eds.). **Anti-corruption policy: can international actors play a constructive role?** Durham: Carolina Academic Press, 2014. p. 3-40.

ROSE-ACKERMAN, Suzan; PALIFKA, Bonnie Jo. **Corrupção e governo: causas,**

consequências e reforma. Tradução de Eduardo Lessa. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

SCOTT, William Richard. Conceptualizing organizational fields: linking organizations and societal systems. In: DARLIEN, Hans-Ulrich; GERHARDT, Uta; SCHARPF, Fritz W. (eds.).

Systemrationalität und Partialinteresse: festschrift für reneate mayntz. Baden: Nomos, 1994. p. 293-221.



SILVA, Jorge Leal da; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; CUNHA, Nina Rosa da Silveira. Análise documental ilustrada em administração pública: uma proposta operacional (re)aplicável. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, n. 2, p. 23-41, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10319862>. Acesso em: 12 dez. 2022.

THIERY-CHERQUES, Hermano Roberto. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista PMKT**, n. 3, p. 20-27, 2009.

VIOL, Dalila Martins. O farol da integridade pública: um estudo de caso sobre o programa de integridade da CGU. **Revista da CGU**, Brasília, v. 13, n. 23, p. 122-141, jan./jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i23.349>. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/349. Acesso em: 15 abr. 2023.

Os conceitos e as interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

