



## NESTA EDIÇÃO:

A Corrupção Política numa Perspectiva Global • Organismo Europeu de Luta Antifraude  
Controladorias Municipais • Risco da Governança Municipal • Transparência no Campo da Administração Pública  
Conluíus em Compras governamentais • Transparência nos Municípios Brasileiros

## DOSSIÊ CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Integridade Pública em Minas Gerais • Observatório Social de Belém

# Revista da CGU

---

Brasília • Volume 12 • Nº 21 • Jan-Jun 2020

Wagner de Campos Rosário  
**Ministro da Controladoria-Geral da União**

José Marcelo Castro de Carvalho  
**Secretário-Executivo**

Antônio Carlos Bezerra Leonel  
**Secretário Federal de Controle Interno**

Gilberto Waller Júnior  
**Corregedor-Geral da União**

Valmir Gomes Dias  
**Ouvidor-Geral da União**

Cláudia Taya  
**Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção**

João Carlos Figueiredo Cardoso  
**Secretário de Combate à Corrupção**

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

<http://gov.br/cgu/revista>

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

**Diagramação: Assessoria de Comunicação Social - Ascom/CGU**

Foto da Capa: "A vida em primeiro lugar", de Radilson Carlos Gomes, vencedor do concurso de fotografia da OGU 2019

**Controladoria-Geral da União**

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

**E-mail:** revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

# REVISTA DA CGU

---

Periódico científico voltado à difusão e promoção do conhecimento e da pesquisa nos seguintes temas: accountability e políticas anticorrupção; controle interno e auditoria pública; governança e riscos; correição e responsabilização administrativa; transparência e controle social; integridade e ética pública; ouvidoria e participação social; prevenção e combate à corrupção; e metodologia de pesquisa aplicada aos referidos temas.

## EQUIPE EDITORIAL

---

### Comissão Editorial

---

Dr. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior • UFRJ

Dr. Marcio Camargo Cunha Filho • UnB

M. Sc. Flavio Rezende Dematté • IDP

Dra. Mariana Barbosa Cirne • UniCEUB

M. Sc. Vítor César Silva Xavier • UnB

### Editores Especiais

---

Dr. Eduardo José Grin • FGV EAESP (dossiê especial *Accountability* e Controle em Contexto de Pandemia)

Dr. Frederico Lustosa da Costa • UFF (dossiê especial *Accountability* e Controle em Contexto de Pandemia)

M. Sc. Marcus Vinicius Rossi da Rocha • UFRGS

Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro • IDP

Dra. Raquel Lima Scalcon • FGV Direito SP (edição especial Interfaces entre Sanções Estatais)

### CONSELHO EDITORIAL

---

Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos • UFMG

Dr. Carlos Frederico Pereira da Silva Gama • UFT

Dra. Cecília Olivieri • USP

Dr. César Augusto Tibúrcio Silva • UnB

Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes • UFMG

Dr. Frederico Lustosa da Costa • UFF

Dr. Ivan Ricardo Gartner • UnB

Dra. Janaína Lima Penalva da Silva • UnB

Dr. José Célio Silveira Andrade • UFBA

Dr. José Matias-Pereira • UnB

Dr. Leonardo Secchi • UDESC

Dr. Luciano da Ros • UFSC

Dr. Marco Cepik • UFRGS

Dr. Matthew M. Taylor • American University

Dra. Paula Veiga • Universidade de Coimbra  
Dr. Robert Gregory Michener • FGV-EBAPE  
Dr. Rubens Pinto Lyra • UFPB  
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho • UFG

## **REVISORES (2020)**

---

Dra. Adila Maria Taveira de Lima • UFT  
Dr. Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho • UnB  
M. Sc. Alzira Ester Angeli • UFPR  
Dra. Ana Júlia Possamai • UFRGS  
Dra. Ana Luíza Aranha • UFMG  
Dr. Anderson Roberto Pires e Silva • UFPA  
M. Sc. Andréa Lucas Fagundes • UFRGS  
Dra. Andrea Oliveira Ribeiro • UNIRIO  
Dr. Antonio Duarte de Lima Júnior • CGU  
M. Sc. Bruno Jorge Fagali • USP  
Dr. Bruno Mello Souza • UFRGS  
Dra. Cláudia Cappelli • UFRJ  
M. Sc. Cláudia da Silva Jordão • Corvinus University of Budapest  
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas • UnB  
M. Sc. Daiane Londero • UFRGS  
Dra. Daniella Maria dos Santos Dias • UNIFESSPA  
Dra. Elizabeth Matos Ribeiro • UFBA  
Dra. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro • UniCEUB  
Dr. Fabio Lopes Soares • FCU  
Dr. Fabrício Vasconcelos Oliveira • UNAMA  
Dr. Felipe Fernandes Ribeiro Maia • Faculdades Milton Campos  
Dra. Fernanda Odilla Vasconcelos de Figueiredo • Università di Bologna  
Dr. Francisco Rogério Madeira Pinto • UnB  
Dr. Fúlvio Eduardo Fonseca • UnB  
Dr. Gills Vilar-Lopes • UNIFA  
Dra. Gilmar Mendes da Costa Borges • UFRN  
Dr. Hugo Melo Filho • Università degli Studi di Roma La Sapienza  
Dra. Isolda Lins Ribeiro • UFMG  
Dra. Izabela Moreira Corrêa • LSE  
M. Sc. Jacqueline Maria Cavalcante da Silva • UniCEUB  
Dra. Jennifer Azambuja de Moraes • UFRGS  
Dr. Joacy Victor Araújo • UNLaM  
M. Sc. Joeldson Ferreira Guedes • USC  
M. Sc. José Antonio Gouvêa Galhardo • USP  
Dr. José Flávio Bianchi • UnB  
Dra. Karina Furtado Rodrigues • ECEME  
Dra. Layde Lana Borges da Silva • UNIR  
Dr. Li Chong Lee Bacelar de Castro • UCB  
M. Sc. Leonino Gomes Rocha • Universidade de Salamanca  
Dra. Loiva Mara de Oliveira Machado • UFRGS

Dr. Lucas Borges de Carvalho • ENAP  
Dra. Ludmila Melo Souza • UnB  
M. Sc. Luma Poletti Dutra • UnB  
Dr. Marcus Vinicius de Azevedo Braga • UFRJ  
M. Sc. Maria Fernanda Colaço Alves • Universidade Sorbonne-Paris  
M. Sc. Maria Paula Escobar Bins • UFRGS  
Dra. Mariana Batista da Silva • UFPE  
Dr. Mauro Salvo • UFRGS  
M. Sc. Nyalle Barboza Matos • UnB  
M. Sc. Olavo Venturim Caldas • UnB  
Dr. Pedro da Silva Moreira • UAM  
Dra. Priscila Spécie • USP  
Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral • UFERSA  
Dr. Ramiro de Ávila Peres • UFRGS  
Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques • UFERSA  
Dra. Raquel Mattos Pimenta • USP  
Dra. Renata Mendes de Araujo • Mackenzie  
Dr. Ricardo Lins Horta • UnB  
Dr. Rodrigo de Souza Gonçalves • UnB  
Dr. Rodrigo Piquet Saboia de Mello • IBICT  
Dr. Rogério de Souza Farias • IPRI  
Dr. Romualdo Anselmo Santos • CGU  
M. Sc. Ronaldo José Rêgo de Araújo • UFPB  
Dra. Simone Cristine Araújo Lopes • UFJF  
Dra. Taiana Fortunato Araujo • UFRJ  
Dr. Thomaz Anderson Barbosa da Silva • FGV EAESP  
M. Sc. Victor Godeiro de Medeiros Lima • UnB  
M. Sc. Vladimir Pinto Coelho Feijó • PUC Minas

# ÍNDICE

---

**EDITORIAL • Construindo ciências sociais dialogicamente a partir da diversidade: atitude científica em momentos de crise.**

**Marcio Cunha Filho, Temístocles Murilo de Oliveira Júnior e Vítor César Silva Xavier**

**A Corrupção Política numa Perspectiva Global: algumas reflexões 1**

*Reflections on Political Corruption in a Global Perspective*

*La Corrupción Política en una Perspectiva Global: algunas reflexiones*

**Paula Veiga**

**Rede de combate à corrupção na União Europeia: Um estudo do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) 11**

*Anti-corruption network in the European Union: A study by the European Anti-Fraud Office (OLAF)*

*Red Anticorrupción en la Unión Europea: Análisis de la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF)*

**Leonino Gomes Rocha e Fernando Andrade Fernandes**

**As Controladorias Municipais em Perspectiva Analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas 23**

*Public Comptrollership in Local Governments: a study on the performance of the internal control units in Alagoas state*

*Contralorías municipales en perspectiva analítica: diagnóstico del desempeño de las unidades de control interno en los municipios de Alagoas*

**Alzira Ester Angeli, José William Gomes da Silva e Romualdo Anselmo dos Santos**

**Barômetro de Risco da Governança Municipal: Um Modelo de Avaliação com ênfase nas Estruturas e Práticas da Controladoria Interna 45**

*Risk Barometer of Municipal Governance: An Evaluation Model with emphasis on the Structures and Practices of Internal Comptroller*

*Barómetro de riesgo de la gobernanza municipal: Un modelo de evaluación con énfasis en las estructuras y prácticas de control interno*

**Rodrigo De Bona da Silva, José Alonso Borba e Rodrigo Gabriel de Miranda**

**Transparência no Campo da Administração Pública: Um Estudo na Produção Científica dos Programas de Pós-Graduação Brasileiros** 64

*Transparency in the Public Administration Field: an analysis of the scientific production of Brazilian graduate programs*

*Transparencia en el ámbito de la Administración Pública: un estudio en la producción científica de programas de posgrado brasileños*

**Cristiane Cunha Pitta Lima e Pamela de Medeiros Brandão**

**Detectando conluio em compras governamentais: Uma abordagem utilizando red flags e a Teoria Dempster-Shafer** 80

*Detecting collusion in government procurement: An approach using red flags and the Dempster-Shafer Theory*

*Detección de colusión en la contratación pública: Un enfoque que utiliza red flags y la Teoría Dempster-Shafer*

**Frederico Pinto de Souza e Fabiano da Rocha Louzada**

**Transparência nos Municípios Brasileiros: Uma Análise do Fator Desenvolvimento** 100

*Transparency in Brazilian municipalities: An analysis of the Development Factor*

*Transparencia en los municipios brasileños: una analisis del factor de desarrollo*

**Pedro Nascimento**

**DOSSIÊ ESPECIAL: CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO**

**Nuances da Adesão Institucional ao Plano Mineiro de Promoção da Integridade** 114

*Nuances of Institutional Adhesion to Integrity Promotion Plan of Minas Gerais*

*Nuances a la adhesión institucional al Plan de Promoción de la Integridad en Minas Gerais*

