



**ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

DALILA MARTINS VIOL

**ENTRE O TEXTO E O CONTEXTO: INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS
PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO BRASIL**

Belo Horizonte

2019

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ENTRE O TEXTO E O CONTEXTO: INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS
PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Belo Horizonte

2019

V795e Viol, Dalila Martins.
Entre o texto e o contexto [manuscrito] : institucionalização dos programas de integridade no Brasil / Dalila Martins Viol. – 2019. [12], 165 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientador: Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Bibliografia: f. 158-171

1. Corrupção – Brasil. 2. Ética – Brasil. 3. Controle administrativo – Brasil. 4. Administração Pública – Brasil. I. Cruz, Marcus Vinicius Gonçalves da. II. Título.

CDU 343.352(81)

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2018/2020

Aos nove de dezembro do ano de dois mil e dezenove, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “**Entre o Texto e o Contexto: Institucionalização dos Programas de Integridade no Brasil**”, elaborada por **DALILA MARTINS VIOL**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor **Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (FJP) - Orientador**, Doutor **Anthero de Moraes Meirelles (BCB) - Avaliador** e Doutor **Roberto Henrique Pôrto Nogueira (UFOP) - Avaliador**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.


Professor Doutor **Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (FJP) - Orientador**


Professor Doutor **Anthero de Moraes Meirelles (BCB) - Avaliador**


Professor Doutor **Roberto Henrique Pôrto Nogueira (UFOP) - Avaliador**

AGRADECIMENTOS

Agradeço as agências financiadoras, CAPES e FAPEMIG, pelo auxílio no desenvolvimento da pesquisa.

À Deinha, pelo *design* das figuras e quadros, que tornaram este trabalho mais agradável.

À professora Letícia pela brilhante colaboração no capítulo sobre corrupção.

A todos os entrevistados e informantes qualificados pela disponibilidade e imprescindível colaboração.

Aos professores Anthero, Cristiana e Roberto pelas assertivas críticas que possibilitaram uma melhor construção desta dissertação.

Ao Marco pelo essencial auxílio.

Ao professor Marcus Vinicius pela orientação próxima e pelo apoio em todas as horas.

Ao Bruno pela paciência, pela cumplicidade e pelos bolos de cenoura.

Aos meus pais, Norma e Paulinho, por terem me ensinado que o conhecimento é o melhor presente que eu posso dar a mim mesma.

A Deus pela oportunidade, pela força e pela proteção.

EPÍGRAFE



(CURY, 2019)

RESUMO

A corrupção é fenômeno multifacetado, de incidência mundial, cujos efeitos mobilizam estratégias para seu controle e prevenção. Este trabalho tem como tema os programas de integridade, tidos como a forma contemporânea mais eficaz de enfrentamento à corrupção por entidades como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Contemporaneamente, no Brasil, têm se multiplicado tanto nas organizações privadas como nas públicas, sendo mais conhecidos como programas de *compliance* nas primeiras. O objetivo geral desta dissertação é analisar a institucionalização dos programas de integridade no Brasil. Do ponto de vista teórico, o trabalho justifica-se na medida que o tema é recente, objeto de conflitos conceituais e há lacunas na produção acadêmica a ele relacionada. Do ponto de vista social, a adoção e a implementação de um programa de integridade exigem investimento de múltiplos recursos por parte de uma organização, o que gerou, inclusive, um mercado de programas de integridade. Ademais, recursos públicos estão sendo investidos, visto que a Administração Pública vem adotando programas de integridade e promovendo sua adoção por organizações privadas, especialmente por meio da legislação. Ademais, a discussão do tema é de extrema relevância em razão da gravidade e complexidade do problema que se propõe a enfrentar: a corrupção. Os fundamentos teóricos utilizados na dissertação baseiam-se nas ideias do novo institucionalismo. Na análise do fenômeno da institucionalização dos programas de integridade optou-se, a partir dos estudos de caso, pelos prismas de Tolbert e Zucker (1999), Peci (2016) e Scott (2014) em conjunto com DiMaggio e Powell (2005). Como pano de fundo, resgatou-se o cenário regulatório anticorrupção, bem como as perspectivas de corrupção: a weberiana; a relacionada com a teoria da escolha pública e a republicana. Metodologicamente, optou-se pela pesquisa qualitativa, por meio de estudo de casos, analisando os programas de integridade em seis organizações de relevância nacional, integrantes da esfera privada e da Administração Pública direta e indireta. Realizou-se revisão da literatura, levantamento da legislação e de fontes secundárias. As técnicas utilizadas na coleta de dados e evidências foram: (i) levantamento documental; (ii) percepção de especialistas obtidas com a participação em 16 eventos relacionados ao tema da integridade; (iii) entrevistas em profundidade com quatro informantes qualificados; e (iv) estudo de seis casos por meio de 14 entrevistas semiestruturadas, os quais foram interpretados pelo método da análise de conteúdo. Os achados da pesquisa revelam que os programas de integridade estão inseridos na perspectiva republicana de corrupção. Os processos inerentes à institucionalização descritos por Tolbert e Zucker (1999) indicam que quatro organizações pesquisadas estão na etapa de habitualização, enquanto outras duas estão em objetificação e nenhuma em sedimentação do seu programa de integridade. Análise similar a partir das etapas do programa de integridade permite afirmar que nenhuma delas possui internalizada cultura de integridade. Nos termos de Peci (2006), o que influenciou na institucionalização dos programas de integridade no contexto institucional foram as dinâmicas de mercado, a legislação e os efeitos da Operação Lava Jato. No campo organizacional, verificou-se influência da rede organizacional que, a depender do caso, envolvia fornecedores, acionistas, clientes, *holding*, órgãos reguladores, bem como entidades públicas celebrantes de acordos de leniência e Polícia Federal. A estrutura interna das organizações pesquisadas influenciou os programas de integridade em decorrência de diversas características como tamanho da organização, grupo profissional predominante, tutela dos fundadores, características do corpo funcional e disputas de poder. O processo de institucionalização, sob o prisma de Scott (2014), reflete as influências da aceitação e da reprodução de normas e valores. Verificou-se nos pilares regulatórios a influência da legislação, notadamente a Lei nº. 12.846/2013 e do Código de Conduta interno das organizações; no pilar normativo, destacaram-se os incentivos para a internalização dos programas de integridade por meio de múltiplas

estratégias; e no pilar cognitivo-cultural, verificou-se o isomorfismo mimético, geralmente nas falas de exaltação da integridade e de conduta ética, advindos de pressões internas em prol de um discurso anticorrupção. Uma vez que, nesta dissertação, os programas de integridade são analisados a partir do propósito anticorrupção, conclui-se que para que esses alcancem resultados positivos em relação ao seu fim, é necessário que as etapas iniciais do processo de institucionalização sejam superadas por meio da implementação de mecanismos e instrumentos conectados com o realinhamento cultural da organização, que promovam a assimilação dos valores e das práticas formalizadas nos documentos por todos os membros da organização, de forma que sejam aplicados à atuação cotidiana. O estudo colabora com a discussão técnica e propositiva relacionada à corrupção no país por meio da análise dos programas de integridade, propiciando como implicação prática a reflexão sobre a necessidade de as organizações fortalecerem práticas para a institucionalização dos programas de integridade no sentido de sua sedimentação. Em termos acadêmicos, a originalidade da pesquisa revela-se na discussão de temática pouco estudada e na utilização de ferramental teórico e metodológico relevante. Em termos sociais, a análise do fenômeno da corrupção reforça a premência da difusão de mecanismos e instrumentos para prevenção e contenção, alinhando-se com as premissas contemporâneas aclamadas pela sociedade brasileira. Por fim, sugere-se que novos estudos continuem analisando a institucionalização dos programas de integridade a fim de verificar a sua evolução e disseminação, além de pesquisas que verifiquem a sua eficácia em relação à corrupção.

Palavras-chave: corrupção, programas de integridade, programas de *compliance*, conformidade, integridade, institucionalismo.

ABSTRACT

Corruption is a multifaceted phenomenon, with worldwide incidence, the effects of which mobilize strategies for its control and prevention. This paper has as its theme integrity programs, which are considered by entities, such as the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), as the most effective contemporary way of confronting corruption. Contemporarily, in Brazil, they have multiplied both in private and public organizations, the former being better known as compliance programs. The general objective of this dissertation is to analyze the institutionalization of integrity programs in Brazil. From a theoretical point of view, this particular research is justified as the theme is recent, as it is an object of conceptual conflicts and there are gaps in the academic production related to it. From a social point of view, the adoption and implementation of an integrity program requires investment of multiple resources by an organization, which has even created a market for integrity programs. In addition to public resources being invested, the Public Administration has been adopting integrity programs and promoting their adoption through private organizations, especially via legislation. By the same token, the discussion of the topic is extremely relevant due to the gravity and complexity of the problem that it proposes to face: corruption. The theoretical foundations used in this dissertation are based on the ideas of the new institutionalism. In the analysis of the phenomenon of the institutionalization of integrity programs, we chose, based on the case studies, the prisms of Tolbert and Zucker (1999), Peci (2016) and Scott (2014) together with DiMaggio and Powell (2005). As a background, the anti-corruption regulatory scenario was recaptured, as well as the prospects for corruption: the Weberian; the one related to the theory of public choice and the republican one. Methodologically, qualitative research was selected, through case studies, analyzing the integrity programs in six organizations of national relevance, members of the private sphere and of the direct and indirect Public Administration. Literature review, survey of legislation and secondary sources were conducted. The techniques used to collect data and evidence were: (i) documentary survey; (ii) perception of specialists obtained by participating in 16 events related to the theme of integrity; (iii) in-depth interviews with four qualified informants; and (iv) study of six cases through 14 semi-structured interviews, which were interpreted by the content analysis method. The survey's findings reveal that integrity programs are embedded in the republican perspective of corruption. The processes inherent to institutionalization described by Tolbert and Zucker (1999) indicate that four organizations surveyed are in the habitualization stage, while two others are in objectification and none in sedimentation of their integrity program. Similar analysis based on the steps of the integrity program allows us to state that none of them has an internalized culture of integrity. According to Peci (2006), what influenced the institutionalization of integrity programs in the institutional context were the market dynamics, the legislation and the effects of Operation Car Wash. In the organizational field, there was an influence of the organizational network, which, depending on the case, involved suppliers, shareholders, customers, holding, regulatory agencies, as well as public entities celebrating leniency agreements and Federal police. The internal structure of the organizations surveyed influenced the integrity programs as a result of several characteristics such as the size of the organization, the predominant professional group, founders' tutelage, characteristics of the staff and power disputes. The institutionalization process, from Scott's perspective (2014), reflects

upon the influences of acceptance and reproduction of norms and values. The influence of legislation was verified in the regulatory pillars, notably in Law no. 12,846 / 2013 and the organizations' internal Code of Conduct; in the normative pillar, prominent incentives for the internalization of integrity programs were noticed through multiple strategies; and in the cognitive-cultural pillar, mimetic isomorphism was found, generally in the statements of exaltation of integrity and ethical conduct, arising from internal pressures in favor of an anti-corruption discourse. Once, in this dissertation, integrity programs are analyzed based on the anti-corruption purpose, it is concluded that for these programs to achieve positive results in relation to their goal, it is necessary that the initial stages of the institutionalization process overcome the implementation of mechanisms and instruments connected with the cultural realignment of the organization, which promote the assimilation of the values and practices formalized in the documents by all members of the organization, so that they are applied to daily activities. The study collaborates with the technical and purposeful discussion related to corruption in the country through the analysis of integrity programs, providing as a practical implication on the reflection of the need for organizations to strengthen practices for the institutionalization of integrity programs in the sense of their sedimentation. In academic terms, the originality of the research is revealed in the discussion of a not much pursued studied topic and in the use of relevant theoretical and methodological tools. In social terms, the analysis of the phenomenon of corruption reinforces the urgency of the dissemination of mechanisms and instruments for prevention and containment, in line with the contemporary premises acclaimed by Brazilian society. Ultimately, it is suggested that further studies continue to analyze the institutionalization of integrity programs in order to verify their evolution and dissemination, as well as conduct research that verifies their effectiveness in relation to corruption.

Keyword: corruption, integrity programs, programs of compliance, conformity, integrity, institutionalism.

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 – Três pilares das instituições | 35 |
| Quadro 2 – Níveis de análise na teoria institucional | 37 |
| Quadro 3 – Técnicas utilizadas na coleta de dados | 67 |
| Quadro 4 – Caracterização dos casos estudados | 74 |
| Quadro 5 - Riscos de integridade da Organização 1..... | 102 |
| Quadro 6 – Principais elementos dos níveis de análise dos programas de integridades estudados..... | 137 |
| Quadro 7 – Pilares institucionais dos programas de integridade estudados..... | 141 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 – Processos inerentes à institucionalização | 30 |
| Figura 2 – Etapas do programa de integridade | 97 |
| Figura 3 - Conexões entre as etapas do processo de institucionalização e do programa de integridade..... | 124 |
| Figura 4 – Etapa de institucionalização dos programas de integridade estudados..... | 128 |
| Figura 5 – Níveis de análise da teoria institucional..... | 130 |
| Figura 6 – Similaridade entre os processos de institucionalização de uma inovação e consolidação de um programa de integridade..... | 150 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CGU – Controladoria-Geral da União

CGE – Controladoria-Geral do Estado

COAF – Conselho de Controle de Atividade Financeira

CNSP – Conselho Nacional de Seguro Privados

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CVM – Comissão de Valores Imobiliários

DOJ – The United States Department of Justice

ENCLA – Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

ESAF – Escola de Administração Fazendária

FCPA – *Foreign Corrupt Practices Act*

FJP – Fundação João Pinheiro

INTERLEGIS – Instituto Legislativo Brasileiro

IPC – Índice de Percepção da Corrupção

ISO – International Organization for Standardization

LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

MPF – Ministério Público Federal

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

PL – Projeto de Lei

RCO – Revista de Contabilidade e Organizações

SEC – Securities and Exchange Commission

SOX – *Sarbanes-Oxley Act*

SUSEP – Superintendência de Seguros Privados

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU – Tribunal de Contas da União