**Camila Montevechi**

**Produção de Conhecimento sobre Gestão Social no Observatório Social de Belém/Pará** 133

*Knowledge Production on Social Management at the Social Observatory of Belém/Pará*

*Producción de conocimiento sobre gestión social en el Observatorio Social de Belém/Pará*

**Júnia Fátima do Carmo Guerra e Mário Vasconcellos Sobrinho**



# Nuances da Adesão Institucional ao Plano Mineiro de Promoção da Integridade<sup>1</sup>

*Nuances of Institutional Adhesion to Integrity Promotion Plan of Minas Gerais*

*Nuances a la adhesión institucional al Plan de Promoción de la Integridad en Minas Gerais*

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.167>

**Camila Montevechi<sup>2</sup>**

**Resumo:** O enfrentamento preventivo à corrupção como enfoque alternativo de controle tem ganhado corpo nas organizações a partir da consolidação de políticas e programas de promoção da integridade. No âmbito de um contexto específico referente à implementação do Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI), este artigo objetiva analisar o movimento pela institucionalização das ações pró-integridade pública em Minas Gerais, visando compreender como órgãos e entidades estaduais estão se mobilizando para responder a novos requisitos éticos e avaliando condições mais ou menos favoráveis à adesão da iniciativa. Utilizou-se modelo de análise próprio, extraído de alguns paradigmas da Teoria das Organizações: interacionismo dos objetivos institucionais com a causa anticorrupção, protagonismo, sobrevivência e empreendedorismo institucionais. Na pesquisa qualitativa, foram levantadas percepções de agentes protagonistas da consolidação do PMPI em órgãos e entidades que já aderiram ao processo, por meio de entrevistas e coletas de depoimentos. O trabalho concluiu que cada instituição estudada tem variações na implementação do plano, que podem corresponder, na prática, a diferentes intensidades nas respostas aos estímulos e coerções impostos pela Controladoria-Geral do Estado como coordenadora do PMPI no estado.

**Palavras-chave:** anticorrupção; controle preventivo; integridade pública; planos de integridade.

**Abstract:** The corruption prevention as an alternative control approach has been gaining ground in organizations through the consolidation of policies and programs of integrity promotion. Within the specific context of the implementation of the Integrity Promotion Plan of Minas Gerais (PMPI), the objective of this article is to analyze the movement for the institutionalization of public integrity actions in the state, aiming to understand how state agencies and entities are mobilizing to respond to new ethical requirements and evaluating more or less favorable conditions for the adhesion to this initiative. It was built a proper model of analysis that was extracted from some paradigms of the Theory of Organizations: interactionism of the institutional objectives with the anticorruption cause, institutional protagonism, institutional survival and institutional entrepreneurship. In the qualitative research, perceptions of agents who are protagonists of the consolidation of the PMPI were raised in bodies and entities that have already joined the process, through interviews and testimony collections. The paper concluded that each institution studied presents variations in the implementation of the plan, that may correspond, in practice, to different

<sup>1</sup> Artigo recebido em 29/04/2019 e aprovado em 05/03/2020. Este artigo é resultado da minha participação no Programa de Pesquisa em Finanças Públicas, Controle e Prevenção da Corrupção, na linha de Democracia, Educação Fiscal, Participação e Controle Social (linha 2), realizado em parceria pela Escola de Administração Fazendária (ESAF) e a Controladoria-Geral da União (CGU). Agradeço aos mentores do processo de construção e redação, em especial à Leice Maria Garcia e Júnia Fátima Carmo Guerra, aos entrevistados que se dispuseram, com confiança e honestidade, a refletir comigo sobre novos caminhos éticos, aos colegas da Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG), em especial à minha chefe e amiga Juliana Aschar, e aos pareceristas anônimos que contribuíram para o aprimoramento do texto.

<sup>2</sup> Universidade Federal de Minas Gerais

intensities in the responses to stimulus and coercions imposed by the General Comptroller Office as coordinator of the PMPI in the state.

**Key Words:** anti-corruption; preventive control; public integrity; integrity promotion plan.

**Resumen:** La confrontación preventiva de la corrupción como un enfoque de control alternativo ha estado tomando forma en las organizaciones desde la consolidación de las políticas y programas de promoción de integridad. Con respecto a la implementación del Plan Mineiro de Promoción de Integridad (PMPI), este artículo tiene como objetivo analizar el movimiento por la institucionalización de acciones para integridad pública en Minas Gerais, buscando comprender cómo las entidades estatales se están movilizando para responder a los nuevos requisitos éticos y evaluar las condiciones más o menos favorables para la adherencia a la iniciativa. Se utilizó un modelo de análisis propio, extraído de algunos paradigmas de la Teoría de las Organizaciones: interacción de objetivos institucionales con la causa anticorrupción, protagonismo, supervivencia y emprendimiento institucional. En la investigación cualitativa, las percepciones de los agentes protagonistas de la consolidación del PMPI se plantearon en las entidades que ya se han empezado el proceso, a través de entrevistas y recogida de testimonios. El trabajo concluyó que cada institución estudiada tiene variaciones en la implementación del plan, que pueden corresponder, en la práctica, a diferentes intensidades en las respuestas a los estímulos y restricciones impuestas por el organismo de control general, coordinador de PMPI en el estado.

**Palabras clave:** anticorrupción; control preventivo; integridad pública; planes de integridad.

## Introdução

A corrupção é um fenômeno tão percebido por todos os brasileiros no cotidiano das suas relações que parece um velho conhecido de família, não desejado. Ratificar a origem e os determinantes para seu lastro no Brasil não é simples, tampouco promover um enquadramento teórico responsivo. A depender do enfoque atribuído, assumem-se diferentes estratégias de enfrentamento. É comum entre os pesquisadores da área a disputa teórica em torno dos “culpados” pela corrupção: alguns culpam a cultura política do país, outros a falta de maturidade das instituições, outros a baixa qualidade dos instrumentos punitivos, insuficientes para frear a ação de corruptos e corruptores. Alguns, ainda, culpam a rede furtiva de incentivos que mira o imaginário de agentes maximizadores de interesses, sob um viés econômico. O controle democrático e outras estratégias de enfrentamento preventivo, como a promoção da integridade, objeto deste artigo, são mais sensíveis ao enquadramento da corrupção como fenômeno político ou, ainda, como um problema complexo que gera ressonância para o sistema político (TAYLOR, 2019).

Nas lacunas do controle institucional ostensivo e à margem do esforço de autoconsciência dos indivíduos, ela atinge cifras e marcas expressivas no Brasil: 63% dos brasileiros consideram a corrupção como o maior problema do país (RUEDIGER, 2017); 35% dos brasileiros acreditam que a tomada de poder pelos militares seria justificável em um cenário de muita cor-

rupção (LAPOP, 2019); estima-se que o dinheiro desviado alcance 2,3% do PIB nacional, em média 70 bilhões de reais por ano (FIESP, 2010); o país ocupa a 105ª posição no Índice de Percepção da Corrupção, entre os 180 países, com apenas 35 pontos<sup>3</sup> (TI Brasil, 2018). Os números registram sistematicamente as perdas do país e gravam na memória do brasileiro, como que com ferrete, o impulso mal-intencionado dos governantes no trato da coisa pública.

A cada número, degeneram-se mais os produtos da ação governamental para os cidadãos; a cada plantão do noticiário, deteriora-se mais a confiança deles nas instituições e figuras políticas. E assim a corrupção provoca efeitos de convulsão social tão legítimos quanto problemáticos, pois cede à “histeria ética coletiva” (FILGUEIRAS, 2008), envolta por julgamentos moralistas e patrocinada por elites políticas tradicionais que fazem uso dela. O estado de histeria turva a visão de controle, deslegitima a atuação política e só não atrapalha mais o enfrentamento à corrupção porque existem mecanismos de *checks and balances* institucionais, oportunidades de participação democrática e reformas de accountability estratégicas.

Desde o período de redemocratização, observou-se no Brasil um aprimoramento cauteloso do seu sistema de *accountability* como forma de responder aos

<sup>3</sup> O índice é baseado em uma escala de pontuação que varia entre 0 e 100 pontos, sendo 0 os países considerados altamente corruptos e 100 aqueles altamente íntegros.

escândalos de corrupção, às inovações do aparato administrativo estatal e às pressões democráticas (TAYLOR, 2019). A partir de 2013, momento de ataque massificado ao sistema político vigente, o país vem adensando as práticas de combate à corrupção. Como espelho do movimento federal, novas experiências se espalharam pelo país encorajadas pelos marcos normativos anticorrupção e práticas orientadas à reversão da credibilidade e confiança nas instituições públicas. Nos estados brasileiros, as práticas se configuram como repositório amplo e multifacetado de enfoques, procedimentos, arranjos de controle e inovações, respondendo substancialmente ao macroambiente internacional e nacional, mas sendo interpretadas à luz do ambiente setorial, marcos regulatórios próprios e histórico de irregularidades recorrentes passíveis de defrontação.

Um exemplo pioneiro e inovador na interpretação do marco normativo federal foi a redação e publicação, em Minas Gerais, do Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI), por meio do Decreto Estadual nº 47.185, de 13 de maio de 2017, que sinala o rompimento ou a releitura da concepção mais convencional do controle interno, de cunho repressivo. O plano dispõe sobre alguns conceitos e organiza a abordagem pró-integridade em todos os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, coordenada pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE). A CGE tem como desafio implementar um conjunto de mecanismos de indução que perpassam desde o convencimento dos gestores e técnicos sobre a relevância do projeto até o enquadramento de conceitos genéricos à realidade do ambiente setorial.

A resposta dos órgãos e entidades a estímulos e coerções advindas do cenário anticorrupção funciona como laboratórios de práticas para estudo e análise do campo das organizações. O campo inspira alguns questionamentos que servem como provocações para a pesquisa, tais como: como se dá o processo de mudança? Quais formas de controle ambientais foram impostas à estratégia do PMPI? A institucionalização partiu exclusivamente da pressão exógena ou de uma resposta institucional voluntária? Os objetivos institucionais sofrem contingências e/ou incentivos do ambiente? Se trata a institucionalização de adaptação (força inercial) ou de seleção (busca por sobrevivência)? A estruturação dos programas se dá de modo isomórfico ou criativamente?

Tendo em vista esses questionamentos, o objetivo central deste artigo é analisar o movimento pela institucionalização das ações pró-integridade pública em Minas Gerais, no âmbito da consolidação do Plano

Mineiro de Promoção da Integridade, visando compreender como órgãos e entidades estaduais estão se mobilizando para responder a novos requisitos éticos e avaliar condições mais ou menos favoráveis à adesão da iniciativa. Para isso, busca-se caracterizar o contexto que permeia a implementação do PMPI e explorar alguns paradigmas da Teoria das Organizações que respaldam a análise do caso concreto, a saber: níveis de interacionismo dos objetivos institucionais com a causa anticorrupção, protagonismo institucional, sobrevivência institucional e empreendedorismo institucional.