TCE – Tribunal de Contas do Estado

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

USP – Universidade de São Paulo

USSC – United States Sentencing Commission

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 NOVO INSTITUCIONALISMO | 19 |
| 3 CENÁRIO REGULATÓRIO ANTICORRUPÇÃO | 40 |
| 4 PERSPECTIVAS SOBRE CORRUPÇÃO | 48 |
| 5 PERCURSO METODOLÓGICO..... | 65 |
| 6 PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO..... | 78 |
| 6.1 PANORAMA DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE | 78 |
| 6.2 PARÂMETROS DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE | 88 |
| 6.3 APRESENTAÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO | 97 |
| 6.3.1 Organização 1: Órgão público de controle interno..... | 97 |
| 6.3.2 Organização 2: Sociedade de economia mista com capital aberto e controle acionário público | 105 |
| 6.3.3 Organização 3: Sociedade anônima de capital fechado..... | 108 |
| 6.3.4 Organização 4: Sociedade anônima de capital fechado..... | 112 |
| 6.3.5 Organização 5: Sociedade anônima de capital aberto | 116 |
| 6.3.6 Organização 6: Sociedade limitada | 119 |
| 6.4 A INTERPRETAÇÃO INSTITUCIONAL DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE | 122 |
| 6.4.1 As etapas inerentes ao processo de institucionalização..... | 123 |
| 6.4.2 Os níveis de análise da teoria institucional | 129 |
| 6.4.3 Os pilares da teoria institucional | 138 |
| 6.4.4 Reflexões sobre os programas de integridade proporcionadas pela teoria institucional..... | 141 |
| 7 PROGRAMAS DE INTEGRIDADE: APRECIÇÃO CRÍTICA | 145 |
| 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 154 |
| REFERÊNCIAS..... | 158 |
| ANEXO A – E-mail convite para participação na pesquisa..... | 172 |
| ANEXO B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) | 173 |
| ANEXO C – Roteiro semiestruturado de entrevista | 175 |

1 INTRODUÇÃO

A corrupção¹ não é uma particularidade brasileira. É um fenômeno mundial cujos níveis elevados limitam o investimento e o crescimento econômico e social, levando os governos a resultados ineficazes, como ressalta Rose-Ackerman (1999). Conseqüentemente, os custos sociais e econômicos da corrupção podem ser enormes, pois essa prejudica a competição econômica efetiva, inibe o investimento, corrói o Estado de Direito, mina a administração estatal efetiva e promove a instabilidade política, constatam Deakin *et al.* (2017). Tampouco, a corrupção é recente, visto que pode ser observada no país desde o século XVI como conceito bem fundamentado na tradição político-moral, quando já havia consenso sobre suas conseqüências malélicas à saúde da nação, afirma Romeiro (2017). Legislações com dispositivos voltados à probidade tornaram-se mais incisivas a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). O fenômeno, porém, permanece como desafio, pois a democracia brasileira não conseguiu romper com o círculo vicioso da corrupção (PINHO; SACRAMENTO, 2018). Aduz Filgueiras (2018), em que pese a gestão pública ter tido ganhos incrementais, o Estado não foi capaz de realizar mudanças na organização pública e no exercício político de forma a responder efetivamente aos problemas da qualidade do governo e das políticas públicas, os quais são influenciados pela (in)efetividade do uso do dinheiro público.

O controle da corrupção, reforçam Deakin *et al.* (2017), não pode ser feito apenas por meio da lei ou da remoção da lei. É relevante que as soluções jurídicas sejam legítimas aos olhos dos seus destinatários. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017) vai além ao afirmar que, para que o controle da corrupção seja eficaz, é necessária a superação da abordagem tradicional baseada na criação de mais regras e aplicação mais rígida da lei e, para tanto, a integridade pública é a solução mais estratégica e sustentável para a resolução do problema da corrupção.

Para a OCDE (2017), integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão a valores, princípios e normas éticas comuns, orientados para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público. Já para a Transparência Internacional (2019) integridade corresponde a “comportamentos e ações consistentes com um

¹ O termo corrupção, nesta dissertação, quando desacompanhado de qualquer complemento, tem natureza genérica abrangendo qualquer “abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho privado” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019) que envolva a Administração Pública.

conjunto de princípios morais ou éticos e padrões de conduta, adotados tanto por indivíduos como por instituições, que criam uma barreira contra a corrupção”. Por sua vez, Heywood e Rose (2015) frisam que integridade é parte de um processo contínuo, não é apenas algo que existe em ações temporalmente específicas contra a corrupção, o que requer cuidados na sua gestão para a correta tomada de decisões estruturais que impactem significativamente na resolução do problema.

No Brasil, os programas de integridade² estão cada vez mais comuns, tanto nas organizações públicas quanto nas privadas. Afirmam Castro e Ziliotto (2018, p. 267) que “a deflagração de operações policiais, que revelaram escândalos de corrupção e elevado desvio de dinheiro público no país, aflorou os anseios da sociedade brasileira por meio de uma atuação pública balizada em preceitos como a integridade, probidade e moralidade” e, conseqüentemente, “diante desse cenário, natural a tendência da criação, implementação e efetivação de práticas voltadas à modificação da realidade, privilegiando-se a transparência, a informação e a fiscalização”. Nesse contexto, insere-se a multiplicação dos programas de integridade no país, os quais, antes, eram apenas verificados pontualmente em grandes empresas privadas, especialmente naquelas cujas atividades eram altamente reguladas pelo Estado ou que se relacionavam com empresas estrangeiras que exigiam a adoção de políticas anticorrupção.

A relação entre o contexto e as legislações promulgadas, e vice-versa, assim como a dos programas de integridade e a realidade que esses se dispõem a alterar, é retratada por diversos aspectos nesta dissertação. Por isso, foram eleitos os termos “texto” e “contexto” para a composição do título. A ideia de “texto” advém da legislação relacionada aos programas de integridade como o aspecto formal, racional, lógico. Enquanto o “contexto” refere-se à realidade, à prática e à experiência que transpõe os normativos e diz sobre o processo de institucionalização dos programas de integridade, tendo em vista a dinâmica da construção social da realidade (BERGER; LUCKMANN, 2004).

Ressalta a Transparência Internacional (SANEN; DONEGÁ, 2019) que a visão multissetorial de atuação contra a corrupção é essencial para serem bem-sucedidas propostas de integridade, visto que uma ação que considere o governo, as corporações e a sociedade civil é mais eficaz do que ações isoladas no combate à corrupção, problema sistêmico, com múltiplas causas e inúmeras nuances. Sendo assim, programas de integridade reforçam a tendência de partilha dos papéis do Estado com a sociedade no combate às práticas de corrupção.

² O termo “programa de integridade”, nesta dissertação, quando desacompanhado de qualquer complemento, refere-se a programa de integridade anticorrupção.

Sinteticamente, para fins desta dissertação, programa de integridade é um conjunto de mecanismos e instrumentos adotado pelas organizações públicas e privadas, com o objetivo de dirimir a corrupção em seu ambiente interno. Plano de integridade é o documento por meio do qual se formaliza o programa. Programa de *compliance*³ é sinônimo de programa de integridade, porém adota-se preferencialmente a segunda nomenclatura em razão de ser esse o termo utilizado pela Lei nº. 12.846/2013. A tradução literal de “*compliance*”, ou seja, “conformidade” é entendida aqui como subsunção à lei, sendo essa apenas um dos elementos de um programa de integridade, conforme será explicitado no decorrer deste trabalho.

Os programas de integridade são uma inovação dentro de uma organização, nos termos da teoria do novo institucionalismo, a qual oferece suporte teórico para a análise da sua adoção. Scott (2014, p. 56)⁴, expoente dessa teoria, afirma que “as instituições compreendem elementos reguladores, normativos e cultural-cognitivos que, juntamente com atividades e recursos associados, proporcionam estabilidade e significado à vida social”. Ou seja, para que uma inovação esteja institucionalizada, ela precisa ser estável e significativa para o conjunto de indivíduos a ela expostos. No entanto, para que isso ocorra, a inovação precisa transpor etapas.

Sobre o processo de institucionalização de uma inovação nas organizações, Tolbert e Zucker (1999)⁵ afirmam ocorrer em três etapas: habitualização, objetificação e sedimentação. Em um contexto organizacional, o processo de habitualização envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas organizacionais específicos, como também a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização, ou um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes. Esses processos resultam em estruturas que podem ser classificadas como uma etapa de pré-institucionalização. A segunda etapa, a objetificação, envolve o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor daquela nova estrutura e sua adoção pelas organizações do mesmo campo organizacional. A terceira etapa é a sedimentação, que se apoia na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência pelas várias

³ Manzi (2008) destaca que o desenvolvimento da ideia de *compliance* surge no início do século XX, nos Estados Unidos, com o desenvolvimento do mercado financeiro naquele país. Nakamura, Nakamura e Jones (2019) ressaltam que, no Brasil, ainda existe um campo amplo para ser explorado em termos de pesquisa sobre o tema, sendo que diversos estudos derivam da análise de controle interno e auditoria, concentrando-se nas áreas de finanças e contabilidade, além daqueles na seara do direito.

⁴ Edição original: SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations: ideas, interests and identities**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

⁵ Tradução do original: TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynn G. The institutionalization of institutional theory [Electronic version]. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter (Eds.). **Handbook of organization studies**. London: SAGE, 1996. p. 175-190.

gerações de membros da organização, o que exige que essa atinja profunda bidimensionalidade (largura e profundidade).

Por sua vez, Peci (2016) sintetiza os múltiplos níveis de análise da nova teoria institucional a partir de Zucker (1987), quais sejam: o contexto institucional, o campo organizacional e a estrutura interna da organização. De acordo com Peci (2016), o contexto institucional é o mais amplo e abrange posições, políticas, programas e procedimentos da organização moderna e sua fonte primária de institucionalização são o Estado e o Sistema Mundial. Por sua vez, o campo organizacional tem como abrangência uma rede de organizações e sua fonte primária de institucionalização é o campo de relação das organizações. Por fim, o nível mais estrito é a estrutura interna da organização que, para Peci (2016), abrange a organização isolada e tem como fonte primária de institucionalização os indivíduos interagindo dentro da organização.

Conforme afirma Scott (2014), conhecer as ideias e as percepções que envolvem a implementação de uma inovação fornece o contexto para os esforços atuais e a plataforma necessária para a elaboração de novas contribuições. Tendo em vista que os programas de integridade são uma inovação organizacional, torna-se relevante verificar como o processo de institucionalização vem ocorrendo para que assim se entenda o porquê da multiplicação dos mesmos e, também, seja possível contribuir com a sua sedimentação.

A perspectiva do novo institucionalismo permite distintas análises, como indicam Carvalho e Vieira (2003). Pela recenticidade do fenômeno estudado – os programas de integridade – os processos de institucionalização foram analisados a partir de três perspectivas: Tolbert e Zucker (1999), Peci (2006) e Scott (2014) em articulação com DiMaggio e Powell (2005), o que não é comum na literatura, que geralmente elege uma única perspectiva para análise, conforme pode-se verificar pelos trabalhos científicos sobre institucionalização citados ao longo da dissertação. Tal escolha justifica-se pelo intuito de abarcar a análise do fenômeno por distintas lentes da teoria do novo institucionalismo, uma vez que há um diálogo permanente entre tais autores e seu ferramental de análise.

Em suma, o presente trabalho busca responder à seguinte questão de pesquisa: a partir do estudo dos casos selecionados, quais são as características do processo de institucionalização dos programas de integridade nas organizações públicas e privadas brasileiras?

Sendo assim, o objetivo geral desta dissertação é analisar a institucionalização dos programas de integridade no Brasil. São objetivos específicos:

- (i) Estudar as principais perspectivas de corrupção abordadas pela literatura;

- (ii) Conhecer a legislação brasileira relacionada aos programas de integridade;
- (iii) Identificar parâmetros relacionados aos programas de integridade;
- (iv) Descrever os programas de integridade das organizações públicas e privadas selecionadas, verificando suas similaridades e distinções;
- (v) Verificar os processos inerentes à institucionalização dos programas de integridade nas organizações selecionadas como os descritos por Tolbert e Zucker (1999), quais sejam, habitualização, objetificação e sedimentação;
- (vi) Verificar os processos de institucionalização dos programas de integridade nas organizações selecionadas sob a perspectiva de Peci (2016), em consonância com Zucker (1987), bem como DiMaggio e Powell (2005), nos três níveis de análise referentes a estrutura interna da organização, campo organizacional e contexto institucional;
- (vii) Verificar os processos de institucionalização dos programas de integridade nas organizações selecionadas sob o prisma de Scott (2014) em suas interfaces dos pilares regulador, normativo e cultural-cognitivo.

Do ponto de vista teórico, o trabalho justifica-se na medida que o tema é recente, objeto de conflitos conceituais e há lacunas na produção acadêmica relacionada aos programas de integridade, sendo mínimo o resultado da análise bibliométrica quantitativa, nos moldes de Lopes *et al.* (2012), por exemplo.

Outrossim, conforme afirma Nohara (2018, p. 327), como o Estado encontra-se desafiado diante dos crescentes riscos que a sociedade contemporânea acumula - “tendo de inovar e de agir de forma mais célere a minimizar os possíveis impactos negativos de eventos prejudiciais”, o que torna urgente a necessidade de interlocução entre a ciência da Administração e o Direito Administrativo, assim como a produção acadêmica que analise as inovações nessa seara. Justamente nessa interlocução repousa um dos diferenciais do presente trabalho.

Do ponto de vista prático, a dissertação analisa a institucionalização dos programas de integridade em seis organizações de relevância nacional, integrantes da esfera privada, pública direta e pública indireta, o que colabora com a construção de um panorama nacional sobre a institucionalização dos programas de integridade no Brasil, perpassando pela sua origem, situação atual e perspectivas futuras. Isso permite delinear os principais desafios enfrentados por essas organizações em relação a tais programas e, conseqüentemente, propor alternativas para superá-los.

No contexto de proliferação dos programas de integridade, observa-se que há, de forma geral, o interesse das organizações na sua formalização, porém há menor interesse na compreensão e na implementação do conjunto de mecanismos e instrumentos, o que se reflete na escassa literatura com essa abordagem, conforme exposto no trabalho. Por isso, a presente dissertação, que tem como foco a institucionalização dos programas, é relevante, pois direciona o olhar para as características do processo de assimilação da inovação, revelando fragilidades e, com isso, colaborando para a sua superação.

Do ponto de vista social, a implementação de um programa de integridade envolve etapas que exigem investimento por parte de uma organização. Nesse cenário, há dispêndio de recursos públicos, visto que a Administração Pública vem adotando programas de integridade e promovendo programas privados. Ademais, a discussão sobre programa de integridade é de extrema relevância em razão da gravidade e complexidade do problema que esse se propõe a combater: a corrupção.