No artigo são levantadas percepções de agentes protagonistas da consolidação do PMPI em órgãos e entidades que já aderiram ao processo. As entrevistas e coletas de depoimentos<sup>4</sup> são a principal fonte de informações da pesquisa, de natureza qualitativa, e possibilitam o levantamento de percepções, motivações e limitações no processo de institucionalização das ações pró-integridade. Foram selecionados três casos para a pesquisa: o órgão central de controle interno, uma secretaria de estado e uma fundação da administração indireta – todos com matizes temáticas, de abrangência e de tamanho. Os órgãos e entidades selecionados são representativos da diversidade institucional no Estado e apresentam diferentes processos de consolidação dos planos de integridade.

O artigo está organizado em quatro partes além desta introdução. A seção seguinte apresenta aspectos da corrupção e seu enfrentamento preventivo, incluindo o enfoque específico na experiência mineira, o Plano Mineiro de Promoção da Integridade. A seção 3, em seguida, discorre sobre nuances da institucionalização segundo a Teoria das Organizações, recortando quatro paradigmas teóricos que sustentam a análise realizada nos órgãos implementadores. A seção 4, mais importante, expõe o estudo de caso: objeto, considerações metodológicas e resultados da análise para cada um dos paradigmas citados. Por fim, tecem-se considerações finais.

## Corrupção e seu Enfrentamento Preventivo

As interpretações sobre o fenômeno variam muito de um contexto para outro. Cercar teoricamente a corrupção, seus conceitos, implicações e soluções, tem sido uma importante agenda de pesquisa desde

<sup>4</sup> Os agentes públicos que coordenaram a implementação dos planos nos respectivos órgãos e entidades tiveram sua identidade revelada em publicação no Diário Oficial de Minas Gerais. A área a que pertenciam à época das entrevistas e respectivas funções, preservados os seus nomes, estão detalhados no Apêndice 2 deste artigo. Todos concederam à pesquisa os termos de cessão de entrevista e autorização para publicação de resultados.

a década de 1950 e um dos grandes desafios para intérpretes das ciências sociais, políticas e democráticas mundo afora. Entre as abordagens possíveis, a corrupção pode ser interpretada como um *déficit* de cultura cívica que fere genuinamente princípios democráticos clássicos, como de participação e inclusão política. E, ao ser observada como tal, se conecta a um campo de estudo mais normativo que pode oferecer as bases para o seu enfrentamento preventivo.

Em meados dos anos 2000, autores passaram a questionar o que a corrupção significa em uma democracia, como Warren (2004), cuja aposta foi de que a exclusão política e institucional de atores sociais pode aprofundar a corrupção. A relação inversa entre a corrupção e a prática da democracia ampliada parece evidente, afinal: como indivíduos que não participam ativamente da vida política ou são mal representados pelos políticos eleitos podem garantir que os bens, serviços e interesses públicos sejam distribuídos com justiça e em seu benefício? Ou como podem impedir que os atores institucionalizados ajam de modo a maximizar seus próprios ganhos, e, ao contrário, sejam aliados do interesse público?

A abordagem da corrupção à luz da teoria democrática não abandona pressupostos básicos de contexto, como raízes históricas da herança colonial ou o quanto da corrupção pode se atribuir à cultura política. Ela tem, sim, um “caráter polissêmico e fluido, de acordo com o modo como é absorvida em práticas sociais e construções culturais mais amplas, as quais moldam a forma como a sociedade percebe e constrói relações de interesse público” (FILGUEIRAS; AVRITZER, 2008, p. 18). O resgate de valores morais ou a “culpa” da cultura sempre serão análises indispensáveis à compreensão do fenômeno. Mas a referida abordagem não dá um tom de predestinação à corrupção como que condenando ao fracasso, a priori, quaisquer medidas para seu enfrentamento.

Em edição recente desta revista, o artigo de Taylor faz um alerta importante sobre as soluções de *accountability* que se colocam em disputa entre especialistas: ou são “soluções estruturais a longo prazo que provavelmente não amadurecerão por décadas, ou soluções paliativas que colapsam assim que são confrontadas com condições políticas preexistentes” (TAYLOR, 2019, p. 1311). Na mesma edição, Fox também interpela as evidências empíricas de impactos do controle social afirmando que se configuram, predominantemente, como ações tão-somente táticas, em detrimento de estratégicas, baseadas em premissas-chave que se

mostram frágeis, como aquelas de que “informação é poder” (FOX, 2019).

No Brasil, a experiência recente demonstra a combinação dessas práticas táticas e estratégicas e a emancipação de instituições participativas que ampliam a inclusão política de indivíduos antes à margem dos assuntos públicos e tencionam a capacidade do Estado em responder às demandas colocadas por eles. Seguindo a metáfora espacial sobre estruturas verticais e horizontais (FOX, 2019) que foi popularizada no país, haveria um emparelhamento, de um lado, de estruturas de *accountability societal* e novos modelos de participação social institucionalizada na política e na Administração Pública, na linha da interpretação democrática mencionada em Warren (2004). E, de outro lado, o enrijecimento do *accountability* horizontal com protagonismo das instituições de controle interno e externo, polícias e tribunais. Nesse caso, as práticas vieram à tona a partir de rearranjos institucionais focados em resultados, de cunho gerencialista, além de sucessivos escândalos de corrupção e pressionados pela nova legislação anticorrupção, a Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

O efeito do *accountability* horizontal praticado, na visão de Filgueiras e Avritzer (2010, p. 10), é de hipertrofia, ocasionada pelo excesso dos chamados controles administrativos-burocráticos e judiciais em detrimento do controle público não-estatal, exercício pela sociedade, o que “significa um processo de ampliação dos sistemas de vigilância e uma impermeabilidade do Estado brasileiro para ser controlado pelo público”. Nesse sentido, o domínio e as travas à inclusão e participação política funcionam como termômetros de um controle centrado na burocracia e no Judiciário que acaba por entreter o público e emplacar o controle ostensivo com viés punitivista. Essa foi a tônica do combate à corrupção nos últimos anos, ainda que não exclusiva.

Com enfoque alternativo, o controle preventivo tem ganhado corpo nas organizações a partir da consolidação de políticas e programas de promoção da integridade. Segundo a OCDE (2017, p. 3), integridade pública significa o “alinhamento consistente e a adesão a valores, princípios e normas éticos pactuados socialmente, a fim de sustentar e priorizar, no exercício da função, o interesse público em detrimento dos interesses privados”. Transformar esse conceito em direcionamento e engajamento reais requer sensibilidade para interpretar a temática da conformidade: “vai além da adequação formal às normas e regulamentos e do compromisso com a legalidade; [a conformidade] se relaciona também ao espírito ético que permeia dis-

curso e se integra às condutas de todos os membros” (MINAS GERAIS, 2018, p. 6).

Para a Controladoria-Geral da União, programa de integridade é “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, 2015, p. 5). A definição da CGU lança luz ao requisito de ajustamento institucional, por meio de arranjos, para a promoção da integridade. A institucionalização, nesse sentido, se forma em processo, em movimento gradual, que parte de um “interacionismo simbólico” (FLIGSTEIN, 2007), orientado à produção orgânica de engajamento dos atores da burocracia e núcleos políticos, e alcança condensação de normas e padrões de interação.

## O Plano Mineiro de Promoção da Integridade de Minas Gerais

Em Minas Gerais, a estratégia principal de enfrentamento preventivo à corrupção foi a redação e publicação do Decreto nº 47.185, de 13 de maio de 2017, que instituiu o Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI). O PMPI propõe conceitos e abordagem pró-integridade a partir de mecanismos de indução implementados pelo órgão central de controle, com patrocínio do Governo, que tem como finalidade maior a consolidação de um ambiente de integridade pública.

Para a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE), o ambiente de integridade se constrói “a partir de mudanças culturais e estruturais, [e] contribui para a criação de uma rede de confiança e de credibilidade baseada em comportamentos éticos individuais, coletivos e institucionais” (MINAS GERAIS, 2018, p. 7).

A CGE, órgão central de controle, coordena investigações de diversas naturezas que, não raro, encontram, por meio de relatórios de auditoria, variados ilícitos administrativos, fraudes, desvios e irresponsabilidades com o uso do dinheiro público; além disso, coordena os trabalhos de corregedoria, com suas sindicâncias e processos administrativos disciplinares e de responsabilização, que sistematicamente punem servidores e empresas que cometem atos lesivos. Por outro lado, se trata do mesmo órgão que hoje dá as diretrizes para que as secretarias evitem os erros encontrados, quem se aproxima e apoia os dirigentes na gestão e co-

ordena a mobilização de aliados da burocracia estatal para promover integridade funcional e institucional.

Entre as principais inovações do plano, destaca-se a reunião de práticas ou adoção de programas de integridade pelos órgãos e entidades da Administração Pública. No artigo 5º do decreto, impõe-se aos órgãos e entidades a responsabilidade de consolidar planos específicos de integridade, setoriais e seccionais, que sistematizam um conjunto de ações a serem programadas por equipes, gestores e dirigentes das áreas, nos seguintes termos:

Art. 5º É competência de cada órgão ou entidade da administração pública do Poder Executivo criar e divulgar planos de integridade específicos, contemplando ações voltadas para os agentes públicos, os cidadãos, as organizações da sociedade civil e as empresas localizadas no Estado, com o intuito de promover a cultura da ética, integridade, transparência e necessidade de prestação de contas, com ênfase no fortalecimento e aprimoramento da estrutura de governança, da gestão de riscos, da aplicação efetiva de códigos de conduta ética e da adoção de medidas de prevenção de atos ilícitos (MINAS GERAIS, 2017).

O PMPI reproduz as indicações da literatura da integridade e de *compliance*<sup>5</sup> sobre matrizes temáticas que podem ser observadas na consolidação dos planos específicos, organizadas sob o guarda-chuva conceitual de “8 (oito) eixos de integridade”, que são eles: Governança e Comprometimento da Alta Administração; Planejamento Estratégico; Controles Internos e Gestão de Riscos; Conflito de Interesses e Nepotismo; Gestão de Pessoas; Código de Ética e Comissão de Ética; Canal de Denúncias; Transparência Pública e Controle Social. A diversidade temática por si já reivindica o aprofundamento do conhecimento sobre o órgão ou entidade, suas peculiaridades e riscos inerentes, e o olhar para além de aspectos sobre a conduta ética dos servidores, alcançando também rotinas, normas, fluxos de trabalho e estruturas.

O trabalho é orientado ao convencimento, engajamento e mudança de *mindset* e cultura institucional, o que é quase como afirmar que a norma não garante,

5 Para o Guia de Integridade Pública da CGE-MG (2018, p. 12): “A palavra surge no idioma inglês a partir do verbo to comply, e pode ser traduzida literalmente como “estar em conformidade”. A organização está em compliance quando cumpre a legislação a qual está submetida, assim como as normas internas e regras de conduta. Essas regras são estruturadas para proteger a instituição e seus colaboradores de atos ilícitos. As funções e atividades de compliance buscam (re)configurar ritos, fluxos, processos, normativos e modelos de relacionamento da organização, inclusive com terceiros”.

por si, um *enforcement* suficiente. Na implementação do PMPI, requer-se a realização de inúmeras reuniões, eventos, trabalhos formativos e investidas de persuasão que assumem e explicitam benefícios da promoção da integridade, como ganhos de imagem e reputação para os dirigentes dos órgãos e entidades. É comum encontrar, nesse processo, baixa adesão e resistência à mudança, mentalidade punitivista para os controles internos, baixa compreensão sobre a atuação preventiva da CGE e baixa maturidade do gestor para compreender seu papel no controle governamental. Mas também é bastante possível encontrar pessoas entusiasmadas com a proposta – normalmente quem leva a cabo o projeto –, que são verdadeiras desbravadoras desse caminho de ruptura cultural do movimento pró-integridade pública no órgão ou entidade em que atuam.

Baseada na obra de Pettigrew<sup>6</sup> (1985 e 1987 *apud* GOHR e SANTOS, 2011), apresenta-se, adiante, uma

6 PETTIGREW, Andrew M. Context and action in the trans-

fotografia<sup>7</sup> da mudança organizacional, em aspectos de contexto, conteúdo e processos, que mobiliza gradativamente a adesão de gestores e organizações na implementação de programas de integridade pública. O autor sustenta que as mudanças são processos complexos, permanentes e diversos para cada tipo de momento e possuem três dimensões, a saber: 1) contexto (interno e externo), 2) conteúdo (objetivos, hipóteses) e 3) processos (padrões de implementação).

formation of the firm. *Journal of Management Studies*, v. 24, n. 6, p. 649-670, 1987. / PETTIGREW, Andrew M. Examining change in the long-term context of culture and politics. In: PENNING, J.M. et al. *Organizational strategy and change: new views on formulating and implementing strategic decisions*. San Francisco: Jossey-Bass, 1985. p. 269-318.

7 Aplicando o modelo de Pettigrew (1985 e 1987), os autores Gohr e Santos (2011) expuseram conexão importante entre contexto, conteúdo e processo nos períodos de tensão pela transformação de organizações do Setor Elétrico Brasileiro (SEB). Foram constatações do estudo: a dimensão política do contexto externo é um fator relevante para as transformações do setor; a mudança estratégica na empresa estudada ocorreu tanto pela atitude “voluntarista” da organização interna, que reflete uma intenção gerencial para a mudança, quanto por um processo de seleção ambiental (adaptação e competitividade) e de pressão institucional (determinismo).

**FIGURA 1. QUADRO DE PETTIGREW SOBRE ASPECTOS DE CONTEXTO, CONTEÚDO E PROCESSOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE AÇÕES PRÓ-INTEGRIDADE PÚBLICA**



Fonte: elaboração própria, inspirada em Gohr e Santos (2011).

O quadro mostra que a implementação do Plano Mineiro de Promoção da Integridade está inserida em contexto amplo de conformidade e cultura ética. Na prática, sabe-se que o plano encontra eco nas reivindicações populares, sendo reconhecidamente “nobre” em quaisquer iniciativas de apresentação pública do tema e seu ordenamento no Estado.

## Paradigmas da Institucionalização Segundo a Teoria das Organizações

O movimento responsável por difundir políticas e ações anticorrupção e de promoção da integridade nas instituições públicas e privadas em todo o Brasil dialoga com uma série de paradigmas da Teoria das Organizações. A resposta dessas instituições a estímulos e coerções serve substancialmente como laboratórios de práticas de mudanças estratégicas e culturais para estudo e análise do campo das organizações. Formas de controles ambientais sobre os rumos da organização, estratégias acríicas de adaptação, posicionamento concorrencial e respostas criativas a incentivos externos são exemplos do que pode ser problematizado em torno do fenômeno de disseminação das práticas de enfrentamento à corrupção.

A consolidação do Plano Mineiro de Promoção da Integridade e respectivos planos setoriais de integridade em todos os órgãos e entidades da administração pública estadual de Minas Gerais requer a edificação de institucionalidade, isto é, um movimento de institucionalização, considerado “o processo pelo qual as regras passam de abstrações a constituintes de repetidos padrões de interação em campos” (JEPPERSON<sup>8</sup>, 1991 *apud* FLIGSTEIN, 2007, p. 64). Depende também de um interacionismo simbólico orientado à produção orgânica de engajamento dos atores da burocracia e núcleos políticos, operacionalizado por meio de habilidade social, que é a “habilidade de motivar os outros a tomar parte em uma ação coletiva” e induzir a cooperação dos outros. Sobretudo em contextos de formação, os chamados empreendedores institucionais podem “criar sistemas completamente novos de significado” (FLIGSTEIN, 2007, p. 62).

Esta seção expõe assertivas teóricas em torno de quatro paradigmas do movimento de institucionalização: i. interacionismo de objetivos institucionais; ii. protagonismo institucional; iii. sobrevivência ins-

titucional; e iv. empreendedorismo institucional. Ao final, são condensados em modelo para análise do caso concreto.

O primeiro paradigma, do interacionismo de objetivos, apresenta conexões entre objetivos institucionais e o ambiente em que está inserida a instituição. Thompson e McEwen (1971) formulam a tese de que, primeiro, os objetivos são variáveis dinâmicas e determinantes da atuação e funcionamento das organizações e que, segundo, existem mecanismos de controles ambientais que influenciam esses mesmos objetivos. Assim, há uma centralidade na definição dos seus objetivos não como processo vinculado à avaliação de desempenho, mas como processo dinâmico de orientação da sua atividade essencial, sendo que essa essência diz respeito, sobretudo, ao papel que a organização exerce na sociedade. Por isso, os objetivos específicos definidos – traduzidos como a razão de existir das organizações – devem se relacionar de forma adequada, equilibrada e dinâmica com o ambiente em que ela está inserida.

Compreender os objetivos como variáveis dinâmicas é, antes de tudo, contar com o estabelecimento de estratégias relacionais da organização com o ambiente externo de interesse. Na mesma medida, as mudanças ocorridas no ambiente exigem das organizações a capacidade de reinterpretar e redefinir seus próprios objetivos (THOMPSON; MCEWEN, 1971). Para os órgãos governamentais, como exemplo, é indispensável a reformulação e ressignificação permanente dos seus objetivos, já que devem acompanhar e dar respostas às múltiplas, variadas e, por vezes, inesperadas demandas da sociedade, incluindo os pleitos pela moralidade pública.

O segundo paradigma refere-se à avaliação de protagonismo institucional, compreendido na análise do processo de institucionalização como o voluntarismo da instituição e o patrocínio da alta administração em responder aos incentivos normativos, coercitivos e simbólicos para a implementação de ações pró-integridade pública nos órgãos e entidades. Considerando o contexto da administração pública e o peso da articulação e da cooperação para o sucesso das práticas e políticas, existem limites claros do que os incentivos e mecanismos de indução podem gerar em termos de adesão pelos dirigentes máximos. A institucionalização das ações pró-integridade, assim como de outras temáticas, vem sendo incorporada em perspectiva voluntarista de órgãos e entidades; e voluntarista porque os normativos

8 JEPPERSON, R. Institutions, institutional effects, and institutionalization. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 143-163.

nem sempre são vinculativos ou dotam de mecanismos de *enforcement* suficientes para garantir sua aplicação.

A adesão fluida caracterizada pela ausência de prescrição normativa acaba sinalizando a vontade política do dirigente e, adicionalmente, o grau de maturidade da instituição em suas próprias regras, procedimentos, processos de trabalho, cultura etc. Por isso, essa noção de protagonismo vai ao encontro da linha teórica que desmistifica o pressuposto da resistência à mudança – de que atores resistem naturalmente a mudanças –, como é observável nos contra-pressupostos assumidos por Hernandez e Caldas (2001), a saber: a resistência pode ser saudável e positiva para um processo de construção e inovação; os seres humanos, ao invés de naturalmente resistirem, anseiam por transformações e novidades; assim como os seres humanos não reagem homoganeamente, seus comportamentos são baseados em experiências pessoais e em sua identidade.

Na análise dos efeitos do ambiente sobre a estrutura organizacional repousa o terceiro paradigma, de sobrevivência institucional. Existem múltiplas perspectivas teóricas emprestadas da Ecologia para explicar a performance das organizações, que associam o comportamento delas ao funcionamento de modelos ecológicos e sistêmicos das espécies. Hannan e Freeman (2005) discorrem sobre o princípio da *seleção*, que diz respeito à criação de mecanismos de autodefesa e sobrevivência da organização dentro de um paradigma concorrencial. Sob a ótica competitiva de relação com o meio, as organizações admitiriam o *isomorfismo*, que é um processo de reprodução de semelhanças entre elas justificado pelo fato de que, uma vez que experimentam restrições das mais diversas, são forçadas a tornar-se cada vez mais parecidas com as demais que experimentam as mesmas restrições (HAWLEY<sup>9</sup>, 1968 *apud* HANNAN e FREEMAN, 2005). Ao serem estabelecidas regras para a atuação e conformidade das organizações, é provável que se moldem arranjos isomórficos.

Cunha (1993), por sua vez, associa a teoria da ecologia organizacional à lógica de dependência de recursos e de mecanismos de acesso a esses recursos pelas organizações, inspirado em Pfeiffer e Salancik<sup>10</sup> (1978 *apud* CUNHA, 1993). O autor argumenta que um processo de *adaptação* ao meio estaria relacionado à capacidade de aprendizagem da organização e aos fatores

internos de como lidar com o ambiente, além da disposição de diferentes recursos (influência, poder, pessoas, informações) para dar respostas às mudanças exógenas. Para ele, os teóricos da ecologia das organizações desconsideram a possibilidade de acesso privilegiado a recursos escassos por determinadas composições e ainda diminuem a importância de atores estratégicos que pensam, divulgam e gerem as organizações do ponto de vista da sua estrutura interna. Haveria, na verdade, diferentes estratégias de aquisição e controle de recursos, assim como diferentes níveis de poder e influência social exercidos pela alta cúpula de grandes organizações, sem contar as numerosas configurações de relações interorganizacionais. Nesse sentido, o alcance e a eficácia de grandes organizações estariam fundados mais em sua capacidade de acessar recursos com regularidade e no seu poder político e econômico do que em sua capacidade de reproduzir-se ao longo do tempo em inércia estrutural.