A partir da declaração de propósito para esta dissertação, delineada acima, cabe ressaltar que não se tem o objetivo de investigar a política pública anticorrupção do Brasil, tampouco apontar quais medidas anticorrupção poderiam ser adotadas ou aperfeiçoadas pelo Estado, assim como não será avaliada a eficácia dos programas de integridade, como sugerido pelo Informante Qualificado 1. O estudo procura evidências da institucionalização de um instrumento específico de combate à corrupção: os programas de integridade. Sendo assim, serão discutidos programas de integridade sob a perspectiva do enfrentamento à corrupção.

A fim de cumprir o descrito, a dissertação é composta por oito capítulos. Este, o introdutório, tem como objetivo apresentar a pesquisa, em especial, indicar a relação da teoria do novo institucionalismo com os programas de integridade no Brasil e, por isso, expõe o tema e o problema da pesquisa, os objetivos e a justificativa. Na sequência, busca-se apresentar as principais ideias do novo institucionalismo, teoria eleita para fornecer os instrumentos necessários para alcançar o objetivo da pesquisa, conforme indicado neste capítulo.

O terceiro capítulo, “Cenário regulatório anticorrupção”, tem como objetivo descrever a legislação nacional relacionada ao fenômeno da corrupção, buscando inseri-la no contexto internacional, a fim de permitir situar os programas de integridade dentro do ordenamento jurídico nacional.

O capítulo “Perspectivas sobre corrupção” visa a apresentar e descrever os principais enquadramentos sobre corrupção e verificar em qual deles se inserem os programas de integridade. Esse capítulo é relevante para o trabalho, pois os programas de integridade podem ser construídos a partir de tipificações diferentes de corrupção e a identificação de uma

perspectiva comum indica um ponto de congruência dos programas de integridade, colaborando com sua análise.

O quinto capítulo explicita os critérios metodológicos eleitos para o trabalho a fim de garantir a validade e a confiabilidade da pesquisa, além de expor como foram selecionadas as organizações para o presente estudo de casos e realizado o trabalho de campo.

O sexto capítulo, “Programas de integridade e sua institucionalização”, é dedicado à apresentação e análise de resultados. Tal capítulo é dividido em quatro subcapítulos. O primeiro dedica-se a traçar um panorama dos programas de integridade no país; o segundo, a discutir parâmetros dos programas de integridade; o terceiro, a descrever os casos estudados e o quarto, a analisar os programas de integridade pela perspectiva teórica do novo institucionalismo.

No sétimo capítulo objetiva-se sintetizar os resultados apresentadas e apreciá-los criticamente, além de apresentar um resumo do apreendido sobre os programas de integridade a partir dos achados da pesquisa.

Por fim, o último capítulo dedica-se a apresentar as considerações finais, que incluem as conclusões obtidas, as limitações da pesquisa e as recomendações para trabalhos futuros.

2 NOVO INSTITUCIONALISMO

Um dos fundamentos teóricos utilizados na dissertação baseia-se nas ideias do novo institucionalismo, teoria apta a dar suporte à análise do processo de institucionalização dos programas de integridade, os quais estão cada vez mais presentes nas organizações públicas e privadas brasileiras.

Carvalho, Vieira e Goulart (2005) descrevem três vertentes do institucionalismo: a política, a econômica e a sociológica. No âmbito dos estudos organizacionais, em que se insere a presente pesquisa, a abordagem institucional prevalecente é a sociológica, como ressaltam DiMaggio e Powell (1991). Tais vertentes diferenciam-se conforme exposto a seguir.

O institucionalismo político, também denominado histórico, preconiza as instituições como organizações formais, suas regras e convenções oficiais. Essa vertente tende a conceituar a relação entre as instituições e indivíduos de forma muito geral, enfatiza as assimetrias de poder organizacionais, privilegia a análise de trajetória, incidentes críticos e consequências imprevistas, além de buscar a compreensão das contribuições das instituições à determinados fatores políticos (HALL; TAYLOR, 2003).

Por sua vez, institucionalismo econômico dá atenção para os direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transação para o desenvolvimento das instituições. Varia sua análise em um leque que vai de Williamson (1981) e os esforços das organizações em diminuir seus custos de transação, ou ainda em fenômenos políticos como Przeworski (1988). De modo geral, os adeptos dessa vertente postulam que um conjunto de atores comportam-se de modo utilitário para maximizar suas preferências, tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, que se reproduzem pela ausência de arranjos institucionais que pudessem permitir a cada ator adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo, enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas, sendo a criação de instituições advindos de acordos voluntários entre atores interessados em seus propósitos.

Por fim, para a perspectiva sociológica, a ser adotada nesta dissertação e definida por Hall e Taylor (2003), as instituições devem ser definidas não apenas pelas regras e procedimentos formais, mas também pelos sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que fornecem significados para a ação humana. Essa perspectiva considera a cultura como uma rede de hábitos, de símbolos e cenários que fornecem modelos de comportamento. A explicação do surgimento e das práticas institucionais dá-se não pela sua

eficácia, mas sim pelo aumento de sua legitimidade social e de seus adeptos, em que formas e práticas institucionalizadas são reconhecidas em determinado ambiente cultural mais amplo.

Para a análise das organizações, o institucionalismo sociológico é a vertente mais comumente utilizada, uma vez que os costumes e a visão de mundo do ator exercem constante influência na interpretação do contexto por oferecer mais ferramentas para a análise do componente cultural, atestam Caldas e Fachin (2005). Conforme ensinam Carvalho, Vieira e Goulart (2005, p. 855), a “orientação sociológica traz, para o centro da análise, as relações organização-ambiente, primeiramente focadas nas interações informais, em relações de poder e no processo constitutivo das instituições, com ênfase na heterogeneidade do universo organizacional”, o que permite explicar porque a institucionalização de uma mesma inovação pode ocorrer de formas diferentes em organizações díspares.

Pug e Hickson (2004) lembram que a teoria institucional sociológica nos estudos organizacionais começou a partir do ponto de vista de Weber sobre o funcionamento da burocracia. Assim, diversos autores da teoria institucional dedicaram-se a explicar diferentes tipos de estruturas organizacionais. Selznick, precursor dessas ideias, na década de 1950, em uma revisão de sua perspectiva, reforça que as organizações estão sujeitas às pressões do ambiente social (SELZNICK, 1996), assim, nesse processo de institucionalização, os valores substituem os fatores técnicos na determinação das atividades organizacionais. Prates (2000, p. 103) reforça a perspectiva de Selznick descrevendo que esse atribui para as organizações uma perspectiva política que as transforma “em focos estratégicos de articulação de identidades e interesses” na contemporaneidade.

Posteriormente a Selznick, as organizações passam a ser analisadas a partir de sua imbricação em ambientes institucionais, sendo que a dependência ambiental da forma como as organizações estruturam-se ganha novos estudos a partir da década de 1970. Tal corrente foi denominada novo institucionalismo. Estudos como os de Meyer e Rowan (1977), Scott (1987), Tolbert e Zucker (1999) desenvolveram os componentes centrais das ideias do novo institucionalismo, os quais são retomados em alguns dos seus principais aspectos por esta dissertação.

A multiplicação de condutas similares nas organizações remete às ideias de Meyer e Rowan (1977). Esses afirmam que organizações formais são definidas como sistemas de atividades controladas e coordenadas que surgem quando o trabalho é incorporado em redes complexas de relações técnicas e intercâmbios que ultrapassam fronteiras (MEYER; ROWAN, 1977). Para os autores, na sociedade moderna, as organizações nascem em um contexto altamente institucionalizado, no qual se criam profissões, políticas, programas, produtos e

serviços que, ao serem incorporados pelas organizações, conferem-lhe recursos, estabilidade e aumento de possibilidades de sobrevivência (MEYER; ROWAN, 1977). Com isso, as instituições aumentam sua legitimidade, porém não aumentam, necessariamente, sua eficácia, pois tais práticas mostram-se mitos poderosos adotados cerimonialmente, visto que são valorizados pelo meio social, pela opinião pública, pelas leis (MEYER; ROWAN, 1977). Sendo assim, há grande conflito entre a busca por eficácia e a busca por legitimidade social nas organizações, visto que as regras institucionalizadas geralmente tratam-se de medidas que vão agregar apenas legitimidade e tendem a proteger as estruturas formais já consagradas no meio. Por sua vez, as mudanças em prol da eficácia podem minar a conformidade cerimonial de uma organização e sacrificar seu apoio e legitimidade. Com isso, as organizações tendem, ao moldar sua estrutura à do meio vigente, a perder o foco nas reais necessidades internas.

Para Meyer e Rowan (1977), as regras institucionalizadas são diferentes das condutas sociais prevalentes. As regras institucionalizadas são classificações incorporadas à sociedade por meio do costume, da opinião pública ou da lei. As instituições, inevitavelmente, influenciam as condutas sociais que, por sua vez, são reforçadas pela conduta de seus atores. Assim, as profissões, políticas e programas são altamente influenciadas pelas regras institucionalizadas – mitos altamente racionalizados – os quais são incorporados pelas organizações. Em suma, na sociedade contemporânea, predominam os elementos institucionais racionalizados e há maior complexidade das redes de organização e intercâmbio social. Consequentemente, há crescimento das organizações que incorporam a estrutura formal externa, mesmo diante da complexidade de redes.

A partir do raciocínio exposto, Meyer e Rowan (1977) defendem que as organizações tendem a ser isomórficas. Sendo assim, unidades distintas e isoladas na sociedade tendem a desaparecer. Em outras palavras, a teoria do novo institucionalismo, como preconizada pelos autores, entende que as organizações são resultado dos mitos racionalizados e da cerimônia de comportamentos, os quais geram maior legitimidade das organizações e, com isso, maior sucesso e desenvolvimento econômico em razão da maior adequação ao meio. No entanto, essa estrutura padrão nem sempre é a mais adequada organização, portanto, em que pese ser reconhecida como válida pelo senso comum, nem sempre é eficaz.

Meyer e Rowan (1977) dedicam-se a enumerar os fatores que promovem a legitimidade das organizações. O primeiro é a elaboração de redes complexas de relação: à medida que as redes tornam-se mais densas e interconectadas, surge um grupo maior de mitos racionalizados. O segundo é o grau de organização coletiva do ambiente: mitos são gerados por práticas organizacionais particulares e difundidas mediante as redes de relação que baseiam sua

legitimidade na suposição de eles serem racionalmente efetivos. Com o surgimento de Estados centralizados e nações integradas, os agentes organizados da sociedade assumem a jurisdição sobre grande número de campos de atividade, como agências administrativas, escolas, licença e registro de profissões. Quanto mais forte for a ordem legal racional, maior será a pressão externa às organizações para que elas se vinculem às regras e aos procedimentos criados pelo Estados. O terceiro são os esforços de liderança em organizações locais: organizações adaptam-se ao contexto institucional, mas também desempenham papel ativo em moldar esses contextos. Organizações poderosas exercem influências sobre as mais fracas para que essas alterem suas estruturas e relações e moldem seus objetivos e procedimentos diretamente dentro da sociedade como regras institucionais. Desse modo, determinadas formas organizacionais perpetuam-se ao adaptarem-se a regras institucionalizadas.

O isomorfismo no ambiente institucional tem como consequência a incorporação, pelas organizações, de elementos legitimados externamente (não necessariamente eficientes) e o emprego de critérios cerimoniais de avaliação para definir o valor dos elementos estruturais. A adoção do modelo externo reduz a turbulência e mantém a estabilidade da organização no meio. Ou seja, o uso de critérios de estruturas externas pode permitir uma organização seguir tendo êxito por definição social, reduzindo as possibilidades de fracassos.

Um dos aspectos cruciais nessa interpretação do isomorfismo das instituições com o ambiente é a construção de uma linguagem organizacional, segundo Meyer e Rowan (1977). Os nomes nos estatutos das organizações e a linguagem utilizada para delinear seus objetivos, os procedimentos e as políticas organizacionais são semelhantes aos vocabulários de motivos utilizados para explicar as atividades dos indivíduos. Do mesmo modo, os vocabulários da estrutura são isomorfos às regras das instituições, proporcionando explicações racionais e legítimas socialmente. Dessa forma, fabricam-se cadeias tautológicas de significados que, aparentemente, dispensam reflexões mais profundas sobre os elementos adotados. Por outro lado, as organizações que não possuem elementos de estrutura legitimados ambientalmente, ou que criam estruturas únicas, carecem de explicações aceitáveis de sua atividade e ficam mais vulneráveis às acusações de que são negligentes, irracionais ou desnecessárias.

Há ainda critérios externos de valor, como avaliação e cerimônias (premiações, homenagens etc.), que demonstram socialmente – aos consumidores, investidores, governo – a performance institucionalizada da organização. Assim, ratifica-se a importância da organização em promover suas ações internas – alinhadas às demandas externas – levando-as ao conhecimento do público em geral para obter ganhos e alcançar maior legitimidade (MEYER; ROWAN, 1977).

Em relação à avaliação da organização, Meyer e Rowan (1977) refletem que essa só é verdadeira quando é possível avaliar frequentemente a produção, desenvolvendo-se um mercado no qual os consumidores conquistam direito de inspeção e de controle, ou seja, no qual os consumidores possuem capacidade de julgar o produto diante da concorrência. No entanto, o crescimento da sociedade organizada coletivamente em conexão com as relações sociais tem minado muitos contextos de mercado, pois cada vez mais organizações, em especial as burocracias governamentais, usam tecnologias variáveis, ambíguas, para obter produções difíceis de avaliar. Diante disso, aquelas organizações com tecnologias claramente definidas não conseguem adaptar-se às turbulências ambientais, pois esses problemas não podem ser solucionados com base na eficiência. Observa-se então dois tipos de organizações: aquelas que possuem fraco controle de sua produção e dependem de suas redes de relação; e aquelas cujo êxito depende da confiança e estabilidade lograda mediante o isomorfismo com regras institucionais. Na sociedade moderna, conforme afirmam os autores, a capacidade técnica da produção define-se socialmente e não existe um sentido concreto que permita descobri-la empiricamente. Ou seja, os métodos tradicionais da administração científica nos termos do taylorismo-fordismo vão se modificando. Ademais, com frequência, os ambientes e as organizações definem a natureza dos produtos, dos serviços e das tecnologias de forma ambígua, o que dificulta os processos de inspeção e controle.