O último paradigma recortado para embasar a análise do movimento de institucionalização das ações pró-integridade é o do empreendedorismo institucional, que confere mais proatividade e inovação das organizações diante do ambiente externo. Mariz (2007) cerca-se de autores críticos para articular outros ensinamentos da teoria institucional<sup>11</sup>, advindos das concepções de “resposta criadora” de Schumpeter. Muitas das proposições institucionalistas enfatizam a natureza exógena de transformação, definindo as organizações como agentes passivos dos processos de mudança. Por outro lado, essa corrente crítica se inscreve num dado movimento, a partir da década de 90, para retomar preceitos do velho institucionalismo e de outras teorias que defendem as organizações como sujeitos ativos, criativos e proativos no processo de incorporação dos valores culturais e institucionais da globalização, assim como agentes de sua própria evolução histórica (MARIZ, 2007).

A “estratégia empreendedora” das organizações (SCHUMPETER<sup>12</sup>, 1968 *apud* MARIZ, 2007) apresenta o contraste entre a resposta adaptativa e a resposta criadora, sendo necessário que as organizações locais superem as resistências do ambiente externo, reflitam acerca do que é válido em termos de modelo e trilhem novos caminhos que não só tangenciem, mas

9 HAWLEY, A. H. Human Ecology. In: SILLS, D. L. (Ed.). International Encyclopedia of the Social Sciences. New York: Macmillan, 1968. p. 328-37.

10 PFEIFFER, J., SALANCIK, G. R. The external control of organizations. New York: Harper e Row, 1978.

11 Existe um rompimento nessas teorias que caracteriza o velho e o novo institucionalismo, sendo o primeiro pautado na mudança (processo de institucionalização, que denota movimento) e o segundo baseado na persistência, conformidade e uniformidade das organizações segundo parâmetros definidos pelo ambiente (isomorfismo) (MARIZ, 2007).

12 SCHUMPETER, J. La respuesta creadora en la historia económica. In: o Ensayos. Barcelona: Oikos-Tau, 1968. [originalmente publicado em 1947].

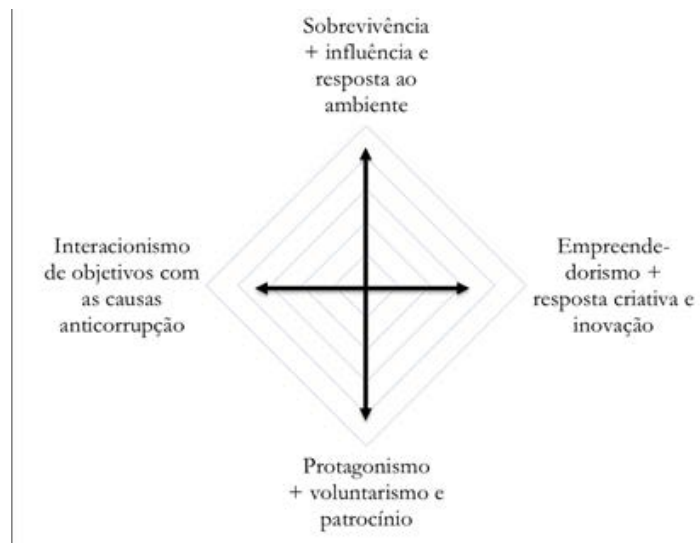


enfrentem os problemas. Nesse sentido, a resposta adaptativa somente afeta a transição da mudança, enquanto a criativa pode ser protagonista de novas mudanças, autônomas e contextualizadas.

Todo o exposto se conecta ao objeto deste artigo, provocando algumas inquietações sobre a adesão institucional às ações pró-integridade em curso na consolidação do Plano Mineiro de Promoção da Integridade, tais como: os objetivos institucionais sofrem

contingências ou incentivos do ambiente? A estruturação dos programas se dá de modo isomórfico ou criativamente? Os paradigmas apresentados se constituem como categorias para análise e motivam a formatação de *framework* multidimensional para avaliação do caso concreto. O modelo possibilita identificar os níveis de interacionismo dos objetivos institucionais com a causa anticorrupção e de protagonismo, sobrevivência e empreendedorismo institucionais (Figura 2).

**FIGURA 2. MODELO DE ANÁLISE (\*) – FRAMEWORK DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE AÇÕES PRÓ-INTEGRIDADE PÚBLICA**



Fonte: elaboração própria.

(\*) A representação gráfica e suas respectivas escalas somente demonstram um contínuo de intensidade de cada um dos parâmetros analisados, de menos (próximo ao eixo) para mais (nas extremidades) intenso. Como se trata de pesquisa essencialmente qualitativa, a atribuição de valores ocorre pelo olhar e percepção subjetivos da pesquisadora, com base nas informações coletadas junto aos entrevistados

## Estudo de Caso: Adesão Institucional ao Plano Mineiro de Promoção da Integridade por Órgãos e Entidades Estaduais

O modelo de análise foi aplicado ao estudo de caso do Plano Mineiro de Promoção da Integridade, instituído pelo Decreto Estadual nº 47.185, de 13 de maio de 2017, buscando organizar teoricamente nuances da adesão dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual ao projeto e da construção dos planos de integridade específicos.

Em relação às inscrições metodológicas, optou-se pelo estudo de caso como modelo de procedimento porque a análise em profundidade permite compreender mais detidamente o fenômeno da mudança institucional pró-integridade em contextos específicos,

em recorte de casos que será descrito adiante. A pesquisa realizada tem natureza qualitativa e é de tipo exploratório-descritivo, sendo a coleta de dados realizada de duas formas: pesquisa bibliográfica e documental, por meio de análise da documentação do PMPI (norma, diagnósticos, planos específicos e documentos próprios); e entrevistas e coleta de depoimentos com os três responsáveis<sup>13</sup> pelos grupos de trabalho (GT) ou comitês técnicos dos respectivos órgãos e entidades implementadores (detalhamento das entrevistas no Apêndice 2). As categorias oriundas do modelo de análise exposto em item anterior foram exploradas em roteiro

<sup>13</sup> A identidade dos entrevistados foi revelada em publicação no Diário Oficial de Minas Gerais à época da formação dos grupos. Todos concederam à pesquisa os termos de cessão de entrevista e autorização para publicação de resultados.

para entrevistas semiestruturadas (Apêndice 1) e traduzidas em perguntas para os entrevistados.

Os casos selecionados para o estudo são dois órgãos e uma entidade da administração pública estadual que já haviam produzido os planos de integridade específicos à época do levantamento, que são eles: Órgão de Controle Interno (Controladoria-Geral do Estado), Secretaria de Estado (Secretaria de Estado de Saúde) e Fundação da Administração Indireta (Fundação Ezequiel Dias). A escolha se deu em razão do aprendizado oriundo da implementação e da diversidade que o conjunto de instituições representa, como em termos de tema e objetivos, conexão com políticas públicas, tamanho e abrangência, natureza jurídica e nível de descentralização. Embora se trate de estudo de caso, em que não há pretensões generalizantes, mas a análise em profundidade que visa ampliar a compreensão sobre o fenômeno que se pretende estudar – o movimento de institucionalização –, a pesquisa buscou selecionar casos distintos, representativos da realidade estadual e com diferentes processos de consolidação dos planos.

A Controladoria-Geral do Estado (CGE) é um órgão da administração direta que se caracteriza como área-meio, cujas atividades são direcionadas, em sua maioria, para o interior da máquina pública. É um órgão de assessoramento direto ao governador do Estado com estrutura central e unidades descentralizadas nas diversas pastas, mas com pouca capilaridade no Estado, tendo poucas unidades fora de Belo Horizonte. A CGE publicou o seu Plano de Integridade em 14 de setembro de 2018, por meio da Resolução nº 31, após densas etapas de validação junto aos dirigentes máximos, instâncias colegiadas e o próprio público-alvo das ações.

A Secretaria de Estado da Saúde (SES) tem características bem distintas das do órgão de controle. Configura-se como área-fim, voltada ao atendimento direto à população, e representa um dos principais setores das políticas públicas no Estado, sendo responsável por coordenar e planejar o Sistema Único de Saúde (SUS) em Minas Gerais. A secretaria implementa estratégias de regionalização da área da Saúde no âmbito desse sistema, implementando uma lógica sistêmica de uso de recurso público em cooperação com outros entes federativos. A capilaridade do órgão, nesse sentido, é marcante e requer outra engenharia para fins de desenho de ações, por exemplo, no Plano de Integridade. O Plano foi publicado pela Resolução SES nº 6428, em 15 de outubro de 2018, e também foi produzido de forma participa-

tiva por um colegiado designado para tal e aprovado pelo Gabinete do órgão.

A Fundação Ezequiel Dias (FUNED) também possui especificidades. Trata-se de entidade da administração indireta, com personalidade jurídica de direito público, que detém autonomia administrativa e financeira, embora represente uma área-meio da própria área da Saúde. A fundação tem estrutura física e tecnológica robusta, com modernas unidades de produção de medicamentos e parques tecnológicos bem equipados, e atividades bastante plurais, orientadas para o desenvolvimento científico da saúde pública. A FUNED, após elaboração colaborativa, como os demais órgãos, celebrou a publicação do Plano de Integridade em evento solene, no dia 28 de junho de 2018, com a participação do vice-presidente e de um corpo de especialistas expositores. O Gabinete da fundação engajou-se consideravelmente durante toda a formatação do plano.

A seguir são demonstrados os achados para cada categoria de análise.

### **Interacionismo dos Objetivos Institucionais com as Causas Anticorrupção**

Ilicitudes e imoralidades podem ser observadas em todos os tipos de organização, sendo cometidas tanto na esfera administrativa e decisões econômicas quanto nas relações interpessoais. Apesar disso, a temática do enfrentamento à corrupção pode coagilá-las com variadas intensidades. É plausível inferir que organizações apresentam mais ou menos vinculação entre seus objetivos institucionais e a causa anticorrupção, devido à natureza da atividade ou nível de cobrança por conformidade que ela está exposta.

A Controladoria é o órgão central de controle interno do Poder Executivo estadual, portanto, de área-meio, que tem como competência assistir diretamente o Governador no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, ao aperfeiçoamento de serviços e utilidades públicos, à prevenção e ao combate à corrupção, ao incremento da transparência da gestão e ao acesso à informação no âmbito da administração pública (Lei nº 22.257/2016).

No Plano de Integridade da CGE, publicado por meio da Resolução nº 31, de 14 de setembro de 2018, define-se o termo *integridade* em sentido amplo e que

abarca tanto a dimensão da conduta ética individual e da moralidade administrativa quanto o compromisso com a missão institucional e a busca incessante para alcançar os objetivos finalísticos das políticas públicas a cargo dos diversos órgãos e entidades que compõem o Estado. Observa-se que a CGE tem dupla atuação no movimento pró-integridade: além de produzir conteúdo e ações para si, ela serve de referência para outras organizações que queiram desenvolver o trabalho.