Na perspectiva de Meyer e Rowan (1977), o que legitima as organizações institucionalizadas é a confiança e a boa-fé de seus públicos internos e externos. Ou seja, pressupõe-se que os membros da organização estejam desempenhando seus papéis adequadamente. A avaliação efetiva desses membros pode debilitar a organização, pois pode demonstrar que não há eficiência. A avaliação e a inspeção são afirmações públicas do controle social que violam o pressuposto de que todos atuam de forma competente e de boa-fé, o que enfraquece a moral e a confiança nesse contexto. Sendo assim, as organizações procuram reduzir ao mínimo esses instrumentos de avaliação, tanto por parte de seus gerentes internos como dos componentes externos.

Nesse ambiente, Meyer e Rowan (1977) observam que há diversos conflitos decorrentes da inconsistência estrutural nas organizações, uma vez que as atividades técnicas e demandas por eficiência conflitam com os esforços organizacionais para que seja mantido o ambiente institucional, enquanto várias regras institucionais são conflitantes entre si, são elaboradas em grau elevado de generalização e, portanto, são inadequadas às situações específicas. Como solução, os autores afirmam que se pode resistir às cerimônias e buscar valorizar a eficiência, porém pode-se não ter êxito, visto que as cerimônias são importantes

fontes de recurso e estabilidade. Também pode-se manter uma sujeição às demandas internas sem eliminar suas relações externas, contudo deve-se manter a aparência de que os mitos funcionam. Ademais, uma organização pode reconhecer que sua estrutura é inconsistente com os requerimentos de trabalho, mas essa estratégia desvaloriza os mitos e, portanto, prejudica a legitimidade da organização. Além disso, uma organização pode prometer reformas, o que, entretanto, acaba por dizer, por outras vias, que a estrutura atual é inadequada. Sendo assim, Meyer e Rowan (1977) propõem que as organizações devem delegar as atividades técnicas, mantendo tais elementos da estrutura separados para que somente a esses seja buscada a eficiência, a fim de que não seja comprometida a legitimidade.

O esforço para adotar a estrutura formal é recompensado na medida em que a criação de um ambiente institucional bem elaborado estabiliza as relações organizacionais tanto interna quanto externamente, ou seja, ambientes institucionalmente controlados protegem as organizações de turbulências, nos termos de Meyer e Rowan (1977). Tal raciocínio dialoga com os pressupostos da Teoria Ecológica (HANNAN; FREEMAN, 2005)⁶, que defende que o ambiente seleciona as formas mais adaptadas às contingências enfrentadas. Em resumo, organizações que incorporam elementos racionais e legitimados na sociedade em suas estruturas formais maximizam sua legitimidade e aumentam os seus recursos e suas capacidades de sobrevivência.

Por fim, Meyer e Rowan (1977) consideram que quanto mais mitos racionalizados existem, mais os ambientes os institucionalizam, mais organizações formais são formadas, alimentando os ambientes institucionais. Sendo assim, organizações formais surgem e se tornam mais complexas com o surgimento do Estado complexo; organizações que incorporam mitos institucionalizados são vistas como mais legítimas, bem-sucedidas e propícias a sobreviver; esforços de controle organizacional, especialmente em ambientes altamente institucionalizados, dedicam-se a garantir conformidade dos rituais, tanto interna quanto externamente.

Nesse viés, DiMaggio e Powell (2005)⁷ retomam os ensinamentos de Weber (2004a), que advertia que a ordem racional era uma gaiola de ferro na qual a humanidade está aprisionada, salvo um renascimento profético. Os autores defendem que o institucionalismo

⁶ Tradução do original: HANNAN, Michael T.; FREEMAN, John. The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, v. 82, n. 5, p. 929-964, 1977.

⁷ Tradução do original: DiMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective reality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, p. 147-160, 1983.

também é uma forma de prisão, na medida em que limita que as organizações tomem decisões sem serem influenciadas pelos diversos elementos do contexto institucional.

DiMaggio e Powell (2005) recapitulam que grande parte da teoria organizacional pressupõe um mundo das organizações diferenciado e procura explicar a variação entre as organizações em termos de estrutura e comportamento. No entanto, essa diferenciação só é observada nos ciclos iniciais de vida de uma organização. Uma vez que essa esteja estabelecida, há um impulso inexorável em direção à homogeneização. Dessa forma, a visão da seleção, característica da Teoria Ecológica (HANNAN; FREEMAN, 2005), atua com grande força somente nos anos iniciais da existência organizacional. Sendo assim, DiMaggio e Powell (2005) buscaram responder não por que as estruturas organizacionais se diferenciam, mas porque há um surpreendente grau de homogeneidade nas formas e práticas organizacionais.

O campo organizacional, para DiMaggio e Powell (2005), é formado por organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias e outras organizações que produzam serviços e produtos similares. Tais campos existem somente na medida em que podem ser definidos institucionalmente. O processo de estruturação institucional consiste em quatro elementos: aumento da amplitude da interação entre as organizações no campo; surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalizão interorganizacionais claramente definidos; aumento na carga de informação com a qual as organizações, dentro de um campo, devem lidar; e o desenvolvimento de uma conscientização mútua entre os participantes de um grupo de organizações de que estão envolvidos em um negócio comum. A longo prazo, os atores organizacionais tomam decisões e constroem em torno de si mesmos um ambiente que restringe suas habilidades em continuar mudando nos anos seguintes. A partir desse momento, organizações podem tentar mudar constantemente, mas o efeito agregado de mudança individual diminui a diversidade no campo.

Para DiMaggio e Powell (2005), o conceito que melhor capta o processo de homogeneização das organizações é o de isomorfismo, que pode ser definido como uma restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais.

De acordo com a Teoria Ecológica delineada por Hannan e Freeman (2005), o isomorfismo ocorre porque forças não ótimas são excluídas de uma população de organizações, ou porque os tomadores de decisões nas organizações apreendem respostas adequadas e ajustam seus comportamentos de acordo com elas. Para DiMaggio e Powell (2005), esse tipo de isomorfismo é adequado aos campos em que exista competição livre e aberta. O isomorfismo

institucional adequa-se mais à realidade, pois leva em consideração as restrições do sistema burocrático, ou seja, analisa as forças que pressionam as comunidades em direção a uma adaptação ao mundo exterior. Assim, o conceito de isomorfismo institucional constitui ferramenta útil para se compreender a política e o cerimonial que permeiam parte considerável da vida moderna.

DiMaggio e Powell (2005) destacam o isomorfismo como mecanismo institucionalizador e relatam três mecanismos por meio dos quais as mudanças isomórficas no ambiente institucional ocorrem: isomorfismo coercitivo, que deriva de influências políticas e do problema da legitimidade; isomorfismo mimético, que resulta de respostas padronizadas à incerteza; isomorfismo normativo, associado à profissionalização.

O isomorfismo coercitivo resulta tanto de pressões formais quanto de pressões informais exercidas sobre as organizações por outras das quais elas dependem, e também pelas expectativas culturais da sociedade em que as organizações atuam. Pode decorrer ainda como uma resposta direta às ordens governamentais, por exemplo, produtores adotam novas técnicas de controle de poluição para se adequarem a regulações ambientais. Ademais, a existência de um ambiente legal comum afeta diversos aspectos do comportamento e da estrutura das organizações (DiMAGGIO; POWELL, 2005).

Sobre o isomorfismo mimético, DiMaggio e Powell (2005) afirmam que as novas organizações tomam como modelo organizações mais antigas, que já existiam na economia, e os administradores procuram ativamente modelos nos quais se basear. Tais modelos são poderosos porque as mudanças estruturais são observáveis, enquanto as mudanças em política ou estratégia não são observadas tão facilmente. Por outro lado, as empresas adotam inovações para aumentar sua legitimidade, para demonstrar que estão, ao menos, tentando melhorar suas condições de trabalho, demandadas pelo ambiente. De maneira mais geral, quanto mais ampla a população de pessoas empregadas ou a quantidade de clientes servidos por uma organização, maior a pressão sentida pela organização para oferecer os programas e os serviços ofertados por outras organizações. Assim, tanto uma força de trabalho experiente quanto uma ampla base de clientes podem impulsionar o isomorfismo mimético.

Sobre o mimetismo, DiMaggio e Powell (2005) fazem a mesma reflexão que Meyer e Rowan (1977): as organizações tendem a tomar como modelo em seu campo outras organizações que elas percebem ser mais legítimas ou bem-sucedidas. Conseqüentemente, a ubiquidade de determinados tipos de arranjos estruturais pode ser mais provavelmente creditada à universalidade de processos miméticos do que à concreta evidência de que os modelos adotados aumentam a eficiência. Ou seja, legitimidade de uma estrutura não necessariamente

tem relação com a eficiência dessa. Nesse contexto, para os autores, é fácil prever a gestão de uma nova nação emergente sem saber nada sobre a nação em si, já que nações periféricas são muito mais isomórficas – com relação às formas administrativas e padrões econômicos – do que qualquer teoria do sistema mundial de divisão econômica do trabalho poderia levar a crer.

A terceira fonte de isomorfismo, para DiMaggio e Powell (2005), são as pressões normativas, que derivam, principalmente, da profissionalização. Segundo os autores, profissionalização é a luta coletiva de membros de uma profissão para definir as condições e os métodos de seu trabalho, para controlar a produção e para estabelecer uma base cognitiva e legitimação para autonomia de sua profissão. Em alguns casos, o poder profissional é tanto designado pelo Estado quanto criado pelas atividades das categorias profissionais. Os autores ressaltam duas fontes importantes desse tipo de isomorfismo: a educação formal e a legitimação em uma base cognitiva produzida por especialistas; o crescimento e a constituição de redes de profissionais que perpassam as organizações e, por meio das quais, os novos modelos são rapidamente difundidos, assim como o recrutamento de recursos humanos.

As similaridades, como afirmam DiMaggio e Powell (2005), podem tornar mais fácil para as organizações participarem em transações com outras organizações, além de atrair pessoas focadas em carreiras e auxiliar que a organização seja reconhecida como legítima e respeitada. Ademais, permitem que a organização encaixe-se em categorias administrativas as quais definem elegibilidade para reconhecimentos e contratos públicos e privados. No entanto, nada disso assegura que as organizações serão mais eficientes. Ademais, pressões por eficiência competitiva são mitigadas em diversos campos porque o número de organizações é limitado e porque existem fortes barreiras físicas e legais para a entrada e a saída. Ou seja, o institucionalismo inibe medidas em prol da eficiência.

DiMaggio e Powell (2005) frisam que o fator de destaque nas organizações, em razão do isomorfismo, muitas vezes é o *status*. Nos campos que incluem força de trabalho fortemente profissionalizada há ainda mais ênfase na competição por *status*. Por essa razão, as organizações procuram assegurar que podem oferecer os mesmos benefícios e serviços que seus competidores como, por exemplo, profissionais renomados. Provavelmente, essa é a razão pela qual nossa sociedade valoriza tanto os títulos, inclusive acadêmicos, enquanto a análise da competência (eficiência) fica em segundo plano.

Por fim, DiMaggio e Powell (2005) reafirmam os avanços da teoria institucional, mas também fazem críticas. Caracterizado o isomorfismo, é necessário ir além e questionar quais são suas fontes. Uma parte dos estudiosos defende que o isomorfismo decorre da seleção natural. Outra, que é consequência do controle do sistema social pelas elites-chaves. Os autores

não descartam nenhuma delas, apenas ressaltam a necessidade dessa origem ser melhor investigada. Exemplificam que as abordagens a partir dos trabalhos de Meyer e Rowan (1977) indicam a importância de mitos e cerimônias, mas não questionam como esses surgem, tampouco a quais interesses servem. Sendo assim, é importante que os novos estudos dediquem-se a reconhecer o poder de estabelecer premissas; definir normas e padrões que moldam e canalizam comportamentos; definir o ponto de intervenção crítica em que as elites definem modelos apropriados de estrutura e política organizacional; e ainda descobrir novas formas de coordenação intersetorial que impulsionam a diversificação em vez da homogeneização, tendo em vista que as políticas públicas, teoricamente têm orientação voltada para o pluralismo.

Recapitulando a Teoria Institucional, Tolbert e Zucker (1999) destacam três grandes implicações do trabalho de Meyer e Rowan (1977). A primeira é que a adoção de uma estrutura formal pode ocorrer independentemente da existência de problemas específicos e imediatos de coordenação e controle relativos às atividades do seu membro. Sendo assim, a atenção na escolha de uma estrutura é voltada para as influências externas dessa e não para a produção real. A segunda é que a avaliação social das organizações e, conseqüentemente, de sua sobrevivência, pode estar na observação das estruturas formais (que podem ou não funcionar de fato), em vez de estar nos resultados observáveis relacionados ao desempenho das tarefas, ou seja, independem da eficiência, o que contradiz frontalmente premissas subjacentes orientadas para o mercado e defendidas pelos teóricos da administração científica. Por fim, que a relação entre as atividades do dia-a-dia e os comportamentos dos membros da organização e das estruturas formais pode ser negligenciada. Em outras palavras, elementos estruturais estão apenas frouxamente ligados entre si e às atividades, portanto, normas são frequentemente violadas, decisões não-implementadas ou, se implementadas, têm conseqüências incertas, tecnologias são de eficiência problemática, sistemas de avaliação e inspeção são subvertidos ou tornados tão vagos de modo a garantir pouca ou nenhuma coordenação. Essa última implicação contradiz as explicações tradicionais sobre estrutura, as quais, ao tratar as estruturas formais como meios para coordenação e controle das atividades, assumiram, necessariamente, uma conexão estreita entre as estruturas e os comportamentos dos membros da organização.

A necessidade de se verificar o processo de institucionalização também é defendida por Tolbert e Zucker (1999), que afirmam ser importante a definição dos conceitos e de uma metodologia de análise para tais processos. Lembram as autoras que, nos estudos sobre a institucionalização, essa, quase sempre, é tratada como um estado qualitativo: ou as estruturas são institucionalizadas ou não são e, com isso, negligenciam-se importantes questões sobre os

fatores determinantes das variações dos estágios de institucionalização e sobre como tais variações podem afetar o grau de similaridade entre os conjuntos de organizações.