Na entrevista com a superintendente<sup>14</sup>, coordenadora do grupo de trabalho, ficou evidente que o órgão é de fato o que apresenta maior vinculação entre os seus objetivos institucionais e as causas anticorrupção. Segundo a entrevistada 1, o cenário anticorrupção pressiona a CGE: “não tenho dúvida, ele provoca esse tensionamento. Acho que a CGE também, apesar de ser a instituição que impulsionou a elaboração de uma norma no Estado, implementando um programa maior em prol da integridade, ela também precisou se preocupar internamente com isso”. Nesse sentido, a definição de objetivos é cerceada pelo ambiente e não pode ser realizada de forma independente, sob pena de perder legitimidade na comunidade de controle que faz parte e diante de órgãos jurisdicionados.

A entrevistada afirmou que “certamente o objetivo tanto de fomentar o ambiente de integridade como combater diretamente a corrupção, isso é o cerne [da atuação do órgão]”. O interacionismo com os objetivos institucionais evidencia-se em macro orientações: “isso faz parte (...) da missão da instituição, isso está nas competências da instituição (...), o motivo pelo qual, inclusive, ela existe”. A Controladoria representaria, segundo essa percepção, uma “guarda de moralidade”, já que a organização apura a conduta e a atuação das demais no Estado e aplica, quando necessário, penalidades administrativas. Por estar em um lugar de fala sensível de quem pode apontar o certo e errado e contestar comportamentos, a cobrança em torno do órgão é muito maior.

A Secretaria de Estado da Saúde é a área finalística que protagoniza a entrega de um dos principais serviços de atendimento à sociedade. É o órgão responsável por implementar o Sistema Único de Saúde (SUS) em Minas, em estrita observância a todos os princípios da legislação concernente à área de Saúde. No Plano de Integridade da Saúde (Resolução SES nº 6428, em 15 de outubro de 2018), foram enfatizados os princípios

relacionados ao direito à informação, à divulgação das informações (via transparência ativa), à participação da comunidade e à descentralização político-administrativa, no contexto da relação interna e em respeito aos servidores da saúde e ao compromisso que todos possuem com os cidadãos-usuários do SUS.

De acordo com a assessora da chefia de gabinete<sup>15</sup>, “a Saúde é um ambiente bem peculiar, por causa da lei do SUS, (...) então essa peculiaridade da Saúde e das diretrizes básicas do SUS já colocam a SES, em alguma medida, mais próxima dessa discussão [causas anticorrupção]”. Nas diretrizes e princípios centrais não estão somente as determinações sobre funcionamento e serviços, mas diversos aspectos de governança bastante complexos: “a atuação participativa, a gestão envolvendo vários níveis de governabilidade, informação, (...) preocupação em trazer o usuário do SUS, o gestor do SUS em vários níveis... porque tudo é deliberado né? (sic)”.

Para a entrevistada 2, o objetivo institucional traz em si um princípio de justiça muito forte, “pensando a noção da desigualdade originária”. Nesse sentido, a ideia de integridade adquire uma abrangência maior. Existe uma demanda social contra a corrupção, mas “essa aproximação, principalmente, com a base, com as diretrizes básicas, com essa participação social, dá mais sensibilidade para uma forma diferenciada de pautar isso”. Segundo a entrevistada, a discussão não poderia ser feita a despeito ou à revelia da política pública: “eu vou me preocupar com corrupção, mas eu vou entender que a definição de política pública é essencial. Para eu ter a definição da política pública, eu preciso da participação política. Então, eu acho que não tem como separar isso tudo”.

A Saúde estaria em um nível pouco menos expressivo de interacionismo na medida em que considera uma tradução alargada do conceito de integridade nos seus objetivos institucionais, mais conectados a princípios de justiça social e governança, sendo que esse último impõe muitas especificidades quanto à forma como as ações são decididas e implementadas (participativa, deliberativa). Além disso, é relevante destacar que a SES opera dentro de um sistema, complexo, o SUS, e que, por isso, seus objetivos também não são definidos de forma independente. Exige-se manifesta

14 ENTREVISTADA 1. Superintendente Central de Integridade e Controle Social: Belo Horizonte, 2018. Entrevista concedida a Camila Montevechi.

15 ENTREVISTADA 2. Assessora da Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado de Saúde: Belo Horizonte, 2018. Entrevista concedida a Camila Montevechi.

negociação, coalizão e arranjos com outros entes e secretarias.

A Fundação Ezequiel Dias, por sua vez, é uma entidade vinculada à Secretaria de Estado de Saúde que também age de forma integrada com todo o sistema de saúde pública do Estado, na promoção e proteção da saúde. A fundação é uma referência em inovação científica e tecnológica, vigilância em saúde e em desenvolvimento e produção de medicamentos para o SUS. O assessor-chefe do Departamento de Controle da Qualidade, entrevistado 3<sup>16</sup>, ao ser questionado sobre os objetivos institucionais do órgão, apontou em linhas gerais os três negócios da entidade: produção de medicamentos, com as linhas de vacina, talidomida e soros; pesquisa e desenvolvimento; e o Instituto Octávio Magalhães, que faz as análises e os exames para o SUS.

A fundação desempenha atividades diversificadas, em objetivos difusos, que não são vinculados, ao menos não automaticamente, à guarda da moralidade. Em entrevista, foi possível aventar algumas explicações para isso, sendo a mais contundente aquela que identifica que a entidade opera como uma área-meio da Saúde, com baixo nível de exposição ao controle social. E, por isso, o interacionismo entre os objetivos institucionais e a causa anticorrupção se dá mais por aproximação. Segundo o entrevistado 3, “para o cidadão não importa quem está fazendo a vacina, quem tá (sic) rotulando, ele quer ela lá no posto para utilizar, (...) ele vai cobrar no posto de saúde. Quem tá (sic) fazendo isso pouco importa, então a FUNED está pouco exposta sim”.

Diferentemente dos outros órgãos abordados, o cidadão comum não reconhece a atividade que está mais distante: “a FUNED, do controle social ela é mais preservada né? (sic). Porque os resultados em si são cobrados da própria SES, da FHEMIG, dos hospitais, né? (sic)”. Em outra via, ocorreria até de forma ostensiva outro tipo de controle: “ela tá (sic) mais exposta ao controle interno, ao próprio Ministério Público também. O controle social não enxerga muito a FUNED”.

O Plano de Integridade<sup>17</sup> seria, inclusive, uma resposta aos controles internos e externos, como manifestação de preocupações quanto ao histórico de irregularidades que culminou em dezenas de processos administrativos disciplinares. De acordo com o entrevistado 3: “aqui teve, de uns anos pra cá, muitas denún-

cias, muitas investigações. (...) O próprio contexto de você trabalhar, por exemplo, numa indústria farmacêutica. (...) Talvez a natureza da atividade expõe bastante o servidor”. E as consequências são bastante complicadas: “no processo administrativo as pessoas podem ser até inocentadas, mas todo o estrago já foi feito. A pessoa tem que pagar o advogado, (...) ela sofre com esse desgaste, ela é exposta, entendeu?” Além do dano ao indivíduo, segundo ele, o dano se volta à própria instituição: “traz é uma paralisia. As pessoas não querem, às vezes, assumir responsabilidades ou assinar determinados documentos, ou participar de determinadas decisões em função disso, dessa, talvez, duma (sic) visão estrita ali da responsabilização”.

### **Protagonismo – Patrocínio da Alta Administração e Voluntarismo Institucional**

O protagonismo, definido como um agregado entre patrocínio da alta administração e voluntarismo institucional no desenvolvimento do trabalho, foi importante para todas as organizações entrevistadas, com destaque para o caso da FUNED. Em todos os casos, os dirigentes máximos se manifestaram favoravelmente à ação, receberam com bons olhos as diretrizes expedidas pela CGE em reuniões de gabinete e assinaram compromissos públicos de elaboração dos planos a partir de normativos que dispõem sobre designação de equipe e tempo para conclusão dos trabalhos – nos três processos foram publicadas em Diário Oficial resoluções que criam Grupos de Trabalho (GT) ou Comissões Temporárias.

No caso da FUNED, ao ser questionado alternativamente sobre a preponderância da pressão externa ou do voluntarismo institucional para o desenvolvimento do trabalho, o entrevistado 3 afirmou que: “no caso da FUNED foi claramente o voluntarismo institucional, principalmente lá na figura do [extraído – vice-presidente] que tinha uma relação com a CGE e com o tema”. O gestor teria patrocinado e incentivado a criação do plano: “foi claramente isso, não foi a norma, nada disso”. Essa afirmativa já adianta alguns resultados para os pontos adiante, sobretudo acerca dos aspectos de sobrevivência institucional – isomorfismo, diferenciação criativa. Houve um patrocínio claro da alta administração, manifestado inclusive pela presença do chefe de gabinete em todas as reuniões do grupo de trabalho destinado à elaboração do plano.

A Controladoria-Geral e a Secretaria de Saúde também vivenciaram o apoio inequívoco da alta admi-

16 ENTREVISTADO 3. Assessor-chefe do Departamento de Controle da Qualidade: Belo Horizonte, 2018. Entrevista concedida a Camila Montevechi.

17 O Plano de Integridade da FUNED foi lançado em 28 de junho de 2018, mas não se reverteu em ato normativo.

nistração. No caso da CGE, a entrevistada 1 afirmou que: “esta gestão, algo que é bastante defendido e vem sendo reiterado em discursos, (...) é que a melhor administração, a melhor gestão, não é aquela necessariamente que mais se pune, mas é aquela que você menos tem a necessidade de punir”. A gestão tem sido orientada de alguns anos para cá para a atuação preventiva: “você incentiva a adoção de ações de promoção à integridade, de fomento, ações preventivas”. Não haveria uma preponderância do voluntarismo institucional em relação à pressão externa, pois essa existe e é forte, mas ele é evidente quando considerado o redirecionamento de esforços de trabalho no órgão: “realmente acho que foi a primeira vez que o enfoque preventivo, ele foi mais valorizado do que o aspecto detectivo ou repressivo”. Isso, na percepção da entrevistada, “talvez esteja relacionado à própria formação de gestores; eles se preocupam com os aspectos relacionados a governança”.

A assessora da Saúde também afirma que houve um apoio. “A alta direção falou: vamos fazer isso. Assinou uma resolução dizendo que esse grupo vai se encontrar e no final vai entregar um plano. Tem uma ação institucional aí. (...) Acho que há a necessidade de reconhecer a força da instituição; sem a instituição você não realiza nada”. A entrevistada reconhece o peso simbólico da adesão e da manifestação pública de que é um projeto relevante, não descartando a relevância do ambiente. Em outra passagem, ela diz que: “a CGE veio, conversou, chamou, sensibilizou a alta direção e a alta direção entendeu isso como uma coisa importante, colocou na pauta e o grupo... casou sabe?”.

Um aspecto que deve ser destacado nesta subseção é de que o excesso de patrocínio ou o patrocínio centrado exclusivamente em pessoas, em uma ou em poucas pessoas, gera riscos à continuidade do trabalho. No caso da fundação, ao ser questionada sobre o peso estratégico das ações pró-integridade, a resposta foi de que elas ainda são incipientes, pois a assimilação de seu significado pelo corpo funcional é pequena. “É um tema muito novo para todos nós aqui. Acho que fora o [extraído – vice-presidente] que conhecia e tinha essa vinculação, ou esse contato maior, e ninguém tinha muito uma noção do que seria isso, do que se trata... então muito incipiente”. O projeto está tão associado à empatia do gestor com a temática que pode incorrer em

excessiva pessoalidade e gerar crises de sustentabilidade do trabalho em eventuais sucessões.

## Sobrevivência – Influência e Resposta ao Ambiente

O ambiente de controle tem aproximado as instituições que lidam com o tema em trabalhos transversais, alinhamentos com diretrizes internacionais, boas práticas e novos cenários de combate à corrupção. Considerando que eventuais falhas de conformidade implicam em danos de imagem e de reputação, a competição pelo pioneirismo das medidas entra em voga para manifestar compromisso inequívoco da organização com a ética e a integridade.

Muitas pressões são exercidas pelo ambiente, em sentido normativo e coercitivo, como a própria Lei Anticorrupção, a Operação Lava Jato, as operações especiais, investigações e prisões que regularmente estão no noticiário. Existe também o sentido simbólico de assumir compromissos com a ética, considerando o apelo da temática junto à opinião pública<sup>18</sup>. Por isso, as instituições estão, naturalmente, buscando responder a essas inquietações legítimas.

CGE e Saúde admitem que sofrem com todos os tipos de pressão exemplificadas. Também buscam responder ao chamamento à corrida para definir quem chega na frente na produção de soluções para enfrentamento preventivo à corrupção. Entra em cena o pressuposto teórico da competição por sobrevivência nas organizações em seu meio. A entrevistada da CGE diz que: “estamos vivendo em um momento de “todos estão fazendo”, (...) e a Controladoria, (...) como fomentadora, ela não poderia não fazer”. E afirma que toda a administração pública está sendo cobrada: “à medida que você exige da iniciativa privada a implementação de programas de integridade, de ações de integridade, você não pode deixar de pensar no seu próprio contexto”. As exigências imputadas ao privado geram constrangimentos por adequações e trabalhos efetivos por parte da administração pública, mais ainda por parte da Controladoria.

Além disso, o resultado, independentemente da motivação, se mais ou menos “nobre”, é muito importante. De acordo com a entrevistada 1, “que isso [a implementação do plano] é um diferencial competi-

18 Lembrando que a corrupção é considerada o maior problema do país por 63% dos brasileiros (RUEDIGER, 2017); e que estima-se que haja desvio de 70 bilhões de reais do dinheiro público por ano (2,3% do PIB nacional) (FIESP, 2010).

tivo, com certeza é (...). Por mais que a gente não tenha ações que sejam comercializadas, nem nada disso, mas a instituição ela se coloca como pioneira, protagonista”. O diferencial competitivo e a certificação de estar cumprindo com diretrizes e boas práticas nacionais e internacionais colocam o órgão em patamar de destaque, segundo ela: “o que a CGE está fazendo está sendo elogiado pela própria Controladoria-Geral da União, por outras controladorias estaduais, municipais”. E, mais do que isso, “a CGE pode buscar recursos provenientes de programas de capacitação e tal, e isso será considerado, inclusive com organismos internacionais”.

Em relação à Saúde, houve um ímpeto de sair na frente: “eu realmente acho que uma hora todos vão fazer, e espero que façam mesmo. Eu acho que ter essa regra e ter essa diretriz é muito bom. Mas eu acho que na Saúde foi um pouco assim: vamos fazer logo, que talvez a gente faça primeiro!”. A Saúde carrega, até historicamente, espírito de articulação forte, protagonizado por pessoas. Essas pessoas, segunda entrevistada, “são apegadas e interessadas (...). A sensação que eu tenho é que a Saúde funciona, e funciona bem, porque o pessoal é apaixonado. Tem uma militância”. O ideal de pioneirismo competitivo não impediu o desenho em profundidade do plano: a conexão com as diretrizes do SUS, a colocação da temática da integridade enquanto reforço no compromisso com o princípio de justiça e a forma dialógica com que foi construído.

O esforço de construção do plano pela FUNED caracteriza uma resposta ao ambiente, não trivial. Como discutido em item anterior, assume-me a postura de viabilizar o trabalho quase exclusivamente como resposta estratégica à repressão ostensiva emplacada pelos controles internos e externos junto à entidade nos anos recentes. Configura uma postura bastante associada à sobrevivência institucional, de autodefesa, não tanto por força inercial relacionada à cobrança por moralidade expressa e voluntária das organizações no cenário nacional. Não se pode descartar, todavia, que o plano é influenciado pelo ambiente que regula outras políticas, como, por exemplo, a política de acesso à informação: “é um aprendizado... acho que a gente ainda tá (sic) ali resolvendo ou mostrando questões na periferia. Por exemplo, a questão do site, ser mais transparente... questões nesse sentido que eu acho que vai avançar” (Entrevistado 3).

## Empreendedorismo – Resposta Adaptativa versus Resposta Criativa

O pano de fundo do empreendedorismo no estudo de caso foi a dicotomia apresentada aos entrevistados entre a busca por referenciais de fora e a criação “sob medida” – ou que buscasse algum nível de inovação nos planos. As três organizações estudadas utilizaram as fontes bibliográficas disponíveis e, por isso, se assemelham na busca por referenciais dentro do próprio Estado e na literatura nacional e internacional. Entretanto, apresentam variações significativas em relação à tradução desses aspectos para a realidade do órgão ou entidade.

O próprio PMPI é o horizonte normativo que apresenta conceitos e diretrizes para a operacionalização dos planos. Adicionalmente, a CGE realizou novas pesquisas e diagnósticos no Estado e publicou o Guia de Integridade Pública com diretrizes para a Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional. O Plano de Integridade da CGE, por almejar ser referência para os demais, se debruçou detalhadamente sobre os principais conceitos correlatos à integridade, como governança, gestão de riscos e controles internos. Isso tudo contribuiu para que os planos de integridade não fossem construídos “do zero”, ou seja, os planos tiveram referências que proporcionaram o ponto de partida necessário ao desenvolvimento do trabalho. À medida que as organizações vão se mobilizando para institucionalizar ações específicas, fica evidente de antemão uma resposta adaptativa ao ambiente.

Apesar da importância das fontes seguras e da sinergia em torno de trabalhos dessa natureza, o tópico em questão refere-se ao empreendedorismo, interpretado aqui como a capacidade de as organizações responderem criativamente ao enfrentamento à corrupção, além de responderem de forma oportuna, ajustada e orientada para a realidade da organização. A criação sob medida, ou a resposta criativa, nesse sentido, esboça um desejo de empreender o tema de modo a engajar os indivíduos, catalisar as ações e projetar a organização.

O caso da FUNED se identifica mais com a resposta adaptativa, ou inercial. De acordo com o entrevistado 3, “a gente não tinha base nenhuma, não é um assunto comum, era uma coisa nova mesmo na instituição, ninguém nunca se preocupou com isso assim nessa forma, um plano e tal”. E destacou o papel da Controladoria na indução da discussão: “o norte foram vocês; bebemos na fonte de vocês lá... o que vocês colocavam como integridade, o que vocês já vinham

trazendo lá da CGU”. Destacou que o que embasou a construção do plano de ação específico foi um levantamento realizado pela CGE em 2017, junto a todas as unidades de controle interno, que apresentou a maturidade das organizações públicas nos chamados “eixos de integridade”: “embasamos no diagnóstico, o caminho mais pragmático que a gente viu naquele momento para fazer alguma coisa, para direcionar os esforços”. Algum nível de inovação pode ser localizado na vinculação entre integridade e aspectos da estratégia, qualidade e gestão de riscos, que são assuntos bem presentes e maduros na entidade e que obedecem a ritos rigorosos de conformidade a partir da certificação ISO 9001:2008.

A Controladoria-Geral buscou ambas as respostas, adaptativa e criativa. Segundo a entrevistada 1, “a gente passou sim por essa etapa de buscar conhecimento, de buscar um referencial literário para aquilo que estava sendo construído, mas depois a gente olhou para dentro, para nossa realidade, e criamos um plano sob medida, de forma que ele não é um produto de prateleira”. O potencial de inovação do plano se deu mais em razão da forma com que foi construído, na opção pela construção inclusiva, representativa e dialógica: “o processo de construção foi bastante democrático. A gente buscou representantes de todas as grandes áreas da Controladoria, servidores engajados, com grande experiência, que conheciam de fato a instituição”. Em seguida, as ações foram submetidas a etapas de validação pública (consulta aberta ao público-alvo do plano) e pelas instâncias colegiadas, sendo o Colegiado e o Comitê de Representação das Unidades de Controle Interno: “depois, a gente optou – e a gente está nesse momento – de abriremos o plano para consulta pública, para todos os agentes integrantes do sistema de controle interno”. É interessante notar que as orientações dadas formalmente pelo corpo dirigente na chamada “governança participativa” foram agregadas ao trabalho, como mote de alinhamento e ganho de legitimidade.

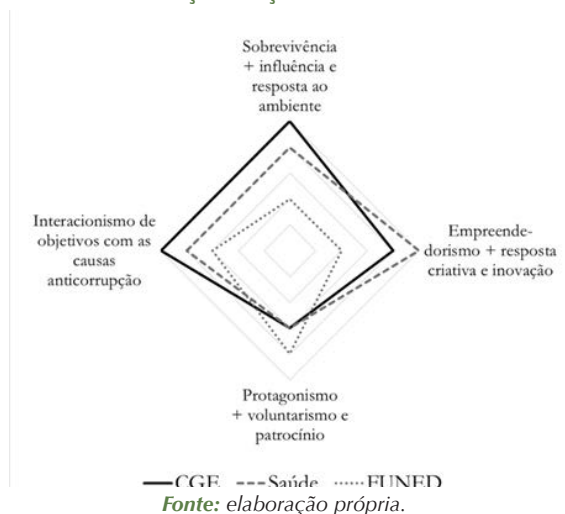
A Secretaria de Saúde foi o órgão que apresentou resposta mais criativa. A instituição buscou referências

para o que estava sendo feito, mas inovou até mesmo no ponto de partida, já que realizou diagnóstico próprio que captou percepção de todos os servidores quanto à temática da integridade, de forma intersubjetiva. A entrevistada 2 diz que: “ainda que a gente tenha, claro, buscado modelos e as bases principais... tem aquele negócio de diagnóstico, aliás, identificação de riscos, compromissos da alta gestão, aquela base de qualquer plano de integridade. A Saúde olha muito dentro das características do próprio órgão, (...) das bases de princípios e diretrizes do SUS”. A secretaria explorou eixos adicionais aos preconizados pela literatura e expedidos pela própria CGE, que emergiram a partir do levantamento específico, como: “valorização do servidor (só que a gente deu um nome mais bonitinho), transparência e gestão”.