Sendo assim, Tolbert e Zucker (1999) propõem a análise da institucionalização em etapas. A organização só se torna uma instituição quando uma tipificação de ações, decorrentes de uma inovação, torna-se habitual para tipos específicos de atores. Tal processo ocorre em três etapas: habitualização, objetificação e sedimentação (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Em um contexto organizacional, o processo de habitualização envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas organizacionais específicos, como também a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização ou um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes. Esses processos resultam em estruturas que podem ser classificadas como uma etapa pré-institucionalização. A criação de uma nova estrutura, a princípio, é uma atividade independente. Uma vez que os decisores começam a compartilhar uma base comum de conhecimentos e ideias que tornem a inovação factível e atraente, a adoção de uma inovação pode ocorrer, e frequentemente ocorre, em estreita associação com a adoção de processos em outras organizações. Nessa etapa, somente um pequeno conjunto de organizações adotaram a estrutura, que até então não é objeto de qualquer tipo de teorização formal (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

A segunda etapa, a objetificação, envolve o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura e crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso. As organizações podem utilizar evidências colhidas diretamente de variadas fontes de que a estrutura tem sido utilizada para resolver o problema que ela está enfrentando. A objetificação da estrutura é, em parte, consequência do monitoramento que a organização faz dos competidores e de esforços para aumentar sua competitividade relativa. Adotar uma estrutura já utilizada impõe menos obstáculos do que criar nova estrutura (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

A terceira fase do processo é a sedimentação, que se apoia na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência pelas várias gerações de membros da organização. Essa exige uma bidimensionalidade: largura e profundidade (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Os processos inerentes à institucionalização estão demonstrados na Figura 1 abaixo:

Processos Inerentes à Institucionalização

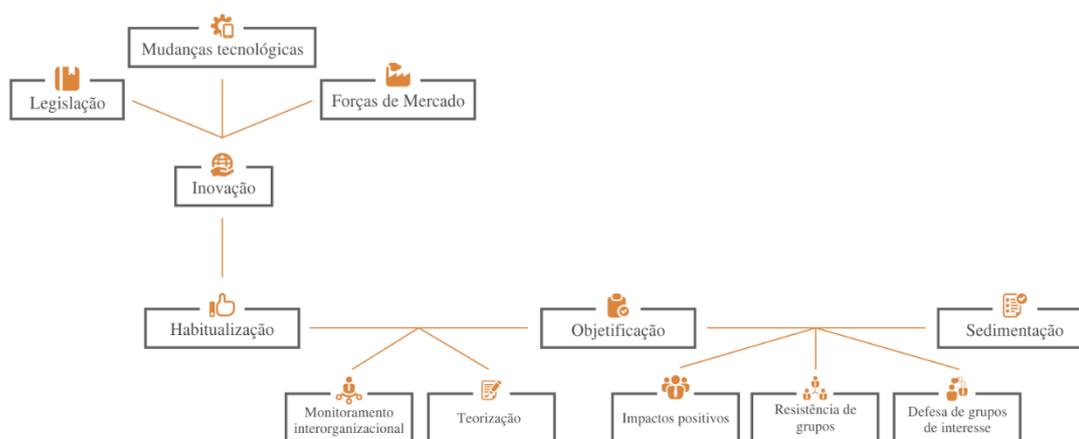


Figura 1 – Processos inerentes à institucionalização

Fonte: Tolbert e Zucker (1999)

Concluem Tolbert e Zucker (1999, p. 208) que a total institucionalização da estrutura depende dos efeitos conjuntos de “uma baixa resistência de grupos de oposição; promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores; correlação positiva com resultados desejados”. Por outro lado, a reversão do processo de institucionalização requer “grande mudança no ambiente (como alterações duradouras no mercado ou mudanças radicais de tecnologia) que poderá permitir um grupo de atores sociais, cujos interesses estejam em oposição à estrutura, a ela se opor conscientemente ou explorar suas fraquezas” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 208)

Por fim, Tolbert e Zucker (1999) sugerem metodologias de pesquisa da teoria institucional. Afirmam que, para análise do nível de institucionalização de estruturas contemporâneas, é possível a pesquisa do tipo *survey*, a utilização de questionários ou o desenvolvimento de indicadores. É possível ainda a pesquisa histórica, utilizando-se dados e documentos. Ademais, podem ser pesquisadas as determinantes das mudanças em nível de institucionalização das estruturas. Tolbert e Zucker (1999) também afirmam que o estudo das determinantes de processos de institucionalização requer trabalho comparativo sobre o desenvolvimento e propagação de diferentes estruturas, envolvendo a construção e comparação de diversos casos reais de organizações que tenham sido objeto de teorização recente. Ademais, as autoras afirmam que o estudo de caso comparativo pode trazer importantes percepções para saber se existem, ou não, semelhanças nos processos pelos quais ocorre a adoção e difusão dos

diferentes tipos de estrutura. Acrescentam que, no estudo de casos, é útil comparar diretamente processos de adoção sem pressão àqueles em que haja elementos coercitivos. Por último, as autoras concluem que são recomendados mais estudos empíricos a fim de verificar o conhecimento teórico sedimentado sobre institucionalização.

Alguns estudos nacionais recuperam a proposta de Tolbert e Zucker (1999) para análise do fenômeno de institucionalização de práticas organizacionais. Guerreiro, Pereira, Rezende e Aguiar (2005) descrevem a “implementação de metodologia de programação orçamentária em unidade de organização não governamental” (inovação), cujos achados permitiram verificar que os principais fatores identificados no processo de institucionalização total da programação orçamentária foram a necessidade de maximização dos recursos, aumento da concorrência, mudança na legislação referente ao sistema de repasse para organizações do gênero, troca de gestores, consenso entre eles, evidências de adoção da metodologia por outras unidades da organização ou ainda de organizações privadas, utilização de consultores, percepção do valor agregado pela adoção do novo instrumento, minimização das resistências e grupos favoráveis à introdução da mudança.

Quinello (2006) analisa o processo de institucionalização do programa “Seis Sigma” em uma empresa automobilística, localizada na região do ABC no Estado de São Paulo, identificando o estágio de institucionalização do programa e concluindo que a consolidação desse ainda não fora atingida. A análise indica que a inovação está em fase de objetificação, apresentando indícios preponderantemente políticos em relação aos técnicos e com resultados mais ligados à imagem do que com a adoção de novas práticas do mundo corporativo.

O estudo de Lima, Cabral, Pessoa, Santos e Nascimento (2011) analisa o processo de institucionalização da “Responsabilidade Social Empresarial” na Companhia de Água e Esgoto do Ceará, também à luz do modelo de Tolbert e Zucker (1999). Os achados indicam que o investimento em novas tecnologias para melhorar seus serviços e atendimento às determinações da agência reguladora marcaram o processo de habitualização, enquanto arranjos estruturais voltados para adequação dos meios aos fins em um ambiente de ética e transparência revelaram o estágio de objetificação. Não obstante, o comprometimento da organização com a sociedade não havia ainda a sedimentação, uma vez que os autores concluem que institucionalização ainda estava em andamento.

A pesquisa de Santana, Colauto e Carrieri (2011) analisa a inovação de instrumentos gerenciais relacionados aos métodos de custeio em uma organização brasileira do setor elétrico, sendo que alguns instrumentos como “Custeio ABC” e o “Acordo Nível de Serviço Interno (ANSI)” encontravam-se no estágio semi-institucional e o “Custeio Baseado

em Atividade e Tempo (TDABC)” estava totalmente institucionalizado, sendo esses mecanismos de gestão recorrentes em organizações do setor estudado e sua adoção é influenciada diretamente por suas necessidades e alinhada às diretrizes estratégicas da organização estudada.

Penha, Andrade, Cabral e Parente (2013) investigam o processo de institucionalização da “Responsabilidade Social Empresarial” no setor bancário, analisando as fases de habituação, objetificação e sedimentação, conforme o modelo de Tolbert e Zucker (1999), em dois bancos, e concluem que processo encontra-se em fase de sedimentação.

Aguiar, Lessa, Marino, Braga, Cabral e Santos (2015) analisam o estágio do processo de institucionalização do “Programa de Apoio à Internacionalização” em uma universidade, concluindo que o processo de internacionalização estava no estágio de pré-institucionalização, pois ainda estava desenvolvendo procedimentos padronizados para resolver questões relacionadas ao programa, o que poderia ser considerado uma força que age em seu processo de habitualização.

Azevedo (2018) verifica, a partir da contribuição de Aranha e Filgueiras (2016), que o processo de institucionalização da atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (CGE-MG) encontrava-se em processo de construção, em fase de habitualização, com iniciativas de natureza endógena, relacionada a dimensões operacionais e estratégicas de atuação do órgão, a partir de mudanças de legislação representadas pela Lei nº. 12.846/2013.

Scott lança, em 1995, um esquema interpretativo voltado para melhor delineamento das instituições, incorporando as principais vertentes de estudos do novo institucionalismo, a partir das pesquisas previamente desenvolvidas, sem perder as tradições do campo organizacional, enfatizando suas distinções e similaridades, a interdisciplinaridade dos pilares sugeridos, além da relação entre teoria e prática. Isso porque as respostas organizacionais para as demandas institucionais dependem das características da organização e da sua posição no campo organizacional.

Assim, para Scott (2014), as instituições compreendem elementos reguladores, normativos e cultural-cognitivos que, juntamente com atividades e recursos associados, proporcionam estabilidade e significado à vida social. As instituições exibem propriedades estabilizadoras e criadoras de significado por causa dos processos acionados por elementos reguladores, normativos e cultural-cognitivos. Esses elementos são centrais nas estruturas institucionais, uma vez que impõem restrições definindo limites legais, morais e culturais, distinguindo entre comportamento aceitável e inaceitável. Mas, é igualmente importante

reconhecer que as instituições também apoiam e capacitam atividades e atores, fornecem estímulo, diretrizes e recursos para agir, bem como proibições e restrições à ação. Logo, tem-se que, embora as instituições funcionem para fornecer estabilidade e ordem, sofrem mudanças incrementais e revolucionárias.

Os aspectos regulativos, para Scott (2014), permeiam todas as vertentes do institucionalismo, operando por meio de mecanismos difusos e informais, verificados em atos como a vergonha ou evasão, ou podem ser altamente formalizados e atribuídos a atores especializados, como a polícia e os tribunais. Embora o conceito de regulação evoque visões de representação e restrição, muitos tipos de regulação permitem e capacitam atores e ações sociais, conferindo licenças, poderes especiais e benefícios a alguns tipos de atores. Em geral, os processos regulatórios no setor privado, baseados no mercado, são mais propensos a confiar em incentivos positivos (por exemplo, aumento de retornos, lucros). Em seu papel em relação ao setor privado, os atores públicos fazem maior uso de sanções negativas (por exemplo, impostos, multas, encarceramento). No entanto, os atores do setor público são capazes de criar (constituindo) atores sociais com poderes de atuação mais amplos ou mais restritos. Em todos esses, privilegia-se a lógica utilitarista de custo-benefício sendo, assim, a base de legitimidade a conformidade às exigências legais, na fixação de normas, formais e leis ou a modo de costumes informais, como reforça Scott (2014).

O próprio Scott (2014) sugere que esse pilar está disseminado na proposta de controle das organizações frente a seus objetivos, derivado de sua perspectiva racional de adequação dos meios aos fins e que, nesse escopo, os indivíduos buscam atender aos seus próprios interesses numa lógica utilitarista de custo-benefício. A lógica institucional subjacente ao pilar regulador é instrumental: os indivíduos elaboram leis e regras que acreditam que promoverão seus interesses e obedecem às leis e regras porque buscam as recompensas presentes, ou desejam evitar sanções. Por causa dessa lógica, o pilar regulador é aquele em torno do qual os estudiosos da escolha racional reúnem-se. Desse modo, indicadores empíricos do desenvolvimento, extensão e origem das instituições reguladoras podem ser encontrados como evidência da expansão de constituições, leis, códigos, regras, diretivas, regulamentos e estruturas formais de controle nas organizações.

O pilar normativo evidencia a ênfase, repousando em valores e regras normativas, que introduzem uma dimensão prescritiva, avaliativa e obrigatória na vida social. Para Scott (2014, p. 37), valores são “concepções do preferido ou do desejável, juntamente com a construção de princípios com os quais as estruturas ou comportamentos existentes podem ser

comparados e avaliados”. As normas, por sua vez, “especificam como as coisas deveriam ser feitas; definem meios legítimos para buscar os fins desejados”.

A adoção de uma concepção normativa de instituições enfatiza a influência estabilizadora de crenças e normas sociais que são impostas e internalizadas pelos indivíduos ao longo do tempo, transformando-se numa obrigação social, uma vez que fornecem incentivos poderosos para cumprir as normas vigentes.

Os elementos da dimensão cultural-cognitiva das instituições são uma perspectiva distintiva do novo institucionalismo. Ressalta Scott (2014) que os processos simbólicos, em seu nível mais básico, trabalham para construir a realidade social, definir a natureza e as propriedades dos atores sociais e ações sociais. Para o autor, os sistemas culturais operam em vários níveis, desde a definição compartilhada de situações locais, aos quadros e padrões comuns de crenças que compõem a cultura de uma organização, às lógicas organizadoras que estruturam os campos da organização, às suposições e ideologias compartilhadas que definem políticas preferidas e sistemas econômicos nos níveis nacional e transnacional. Esses níveis não são selados, mas aninhados, de modo que estruturas culturais amplas penetram e moldam crenças individuais, por um lado, e construções individuais podem trabalhar para reconfigurar sistemas de crenças distantes, por outro. Assim, a dimensão cultural-cognitiva entende os indivíduos e organizações como realidades socialmente construídas, com variadas capacidades e instrumentos para ação, sendo seus objetivos variando de acordo com o contexto institucional.

Scott (2014) entende que os três pilares reúnem os elementos institucionais que formam uma organização, sendo que sua versão reguladora, normativa ou cognitiva expressa-se desde suas atividades rotineiras (procedimentos padronizados, programas), estruturas sociais (sistemas de poder e autoridade) e nas suas diversas formas culturais (expectativas e tipificações). Para Vieira e Carvalho (2003, p. 32), o novo institucionalismo sublinha o papel dos processos cognitivos e os sistemas simbólicos por sustentar que “o estímulo do ambiente deve ser cognitivamente processado pelos atores”, dando ênfase aos elementos culturais e sociais na interpretação das organizações e da sociedade.