A assessora enfatiza a importância do levantamento para inovar no plano em questões que afetam a vida funcional e que até incomodam as pessoas no dia-a-dia. “A valorização do servidor sobremaneira! Foi uma demanda muito clara ali e eu acho justa. (...) Algumas coisas são absolutamente inovadoras, como essa questão da preocupação da diversidade”. O órgão conseguiu detectar e trabalhar aspectos sensíveis, como a valorização dos servidores a partir de constructo identitário e promoção da autoestima e reconhecimento, além de eixo relacionado à diversidade – políticas de equidade de gênero e anti-discriminatórias de raça e orientação sexual. As respostas criativas do setor acabam por configurar uma noção abrangente de integridade, que transcende o apego à legalidade e alcança noção de respeito, cidadania e justiça.

A Figura 3, abaixo, sintetiza os achados sobre o processo de institucionalização dos planos específicos dos órgãos e entidades entrevistados, no âmbito da implementação do Plano Mineiro de Promoção da Integridade, para os quatro paradigmas de análise.

**FIGURA 3. POSICIONAMENTO SIMBÓLICO (\*) DOS ÓRGÃOS E ENTIDADE ENTREVISTADOS QUANTO ÀS DIMENSÕES DE ANÁLISE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AÇÕES PRÓ-INTEGRIDADE PÚBLICA**



(\*) Como se trata de pesquisa essencialmente qualitativa, a atribuição de valores ocorre pelo olhar e percepção subjetivos da pesquisadora, com base nas informações coletadas junto aos entrevistados. Não foram atribuídos valores reais coletados por métodos quantitativos.

## Considerações Finais

A pesquisa permitiu visualizar, em gráfico simbolicamente desenhado (Figura 3), quadriláteros de diferentes tamanhos para cada instituição analisada, demonstrando, pelas variações nos desenhos, condições mais ou menos favoráveis à institucionalização de práticas anticorrupção nos órgãos e entidades. Os desenhos mostram escalas de adesão ao Plano Mineiro de Promoção da Integridade segundo os preceitos dados pela Teoria das Organizações, o que pode corresponder, na prática, a diferentes intensidades nas respostas aos estímulos e coerções impostos pela Controladoria-Geral do Estado como coordenadora do PMPI no estado. Destacam-se, a partir do espectro, diferenças na edificação de institucionalidade pró-integridade, por órgão ou entidade:

- O compromisso da CGE com a resposta ao ambiente normativo, coercitivo e simbólico, tanto pela natureza do seu trabalho e interação dos seus objetivos institucionais com a causa anticorrupção, tanto pela necessidade de estar em conformidade com o macroambiente de controle até por razões de sobrevivência. A CGE apresenta a maior área entre os quadriláteros porque se destaca em duas pontas.
- A resposta inovadora da Secretaria da Saúde, que buscou empreender criativamente a

norma de acordo com temáticas particulares, como da diversidade, que são fruto de diagnóstico próprio, ativismo burocrático e diretrizes de decisões colegiadas dadas pelo SUS. A secretaria ficou em 2º lugar no espectro, apresentando área também vultosa no seu respectivo quadrilátero.

- O voluntarismo institucional da FUNED, centrado no protagonismo dos dirigentes máximos, que acompanharam de perto a construção do Plano de Integridade. O patrocínio da alta administração, apesar de benéfico à adesão irrestrita ao projeto, constrangeu outros indicadores de empreendedorismo e resposta ao ambiente, o que reduziu a área do quadrilátero em relação às demais. É importante atentar, nesse caso, sobre a importância do combinado de aspectos da institucionalização para potencial sucesso do projeto.

Os resultados representam a intensidade da resposta institucional, como quanto é voluntária e protagonista, ou quanto não é mimética e criativa, ao mesmo tempo em que podem sinalizar – e ser objeto de futuros estudos – a qualidade e profundidade do ambiente normativo e dos incentivos do programa governamental pró-integridade. São indagações para novas agendas de pesquisa: Como funcionam e qual a efetividade dos mecanismos de indução implementados pela CGE junto



aos órgãos e entidades? Ou, considerando a literatura sobre interacionismo simbólico, como técnicos e gestores são convencidos a cooperar na lógica preventiva? Como se caracteriza o *enforcement* da norma (decreto) – se ele realmente existir? Além disso, sugere-se conferir

aquele que talvez seja o principal ponto cego da pesquisa: por que os órgãos se diferenciam nas respostas ao movimento de institucionalização das ações pró-integridade, ou o que pode ser determinante?

## Referências Bibliográficas

- BRASIL, Controladoria-Geral da União. *Guia de integridade pública: orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional*. Brasília, DF: CGU, 2015.
- CUNHA, Miguel Pina e. Organizações, recursos e a luta pela sobrevivência: análise aos níveis organizacionais e ecológico. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v.33, n.5, p.34-47, set./out. 1993.
- DiMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, v.45, n.2, p.74-89, 2005.
- FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Relatório – Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. Departamento de Competitividade e Tecnologia (Decomtec). São Paulo, 2010.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- \_\_\_\_\_; AVRITZER, Leonardo. Corrupção e controles democráticos no Brasil. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de. (Ed.). *Estado, instituições e democracia*. República. Brasília, DF: IPEA, 2010. v. 1.
- \_\_\_\_\_. (Coord.). *Projeto corrupção, democracia e interesse público*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.
- FLIGSTEIN, Neil. Habilidade social e a teoria dos campos. ERA – *Revista da Administração de Empresas*. Vol.47, n.2, pp.61-80, 2007.
- FOX, Jonathan. Controle Social: o que as evidências realmente mostram? *Revista da CGU*, v. 11, n. 20, 2019.
- GOHR, Claudia Fabiana; SANTOS, Luciano Costa. Contexto, conteúdo e processo da mudança estratégica em uma empresa estatal do setor elétrico brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.45, n.6, p. 1673-1706, nov/dez 2011.
- HABERMAS, Jürgen. *Verdade e Justificação: ensaios filosóficos*. Trad. Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004.
- HANNAN, Michael; FREEMAN, John. Ecologia populacional das organizações. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v.45, n.3, p.69-104, jul.-set. 2005.
- HERNANDES, José Mauro da Costa; CALDAS, Miguel P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 31-45, abr/jun 2001.
- LAPOP. The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP). 2019.
- MARIZ, Luiz Alberto da Costa. Pressões da globalização e a resposta criadora. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v.5, n.4, p. 1-14, out-dez 2007.
- MINAS GERAIS. Lei n. 22.257, de 27 de junho de 2016. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, 2016.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 47.185, de 13 de maio de 2017. Dispõe sobre o Plano Mineiro de Promoção da Integridade. *Diário Oficial da União*, 2017.

MINAS GERAIS. CGE – Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Guia de Integridade Públicas: diretrizes para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Belo Horizonte, 2018.

\_\_\_\_\_. Plano de Integridade da CGE – Resolução CGE n° 31, de 14 de setembro de 2018 (Anexo Único). Belo Horizonte, 2018.

MINAS GERAIS. SES – Secretaria de Estado de Saúde. Plano de Integridade da Saúde – Resolução SES n° 6428, de 15 de outubro de 2018 (Anexo Único). Belo Horizonte, 2018

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Recomendação do Conselho sobre Integridade Pública. Paris, 2017.

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge England: Cambridge University Press, 1970.

RUEDIGER, M. A., Grassi, A., Botelho, C., Freitas, A., Spohr, A., Cunha, C. C. & Ruediger, T. T. (2017). O Dilema do Brasileiro: entre a descrença no presente e a esperança no futuro. FGV/DAPP: Rio de Janeiro, 2017.

TAYLOR, Matthew M. Alcançando a Accountability: Uma Abordagem para o Planejamento e Implementação de Estratégias Anticorrupção. *Revista da CGU*, v. 11, n. 20, 2019.

THOMPSON, James; McEWEN, W. Objetivos organizacionais e ambiente. In: In: ETZIONI, Amitai (Org.) *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, 1971.

TI Brasil – Transparência Internacional Brasil. Índice de Percepção da Corrupção 2018. Disponível em <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>.

WARREN, Mark E. What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, 48(2):328 – 343. mar, 2004.

**APÊNDICE 1 - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS**

Como você enxerga a relação entre os objetivos institucionais do órgão A e o murmúrio da sociedade em torno da causa?

O que você acha que foi mais determinante para a ação no órgão A, a pressão externa (normativa, coercitiva, simbólica) ou o voluntarismo institucional?

Qual o “peso” estratégico das ações pró-integridade? Subentende-se: “Todos estão fazendo” ou “Enxergamos um diferencial” (simbólico, competitivo)?

O que ficou mais evidente no trabalho: referências de fora ou criação sob medida? Provocar, se for o caso: Onde estão as inovações no seu setor?

Existe algum dilema posto entre indivíduo (comportamento individual) e instituição (posicionamento institucional)?

**APÊNDICE 2 - QUADRO DE ENTREVISTADOS POR ÁREA E FUNÇÃO.**

Org. 1	Área-meio	Controladoria-Geral do Estado (CGE)	Entrevistada 1	Superintendente Central de Integridade e Controle Social	Coordenadora do GT da CGE – Resolução nº 20/2017
Org. 2	Área-fim	Secretaria de Estado de Saúde (SES)	Entrevistada 2	Assessora da Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado de Saúde	Coordenadora do GT da SES – Resolução nº 5966/2017
Org. 3	Entidade - Fundação	Fundação Ezequiel Dias (FUNED)	Entrevistado 3	Assessor-chefe do Departamento de Controle da Qualidade	Secretário-geral da Comissão Temporária da FUNED - Portaria nº 005/2018

**Camila Montevechi**

 <https://orcid.org/0000-0002-9096-5214>

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e mestra em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro - Escola de Governo de Minas Gerais (2016). Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP) em 2010 e certificada em Administração Pública pela University of La Verne, Califórnia, EUA (2012). Atualmente, é pesquisadora do projeto Media Bias, do Departamento de Ciência Política da UFMG, que estuda o impacto da mídia na formação de capital político dos governantes, na avaliação dos governos e nas eleições. Atuou na Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais com políticas preventivas de combate à corrupção e promoção da integridade e controle social.