Os três pilares de Scott (2014) estão demonstrados no Quadro 1 abaixo:

| TRÊS PILARES DAS INSTITUIÇÕES | | | |
|-------------------------------|---------------------------|----------------------------|---|
| | REGULADOR | NORMATIVO | CULTURAL-COGNITIVO |
| BASE DA CONFORMIDADE | Utilidade / Oportunidade | Obrigação social | Práticas tomadas como certas / Compreensão compartilhada |
| BASES DA ORDEM | Regras regulamentadas | Expectativa | Esquema constitutivo |
| MECANISMOS | Coercitivo | Normativo | Mimético |
| LÓGICA | Instrumentalidade | Adequação | Ortodoxia |
| INDICADORES | Regras / Leis / Sanções | Certificação / Acreditação | Crenças comuns / Lógicas de ação compartilhadas / Isomorfismo |
| AFETA | Medo da culpa / Inocência | Vergonha / Honra | Certeza / Confusão |
| BASES DA LEGITIMIDADE | Legalmente sancionado | Moralmente governado | Compreensível / Reconhecível / Suporte cultural |

Quadro 1 – Três pilares das instituições

Fonte: Scott (2014)

Alguns estudos nacionais, no referencial teórico, utilizam os pilares de Scott (2014) a fim de aprofundar a análise da institucionalização em etapas propostas por Tolbert e Zucker (1999). Almeida, Borges e Vieira (2017) dedicam-se ao estudo da *Jatropha Curcas* (Pinhão-manso) visando a compreensão da inserção da cultura dessa oleaginosa no país e como ocorreu a institucionalização das pesquisas sobre ela. Concluem que “a cultura desta semente no país encontra-se no estágio da habitualização ou pré-institucionalização, sendo que as principais barreiras para se chegar a fase seguinte são: a presença mínima de Champions, bem como as demandas de mercado em torno desta oleaginosa” (ALMEIDA, BORGES, VIEIRA, 2017, p. 1245). Para aprofundar o estudo, afirmam os autores que verificaram a institucionalização da estrutura a partir da análise combinada dos pilares institucionais de Scott (2014). Em relação ao pilar regulatório, os autores verificaram que, embora tenham sido criadas leis e programas governamentais para incentivar as pesquisas da oleaginosa, esses não foram suficientes para garantir a legitimidade sancionada diante do desinteresse do setor privado pela cultura. Quanto à análise referente ao pilar normativo, verificaram que, apesar dos atores envolvidos terem internalizado os preceitos relativos à aplicabilidade social desta cultura, “a legitimidade moralmente governada ainda não pôde ser vista como estabelecida, devido aos fatores negativos – como baixa demanda, poucos incentivos governamentais e redução das pesquisas – implicados a estas investigações” (ALMEIDA, BORGES, VIEIRA, 2017, p. 1262).

Por sua vez, César e Levorato (2019) desenvolvem estudo voltado para análise do sistema de conformidade da Odebrecht, concluindo que a cultura organizacional foi um dos elementos facilitadores na sua implantação. A partir de Scott (2014), as autoras descrevem que os pilares reguladores foram verificados por meio de mecanismos coercitivos advindos da Lei nº 12.846/2013 e do Decreto federal nº. 8.420/2015. Os aspectos normativos foram analisados em termos de suas normas de conformidade, verificado, nos processos de comunicação e capacitação, que há disseminação de atuação ética, íntegra e transparente, em especial, a liderança dos integrantes da organização. Por sua vez, os pilares cognitivo-culturais, por meio de mecanismos miméticos, foram buscados no levantamento das crenças comuns e lógicas de ação compartilhada, verificando-se na Tecnologia Empresarial Odebrecht, “que dão suporte à implantação do sistema de conformidade da organização”, além de crenças e valores como “o espírito de servir; a humildade e a simplicidade; e o espírito empresarial, que devem estar instituídos na liderança e disseminados por ela junto ao sistema de conformidade na organização” (CÉSAR; LEVORATO, 2019, p. 389). Por fim, em relação ao pilar cognitivo, concluem que não houve legitimidade uma vez que os benefícios da cultura não foram internalizados pelo governo e setor privado.

Já a pesquisa de Barbosa, Wanderley e Soeiro (2017) analisou o processo de institucionalização dos mecanismos de controle gerencial implementados no relacionamento interorganizacional, em particular no gerenciamento do relacionamento com empresas terceirizadas, por meio de estudo de caso da organização Eletriklight. Os autores concluíram que os mecanismos estudados estão sedimentados, visto que “devido aos valores e crenças institucionalizados, a forma de contratação de seus prestadores de serviços continuou seguindo os mesmos moldes do setor público, mesmo após a privatização da empresa” (BARBOSA, WANDERLEY, SOEIRO, 2017, p. 30).

Posteriormente, a partir de Zucker (1987), Peci (2016) destaca que, no novo institucionalismo, há duas perspectivas teóricas que enfocam dois processos centrais diferentes: (i) o contexto como instituição, o qual assume que o processo central é a reprodução ou cópia dos fatos sociais do sistema em nível organizacional; (ii) a organização como instituição, que assume que o processo central é a geração pela organização de novos elementos culturais, considerando a reprodução como consequência e não causa da institucionalização. Na primeira perspectiva, a fonte de institucionalização é o Estado, enquanto a segunda destaca o papel dos grupos intra e interorganizacionais. O *locus* da institucionalização, no primeiro caso, é situado fora da organização, relacionado com o Estado. Já no segundo caso, é relativo aos processos internos organizacionais ou a organizações similares.

Ademais, Peci (2016, p. 8) sintetiza os múltiplos níveis de análise da nova teoria institucional, conforme sugerido por Zucker (1987), mostrado no Quadro 2:

| NÍVEIS DE ANÁLISE NA TEORIA INSTITUCIONAL | | | |
|--|--|---|--|
| Contexto da Institucionalização | Abrangência | Fonte primária de Institucionalização | Problemática |
| Contexto institucional | “posições políticas, programas e procedimentos da moderna organização [...] são manifestações de poderosas regras institucionais que funcionam como mitos altamente racionalizados” (Meyer e Rowan, 1977, p.343) | Estado Sistema mundial | As organizações tornam-se “audiência” passiva de conhecimento institucional, porque as regras formam-se a partir do Estado ou até do sistema mundial. |
| Campo organizacional | “Organizações que, em suma, constituem um campo reconhecido de vida institucional” (DiMaggio e Powell, 1983, p.148) | Redes interorganizacionais Outras Organizações | Embora a maioria das relações possam ser estabelecidas entre as organizações do mesmo “campo”, a institucionalização pode transcender as fronteiras de um único campo. |
| Estrutura interna da organização | Organização isolada, às vezes, redes interorganizacionais | Indivíduos interagindo nas organizações | Não consegue estabelecer um esquema teórico coerente, que possa levar em consideração o ambiente institucional |

Quadro 2 – Níveis de análise na teoria institucional

Fonte: Peci (2006)

O nível mais abrangente de análise da teoria institucional é o contexto institucional, que tem como fonte o Estado ou o sistema global (PECI, 2016). Ou seja, o contexto institucional é composto por elementos que, invariavelmente, vêm de fora da organização, que geram pressão institucional externa, mas capazes de gerar mudanças no interior das organizações (ZUCKER, 1987).

O campo organizacional, esclarece Peci (2016), é a área reconhecida da vida institucional de uma organização que inclui a relação com outras organizações que produzem produtos ou serviços similares, com as quais tem ampliado grau de interação. Afirma Peci (2016) que, estruturado o campo organizacional, poderosas forças emergem e levam as organizações a se tornarem mais similares entre si, forças as quais se relacionam com as definições institucionais legítimas. Nesse nível, ressalta Zucker (1987)

Dois aspectos da base para a adoção de uma inovação estão relacionados à institucionalização. Uma é a ligação entre a inovação e a reputação organizacional (Zucker, 1986b). Se uma inovação afeta diretamente a reputação, é mais provável que ela se difunda rapidamente, seja retida pela organização e aumente a probabilidade de sobrevivência organizacional continuada (Zucker, 1987c). O outro aspecto é a substituição da avaliação independente da inovação pela aceitação não crítica baseada em sua legitimidade (Tolbert & Zucker, 1983).

No nível interno da organização são analisados os elementos institucionais implementados que surgem de dentro da própria organização ou da imitação de outras organizações similares (ZUCKER, 1987). Ao propor a análise da estrutura interna da organização, o novo institucionalismo valoriza a força da ação individual na organização (ZUCKER, 1987). Em geral, as rotinas organizacionais aumentam a institucionalização dentro de uma determinada organização se há

(a) o grau de codificação explícita na forma de regras de trabalho, hierarquias formais de promoção e outros tipos de formalização da rotina específica; (b) o cumprimento da história da estrutura / tarefa; e (c) o grau de imersão em uma rede de estruturas / tarefas [...], de modo que a mudança em uma parte faria inevitáveis mudanças em outras estruturas / tarefas com as quais é interdependente [...]. Esses processos são mais prováveis na presença de alguma difusão da tarefa ou do ambiente institucional; no entanto, os processos organizacionais internos predominam devido à ampla proteção dos efeitos externos [...] e devido a uma capacidade imperfeita de imitar [...]. Além disso, o papel dos gerentes na criação e manutenção da mais institucionalizada dessas rotinas é substancial (ZUCKER, 1987, p. 456)

Sobre a análise das organizações por meio da teoria institucional, Zucker (1987, p. 443) afirma que “as teorias institucionais das organizações fornecem uma visão rica e complexa das organizações”. Porém, trabalhos mais recentes alertam para alguns cuidados que devem ser tomados na agenda empírica do novo institucionalismo. Dentre eles, Peci (2006, p. 10) destaca que “a ausência de um microfundamento coerente de ação dificulta a compreensão dos pressupostos paradigmáticos dessa abordagem. A maioria das pesquisas da escola institucional são orientadas por uma perspectiva macro de análise”. A fim de superar essa fragilidade, a presente pesquisa inicia-se pela perquirição da estrutura interna da organização e, após, delimita os elementos dos níveis mais externos de análise. Além disso, Peci, Vieira e Clegg (2006) alertam que a pesquisa não deve privilegiar a análise da estruturação dos campos organizacionais, pois isso poderia gerar uma visão reducionista e determinista do processo de institucionalização. Os autores recomendam que, para superar essa vulnerabilidade, a pesquisa empírica recaia sobre os “processos de institucionalização, no sentido de investigar as dinâmicas da institucionalização e, mais importante, por que determinadas práticas se institucionalizam e outras não” (PECI, VIEIRA, CLEGG, 2006, p. 52), o que se buscou fazer nesta pesquisa.

Peci (2016); Peci, Vieira e Clegg (2006) e Carvalho, Vieira e Goulart (2005) destacam ainda que as relações de poder não podem ser negligenciadas da análise, pois “podem contribuir para a compreensão dos fenômenos de mudança e transformação” (PECI, 2016, p. 11). Vieira e Misoczky (2000) ressaltam que a temática do poder é uma questão central na análise dos fenômenos sociais. Ainda que se reconheça as possibilidades de um potencial explicativo cada vez maior da complexidade dos fatos organizacionais a partir de arranjos que se utilizem de suportes teóricos distintos – como aqueles alinhados ao poder ou ao novo institucionalismo por exemplo – esta dissertação privilegia essa última perspectiva, sem deixar de considerar que os arranjos de poder, internos e externos, modificam-se, influenciando as instituições.

Em suma, a “institucionalização é consequência de processos pelos quais atores, em conformidade com os sistemas de valores de uma sociedade e temendo as consequências decorrentes do desvio, internalizam rumos de ação prescritos ou esperados como sendo apropriados ou certos” (PECI, VIEIRA, CLEGG, 2006, p. 57). Em outras palavras, a institucionalização se caracteriza pelo exercício das ações relacionadas à inovação espontaneamente pelos membros da organização em sua rotina, ou seja, ocorre quando os membros da organização já não mais agem movidos pelo receio de eventuais consequências negativas do desvio, mas sim porque internalizaram as prescrições.

3 CENÁRIO REGULATÓRIO ANTICORRUPÇÃO

O histórico da legislação brasileira vigente, voltada para a probidade, analisado de forma conectada ao contexto normativo internacional, é fundamental para compreender a ampliação do sistema normativo voltado ao combate à corrupção no Brasil e, inclusive, para localizar os dispositivos relacionados à integridade no ordenamento jurídico. Diante do exposto, descreve-se, cronologicamente, os normativos que se consideram relevantes para compreensão da inserção dos programas de integridade no ambiente organizacional brasileiro ocorrida recentemente, em escala contundente.

Antes de 1977, o suborno era considerado legal em muitos países (HUNTER, 2011). Assim, a atmosfera geral em relação ao suborno começou a mudar depois que os Estados Unidos (EUA), explicitamente, proibiram a prática de suborno ao promulgar a *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*, em dezembro 1977. O contexto de sua criação foi uma investigação feita pela Securities and Exchange Commission (SEC)⁸ sobre contribuições ilegais feitas à campanha de reeleição do presidente Nixon. A investigação da SEC descobriu mais de \$300 milhões em pagamentos feitos por mais de 400 empresas dos EUA, mais de 100 das quais classificadas na *Fortune*. A *FCPA* foi criada em uma tentativa de encerrar tais práticas de suborno e restaurar a confiança do público na integridade do sistema empresarial norte-americano, tornando ilegal para os cidadãos e empresas dos EUA subornar representantes de governos estrangeiros com a finalidade de obter, reter ou direcionar um negócio. Nos anos que se seguiram à promulgação da *FCPA*, houve uma mudança na atitude geral em relação ao suborno transnacional. Suborno e corrupção tornaram-se universalmente desencorajados (HUNTER, 2011).

Nos anos 1990, a corrupção começou a ser tema de interesse dos mais diferentes países que, de modo regional, iniciaram processos de acordos de ação conjunta nesse âmbito (UNODC, 2019). Alguns desses acordos destacam-se, como a Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996, a qual foi aprovada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Essa é um instrumento que visa a promover e fortalecer o desenvolvimento dos mecanismos necessários para prevenir, detectar e punir a corrupção, bem como para promover ações que assegurem a cooperação entre os países signatários. No ano seguinte, em 1997, em um esforço para criar regras concretas contra o suborno em transações internacionais (HUNTER, 2011), a OCDE adotou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de

⁸ SEC, em tradução livre, significa Comissão de Valores Mobiliários dos EUA. Trata-se de uma agência federal americana que tem como missão proteger os investidores, manter mercados justos, ordenados e eficientes e facilitar a formação de capital por meio da regulação do setor de valores mobiliários (SEC, 2019).

Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, que trata, majoritariamente, da adequação da legislação dos Estados signatários às medidas necessárias à prevenção e combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros perpetrados por pessoas físicas e/ou jurídicas, quando da condução de ações comerciais que envolvam dois ou mais países.

Em relação à Convenção da OCDE, destaca-se o caso do Reino Unido, signatário do acordo. Em relatório em outubro de 2008, a OCDE criticou extensivamente o fracasso do Reino Unido em lidar com sua deficiente legislação anticorrupção e antissuborno. Em resposta, o Reino Unido promulgou a *U.K. Bribery Act*, em abril de 2010, que aborda o suborno tanto no setor público quanto no privado (HUNTER, 2011). A FCPA e a *U.K. Bribery Act* foram marcos mundiais na mudança da visão sobre o suborno. Ressaltam Falavigna e Muliterno (2017) que o propósito da FCPA é o combate à corrupção pública transnacional, praticada por pessoas físicas e jurídicas que fazem pagamentos a agentes governamentais estrangeiros para auxiliar na obtenção ou retenção de negócios. Porém, a referida lei possibilita, também, alcançar a corrupção privada de maneira transversa, em razão dos registros contábeis. Já *U.K. Bribery Act* vai além, prevendo punição de pagamentos de suborno ou propina entre particulares visando as vantagens indevidas.

Outro dispositivo marcante no combate à corrupção foi a lei americana *Sarbane-Oxley* de 2002, a qual foi sancionada pelo Congresso dos Estados Unidos para proteger investidores e demais *stakeholders* dos erros das escriturações contábeis e práticas fraudulentas. A lei surgiu como resposta a uma série de escândalos financeiros que atingiram empresas de grande expressão naquele país, lembra Steinberg (2011).

Diversas convenções de menor amplitude foram firmadas nesse contexto até a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, que é o mais abrangente tratado internacional sobre prevenção e combate à corrupção. Conhecida como Convenção da ONU, esse é o maior instrumento internacional juridicamente vinculante, ou seja, que obriga os Estados que a ratificaram a cumprir os seus dispositivos, sob pena de serem pressionados pela comunidade internacional (CGU, 2019a).

O Brasil adotou a convenção da OCDE em 2000, a da OEA em 2002 e a da ONU em 2006. Ressalta-se que, desde o período colonial, há normativos que penalizam o servidor em caso de desvio de dinheiro público, porém, o grande marco normativo de combate à corrupção do país é a Constituição de 1988 (CRFB/88), que estabelece um amplo e complexo sistema de controle da administração pública (MACHADO, PASCHOAL, 2016), sob a vigência da qual foram promulgadas as convenções mencionadas.

A CRFB/88 é um marco a começar pela adoção do princípio do Estado Democrático de Direito, que compõe e dota de sentido as práticas jurídicas contemporâneas, promovendo procedimentalização do processo decisório estatal para que esse seja poroso à participação dos atingidos, a fim de que democracia não seja um mero ideal (FERNANDES, 2017). Por sua vez, o princípio constitucional republicano convoca a igualdade, traduzida como sujeição equitativa a direitos e obrigações, ausência de discriminação e a moralidade. A publicidade, a legalidade e a eficiência são exigências ético-jurídicas incidentes sobre as mais variadas dimensões de atuação do Estado e não apenas sobre a administração pública, reforça Modesto (2018). Em relação ao princípio constitucional da moralidade administrativa, cabe destacar que essa se diferencia da moral comum, porquanto congrega os conceitos de legitimidade política, de probidade administrativa e de finalidade pública, que embasam o desempenho ético dos agentes políticos e administrativos, frisam Moreira Neto e Freitas (2014). Nesse mesmo sentido, Lovato (2018) afirma que o interesse público, valorado na CRFB/88, deve observar a garantia do atendimento aos direitos sociais fundamentais para além da prestação do mínimo existencial, sendo que tal objetivo só pode ser alcançado mediante a gestão eficiente de recursos escassos, o que impõe o combate à corrupção.

Outra medida da CRFB/88 que dirime a corrupção é o sistema dualista, com controles internos e externos bem articulados, que não se restringem apenas à fiscalização orçamentária, mas alcançam fiscalização operacional, afirmam Castro e Ziliotto (2018). Segundo Bessa (2019, p. 204) a CRFB/88 fixou um “sistema de controle interno com a finalidade básica de avaliar o cumprimento das metas planejadas, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e os resultados da gestão, sob o prisma da eficácia e da eficiência”.

Além disso, o ordenamento jurídico brasileiro infraconstitucional consagrou diversos instrumentos de combate à corrupção, tais como a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa); a Lei Complementar nº. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa); a Lei nº. 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro). Em relação a essa última, destaca-se a alteração pela Lei nº. 12.683/2012, que reformulou o Conselho de Controle de Atividade Financeira (COAF), responsável por coordenar e propor mecanismos de cooperação, troca de informações e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na Convenção da OCDE e consignar a obrigação, por parte das pessoas físicas e jurídicas, da adoção de políticas, procedimentos e controles internos compatíveis com o porte e volume de suas operações, destacam Santos Jr. e Petian (2018).

Em 2003, foi criada a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCLA), “a partir do reconhecimento de que o enfrentamento da lavagem de dinheiro não seria suficientemente efetivo se isolado no âmbito de um órgão do Ministério da Justiça” (FLORÊNCIO FILHO; ZANON, 2018, p. 213). Posteriormente, em 2006, essa teve seu escopo expandido para abarcar também o combate à corrupção, alterando seu nome para ENCCLA: Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (FLORÊNCIO FILHO; ZANON, 2018). Afirmam Machado e Paschoal (2016) que

mesmo sem ter sido formalizada em lei, a ENCCLA constitui o mais importante fórum interinstitucional de discussão sobre corrupção ao articular dezenas de instituições das esferas federal e estadual dos três poderes, além de alguns atores privados do setor bancário, envolvidas direta ou indiretamente no controle da corrupção e da lavagem de dinheiro. Entre seus objetivos está o de “coordenar e sistematizar as ações desses órgãos, de forma a aperfeiçoar e otimizar os seus resultados” (MACHADO; PASCHOAL, 2016, p. 17)

Outrossim, o Brasil publicou o Decreto de 15 de setembro de 2011, que instituiu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto em decorrência da Parceria para o Governo Aberto (*The Open Government Partnership - OGP*), uma iniciativa internacional na qual se indica a realização e práticas governamentais que consolidam a transparência governamental, além do acesso à informação pública e à participação social (NASCIMENTO, 2018).

A informação constitui importante instrumento para o combate à corrupção, visto que a exposição dos atos e fatos na gestão pública aos cidadãos permite a conferência dos resultados das práticas públicas (BRASIL, 2018). Nesse âmbito, destaca-se a Lei nº. 12.527/11, Lei de Acesso à Informação, que é uma das mais modernas existentes sobre o tema e se encontra satisfatoriamente implementada no Executivo Federal, embora ainda careça de superar resistências no âmbito dos demais poderes e entes, conforme assevera Hage (2018).

Em 2013, foi publicada uma lei específica voltada ao enfrentamento da corrupção: a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Para Oliveira e Neves (2014), a necessidade de proteção crescente da moralidade, notadamente a partir das exigências apresentadas pela sociedade civil nas manifestações de junho de 2013, justificou a promulgação de tal lei. Já para Gabardo e Castella (2015), tal lei constituiu peça acrescentada à construção do sistema brasileiro anticorrupção e não da iniciativa isolada em razão dos protestos de 2013, os quais apenas aceleraram a aprovação do normativo. Resume Fortini (2018, p. 193) que o Brasil editou tal lei em face dos compromissos assumidos junto à ONU, OEA e OCDE e pressionado pela população, “farta de escândalos”.

O mês de junho de 2013 marcou um novo momento na democracia brasileira: milhões de pessoas foram às ruas na maior manifestação desde a redemocratização. O estopim foi a repressão aos protestos contra o aumento das passagens do transporte coletivo de São Paulo (GODIM, 2016, p. 357). A rápida multiplicação dos protestos foi causada, principalmente, pela insatisfação com a política institucional, a corrupção e a escassez de investimentos públicos em educação e saúde, em contraste com aqueles destinados aos megaeventos esportivos sediados no Brasil (GODIM, 2016, p. 357). Nesse contexto, as demandas foram múltiplas. Dentre elas: melhores serviços públicos, mais transparência e ampliação e efetivação de direitos e participação ativa dos cidadãos nos processos decisórios. Esse intenso processo de mobilização, segundo o Governo Federal, “movimentou todas as instâncias políticas, que passaram a discutir e repensar a participação política e as formas de interação entre Estado e sociedade colocando como desafio a ampliação da capacidade de escuta do governo e a instalação de novos mecanismos de diálogo”, em estudo sobre a participação social no país (BRASIL, 2014, p. 88). As manifestações de junho de 2013 “eclodiram reivindicando direitos ao Estado provedor. Fortaleceram-se com a revolta contra um Estado repressor. Expandiram-se com protestos contra um Estado corrupto” e em alguma medida, dissiparam-se pela contradição entre os clamores por mais Estado, de um lado, e a sua completa rejeição, de outro (CARVALHO, 2018, p. 157).

Para Moreira Neto e Freitas (2014), a Lei Anticorrupção ingressa no denominado “sistema legal de defesa da moralidade” formado pela Lei nº 8.429/1992 (Lei de combate à improbidade administrativa), pela parte penal da Lei nº. 8.666/93 de Licitações e Contratos Administrativos (Lei de licitações e contratos administrativos a partir dos artigos 90), pela Lei nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência), pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), pelos artigos 312 e seguintes do Código Penal, que disciplinam os crimes praticados contra a Administração Pública.

Ainda no contexto das manifestações de julho de 2013, foi promulgada a Lei de Conflito de Interesses, nº. 12.813/2013, e o Decreto federal nº 7.203/2013, que dispõem sobre a vedação do nepotismo no âmbito da Administração Pública federal. Tais dispositivos foram reproduzidos por diversos outros entes da federação no sentido de aperfeiçoamento das práticas vigentes.

Foram concluídas, em 2015, as negociações que culminaram na adoção, em setembro, pelo Brasil, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. Inserido no objetivo dezesseis, “Paz, Justiça e Instituições Fortes”, o país assumiu o compromisso de “combater a corrupção e

a sonegação fiscal em todas as suas formas, e promover instituições transparentes, responsáveis e eficazes, melhorando a transparência da gestão das finanças públicas”, além de “até 2030, estabelecer legislação nacional e cooperação internacional para combater fluxos financeiros ilícitos, lavagem de dinheiro e todas as formas de crime organizado”.

Em 2016, foi promulgada a Lei nº. 13.303 (Lei das Estatais), que 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 Municípios⁹. O normativo foi consequência dos escândalos de corrupção envolvendo a Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS, no âmbito da Operação Lava Jato. Essa ação foi deflagrada em 17 de março de 2014, pela Polícia Federal, unificando quatro investigações que apuravam a prática de crimes financeiros e desvio de recursos públicos (BRASIL, 2018). A Operação Lava Jato, ainda não concluída, é considerada a investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve, especialmente porque o volume apurado de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, está na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos ou condenados.

Até a vigência da Lei das Estatais, a petroleira realizava suas contratações por meio de processo simplificado de licitação, regulamentado pelo Decreto nº. 2.745/1998. O processo simplificado de licitação para empresas estatais que exploravam atividade econômica, de forma geral, era considerado um aspecto positivo do ordenamento jurídico brasileiro, pois reconhecia-se que as empresas estatais não poderiam competir com as privadas se fossem obrigadas a licitar por meio da Lei nº. 8.666/93, altamente burocrática e complexa. No entanto, a exposição do desvio por meio de compras públicas, de dinheiro público em cifras vultosas impulsionou a edição da Lei das Estatais, prevendo regras gerais de licitação e contrato e governança corporativa para as empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias em âmbito nacional. Segundo Castro e Gonçalves (2019, p. 15), tal lei reforça a importância do tema integridade e estabelece exigências que “refletirão não apenas em seus processos internos, mas também em suas contratações e relacionamentos com o público externo (fornecedores, terceiros, agentes públicos etc.)”. Dentre as práticas de governança exigidas, destaca-se a criação de instâncias internas para atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade.

⁹ Está em andamento no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 5624 que questiona a constitucionalidade formal e material da Lei nº. 13.303/2016. Um dos fundamentos materiais da ADI é que “a lei apresenta abrangência excessiva, pois alcança a totalidade das empresas públicas e sociedades, quando o artigo 173, parágrafo 1º, da Constituição prevê o estabelecimento do estatuto jurídico das estatais que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços” (STF, 2017). Em que pese a discussão, atualmente, não há decisão que restrinja o alcance fixado no art. 1º da normativa.

Atualmente, está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº. 1.292/1995, cujo objeto é uma nova norma geral de licitação e contratação para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Esse projeto prevê que, nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital poderá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor. Ademais, que em caso de empate entre duas ou mais propostas, um dos critérios de desempate será a existência de programa de integridade implantado pelo licitante. E, ainda, que na aplicação de sanções aos responsáveis por infrações administrativas no bojo da contratação será levado em consideração a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelo responsável. Além disso, como condição para reabilitação do licitante, poderá ser exigida desse a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade. Cabe destacar que o legislador perdeu a oportunidade de exigir programas de integridade como requisito para a contratação com a Administração Pública.

Segundo a Transparência Internacional (SANE; DONEGÁ, 2019), o Brasil tem legislação anticorrupção, em vários pontos, adequada aos melhores padrões internacionais, porém, a aplicação das leis nem sempre é eficiente como seria desejável e a demora dos processos criminais favorece a impunidade. Lembra Hage (2018) que o país encontra-se, atualmente, em posição ímpar para o combate à corrupção, visto que possui todo o aparato legal e institucional recomendado internacionalmente e, portanto, estão preenchidas as principais lacunas jurídicas, além de que conta com o apoio popular em razão do elevado grau de repulsa social à corrupção, gerado pela torrente de revelações, em volume de informação e reverberação midiática inéditos.

Se, por um lado, verifica-se uma maior robustez no arcabouço legal sobre a temática, de outro, pondera-se que, no Brasil, a corrupção privada não é criminalizada, em que pese o país ser signatário de convenções que impõem o combate à corrupção também no setor privado. Em oposição à Hage (2018), Vale (2018, p. 47) afirma que há sim uma lacuna normativa na agenda de combate à corrupção brasileira, na medida em que a corrupção privada não é criminalizada. O autor defende que “de nada adianta buscar maximizar a penalização nas práticas de suborno realizada perante a Administração Pública, se a prática de suborno no interior da esfera privada é tolerada pela agenda pública”.

Ademais, Maciel e Avelar (2018, p. 133-144) afirmam que o sistema normativo anticorrupção brasileiro “é composto por um conjunto de leis dispersas, estruturado em esferas autônomas de responsabilização e executado por uma série de órgãos independentes e, muitas vezes, sem canais institucionais de comunicação entre si” e, conseqüentemente, “há elevada

insegurança jurídica, incoerência entre as disposições normativas e, com isso, o combate à corrupção e a efetividade dos princípios da integridade e moralidade administrativa restam prejudicados”. Ou seja, não seria possível nomear esse conjunto normativo propriamente como um sistema; há um conjunto de leis, nem sempre consistentes entre si, cuja implementação é prejudicada pela desarticulação dos órgãos responsáveis.

Nesse contexto, novos enquadramentos ganharam espaço na discussão sobre o tema. Sadek (2019) destaca a mudança de enquadramento na interpretação do fenômeno da corrupção, pois ela deixou de ser vista apenas como uma questão moral para ser interpretada como um problema que prejudica toda a sociedade. No entanto, conclui a autora, tais avanços não significam uma situação minimamente adequada no Brasil quanto à prevalência da Lei e da probidade, uma vez que há críticas ao desempenho dos operadores do Direito, às instituições e à legislação, não obstante os avanços no enfrentamento à corrupção nos altos escalões e o fortalecimento das forças institucionais no contexto brasileiro.

Sendo assim, observa-se que não há consenso sobre o tema e que ainda há discussões a serem exploradas como a aplicação da legislação existente, a necessidade de estruturação de um sistema normativo anticorrupção, a criminalização da corrupção privada, a prevenção da corrupção, sendo essa última, parte do escopo do presente trabalho.

4 PERSPECTIVAS SOBRE CORRUPÇÃO

A relativa dispersão e incoerência entre os documentos normativos em vigência no ordenamento jurídico brasileiro relacionados à corrupção e a dificuldade de sua aplicação, conforme exposto no tópico anterior, pode ser, entre outros fatores, resultado do fato de que a corrupção possui definições gramaticais diversas no contexto nacional. A esse respeito, destaca Guimarães (2011):

um esclarecimento conceitual é necessário porque o campo dialógico sobre a corrupção em geral é atravessado por diferentes gramáticas, que se valem de uma polissemia de conceitos para fundamentar agendas díspares. Essa situação é, em particular, própria da contemporaneidade política brasileira, em que se cruzam vertentes de uma formação republicana tardia e de fortes tradições liberais privatistas (GUIMARÃES, 2011, p. 84)

Nesse sentido, também se posicionam Torchia e Dias (2018):

corrupção é palavra polissêmica e fenômeno complexo de difícil conceituação, seja por ser um termo que está sofrendo mutações diárias, por ser globalizado ou por depender da contribuição de outras ciências [além do Direito] na sua construção. Uma observação é certa: nenhuma lei se presta a fazê-lo, nem poderia (TORCHIA; DIAS, 2018, p. 208)

Ou seja, o conceito de corrupção não é pacificado, como indicam Miari, Mesquita e Pardini (2015), uma vez que sua designação depende dos interlocutores e interlocutores inscritos em determinados contextos, ressalta Machado (2010).

Diante disso, optou-se, no presente trabalho, a não adentrar na densa discussão sobre os significados de corrupção, mas sim apresentar distintas perspectivas existentes sobre o fenômeno e suas possíveis implicações para o processo de elaboração da política pública, ou seja, para a “coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 1997, p. 91). Isso porque as ações e políticas de enfrentamento e controle da corrupção dependem tanto de sua conceitualização quanto do seu enquadramento; isto é, dependem do modo como conceitos e noções básicas para seu entendimento e os nexos causais entre Estado, sociedade e mercado na administração dos negócios públicos são teorizados e interpretados, e apresentados no debate público. Portanto, entende-se que a discussão das perspectivas teóricas sobre a corrupção constitui pano de fundo importante para uma avaliação de combate a esse fenômeno, no caso em tela, por meio dos programas de integridade.

Desse modo, torna-se importante estabelecer as diferenças de abordagens político-teóricas que informam as variadas estratégias e mecanismos de enfrentamento a corrupção existentes no sistema brasileiro. Sendo assim, propõe-se a expor essas perspectivas, a partir das quais diferentes análises e tematizações acerca do fenômeno da corrupção são realizadas, bem como os distintos mecanismos de controle e prevenção que são recomendados a partir de cada um desses enfoques.

De antemão, ressalta-se que, apesar do aumento da discussão sobre o problema da corrupção no país, é escassa a literatura que a faz sob a ótica das divergências teóricas existentes ou distintas abordagens conceituais sobre o fenômeno, incluindo suas implicações para a formulação das estratégias e políticas de enfrentamento ao problema. O baixo número de trabalhos dedicados à discussão teórica sobre corrupção é constatado por Marani *et al.* (2018). Os autores traçam panorama sobre as discussões acumuladas em torno da corrupção, identificam e agrupam as principais ocorrências relacionadas com o tema na pesquisa científica. Trabalhos que tem como objetivo a “revisão de literatura e de definição da corrupção não despertam um interesse grande do ponto de vista dos estudos científicos” (MARANI *et al.* 2018, p. 717). A partir de tal revisão, os autores questionam se “as estratégias ou práticas adotadas pela administração pública brasileira para combate à corrupção, especialmente no âmbito municipal, refletem a diversidade de concepções que a literatura científica possui sobre o tema do controle” (MARANI *et al.* 2018, p. 725).

A partir desse pressuposto, em 09 de julho de 2019, buscou-se na biblioteca eletrônica científica SciELO pela palavra-chave “corrupção”. Foram encontrados 247 resultados; desses, apenas dois artigos dedicam-se a abordar o conceito de corrupção. Miranda (2018) teve como objetivo firmar um único conceito do fenômeno a partir da realização de um inventário dos conceitos existentes. O autor reconhece que uma das dificuldades no estudo da corrupção diz respeito a sua definição, que não pode ser restrita a “uma simples questão semântica, [...] na verdade, a maneira com que se define corrupção também determina o que irá ser modelado e medido” (MIRANDA, 2018, p. 238). Já Romeiro (2015) abordou a formulação do conceito de corrupção na época moderna, a partir de uma perspectiva histórica.

Nos mesmos moldes, realizou-se pesquisa na biblioteca eletrônica científica Spell e foram encontrados 59 artigos, dentre os quais dois tratam da definição de corrupção. Brei (1996), após revisão de literatura sobre os conceitos de corrupção, conclui que a “falta de debates mais aprofundados acerca de seus fundamentos e na ausência de teorias bem articuladas e aceitas sem restrições, se tornam mais claras as razões da grande dificuldade de haver um consenso inicial sobre a própria definição do que seja um ato corrupto” (BREI, 1996, p. 75).

Por sua vez, Oliveira Júnior, Costa e Mendes (2016) concluem que há duas perspectivas dominantes sobre a corrupção

a primeira perspectiva, que foi predominante até os anos 1990, baseia-se na noção de modernização e centra-se no conceito do patrimonialismo. A segunda, hoje hegemônica, relaciona-se à nova economia institucional e tem o *rent-seeking* como o principal conceito para o estudo da corrupção (OLIVEIRA JÚNIOR, COSTA; MENDES, 2016, p. 134).

Sendo assim, apresentam-se três perspectivas, acrescentando, portanto, uma perspectiva àquelas identificadas por Oliveira Júnior, Costa e Mendes (2016). Esses autores reconhecem corretamente duas perspectivas contemporâneas dominantes de corrupção, a teoria weberiana do patrimonialismo e a teoria da escolha pública. Faltou, entretanto, incluir nessa discussão uma perspectiva teórica que vem ganhando força no debate público recente: a republicana, que tem sido responsável por adensar a propositura de mecanismos e políticas baseados no conceito de integridade. Nesta dissertação, são apresentados três autores representativos dessas três abordagens: Max Weber, Adam Przeworski e Philip Pettit. Procura-se estabelecer uma articulação entre as obras desses autores, nos termos de Heck e Georgiou (2019, p. 122): “revelar objetivamente as principais correspondências entre elas”, bem como suas diferenças e, conseqüentemente, compreender a estrutura temática desses autores em relação ao tema da corrupção.

Um dos aportes clássicos à corrupção, a obra de Weber e sua teorização acerca do fenômeno do patrimonialismo, que orienta as principais abordagens político-legais do campo da corrupção ao longo do século XX. O argumento geral da obra é que a corrupção está relacionada a uma disfunção nas estruturas da autoridade burocrática. O autor buscou teorizar acerca de um sistema estatal impessoal, baseado em uma autoridade racional-legal (a burocrática), e sobre o modo como os distintos atores políticos e sociais agem, de forma não ideal, quando violam seus princípios de funcionamento¹⁰.

Ao delinear “tipos ideais” de dominação legítima, os quais podem ser encontrados em distintas sociedades, Weber distingue entre a (i) dominação legal: baseada na crença da legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação; (ii) tradicional: baseada na crença das tradições vigentes historicamente e, conseqüentemente, exercida por aqueles que, em virtude

¹⁰ Naquele contexto histórico, Weber (2004, a, b) busca realizar distinções que pudessem explicar o funcionamento do Estado ao longo do tempo como ressaltam Quintaneiro, Barbosa e Oliveira (2003), sendo a tipologia weberiana sendo interpretada nessa dissertação como categorias classificatórias, servindo de instrumento para a aproximação com o objeto e, uma vez que são construções teóricas, funcionam apenas como ferramenta de investigação da realidade, não significando a própria realidade.

dessas tradições, representam a autoridade; e (iii) carismática: baseada na veneração da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por essa reveladas ou criadas (WEBER, 2004a).

O Estado moderno exerceria a dominação legal e é definido por Weber como ordem administrativa e jurídica modificável por meio de estatutos, que orienta o funcionamento da ação associativa realizada pelo quadro administrativo e toda a ação realizada no território dominado; além disso, detém o monopólio do poder coativo. Sendo assim, o Estado baseia-se na vigência das seguintes ideias: todo direito, mediante pacto ou imposição, pode ser estatuído de modo racional, com a pretensão de ser respeitado pelo menos pelos membros da associação e pelas pessoas que estão no âmbito de poder dessa; todo direito é um cosmo de regras abstratas, normalmente estatuídas com determinadas intenções; a judicatura é a aplicação dessas regras ao caso particular; a administração é o cuidado racional de interesses previstos pelas ordens da associação, dentro dos limites das normas jurídicas e segundo princípios estabelecidos de forma geral, os quais encontram aprovação ou, pelo menos, não desaprovação; portanto, quem governa é regido por uma ordem impessoal que orienta suas disposições (WEBER, 2004a).

Na teoria weberiana, a dominação legal pode assumir formas diversas, sendo mais comum a burocrática. A dominação burocrática implica, entre outros, o recrutamento dos quadros da burocracia a partir da ideia de universalidade e de profissionalismo. É, também, a dominação de uma impessoalidade formalista, ou seja, sem sentimentos pela função, pressão pelo conceito de dever, sem considerações de ordem pessoal (WEBER, 2004a). A administração puramente burocrática, considerada do ponto de vista formal, seria assim a forma mais racional de exercício da dominação. Nela, se alcançaria tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços. Ela seria também inevitável para as necessidades da administração de massas, seja de pessoas ou objetos (WEBER, 2004a).

Essa forma de dominação seria contraposta à dominação tradicional, cuja legitimidade repousa na crença da santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais. Ao senhor se obedece em virtude de uma dignidade pessoal que a tradição lhe atribui. Seu quadro administrativo não se compõe primariamente de "funcionários", mas de "servidores"; portanto a relação é pessoal, definida pela fidelidade (WEBER, 2004a, p. 148). Os associados devem obediência ao senhor, e esse não deve obediência a regras estatuídas, sendo orientado apenas pela tradição (WEBER, 2004a). Essa pode ser feita por meio do estamento, no qual determinados poderes de mando e as correspondentes oportunidades econômicas são apropriadas por aqueles que governam. Na dominação patrimonial, e especialmente a

patrimonial-estamental, os poderes de mando, os direitos senhoriais econômicos e as oportunidades econômicas privadas são apropriadas pelo estamento, assim como os poderes judiciais e militares (WEBER, 2004a). A dominação burocrática também se distinguiria da dominação carismática baseada em uma qualidade pessoal considerada extracotidiana, em decorrência da qual os adeptos reconhecem poderes ou qualidades sobrenaturais. A validade do carisma decorre do reconhecimento dos dominados das virtudes daquela pessoa, e é oriunda da entrega à revelação, da veneração de heróis ou da confiança no líder. Ou seja, o reconhecimento não decorre da legitimidade, mas do dever dos adeptos de reconhecer a qualidade carismática do líder, em virtude da vocação e provas, caracterizando uma “entrega crente e inteiramente pessoal nascida do entusiasmo ou da miséria e esperança” (WEBER, 2004a, p. 158-159).

O conceito de patrimonialismo daria conta, então, de um exercício não racional de dominação, sustentado, em termos weberianos, a partir de um quadro puramente pessoal do senhor (2004a). Os meios de administração, nesse caso, são apropriados pela gestão patrimonial, ou seja, membros do quadro administrativo tomam posse de parte dos meios de gestão para alcançar interesses pessoais; buscam meios de apropriar-se de oportunidades econômicas, no âmbito estatal, por meio de domínio, tributos ou emolumentos. A corrupção adviria, por exemplo, da cobrança de taxas não regulamentadas, de sua variável em função de cada funcionário na aplicação de meios de extorsão, do arrendamento de cargos, entre outros.

Assim, no patrimonialismo, o funcionário e seu senhor podem ou não cuidar de assuntos oficiais, a delimitação entre a área pública e privada é tênue e a relação entre o superior e subordinado obedece a padrões de lealdade pessoal, sendo os assuntos pessoais resolvidos, predominantemente, pela comunicação oral. Weber (2004a) reforça também que o patrimonialismo inibe a atuação financeira da sociedade pela falta de estatutos racionais e confiáveis, ausência de quadro de funcionários qualificados e pela arbitrariedade material e pessoal do senhor e do quadro administrativo.

Isso não ocorreria na perspectiva weberiana no caso de uma administração racional, marcada pela coerência da relação de meios e fins visados, com funcionários profissionalmente qualificados, com fidelidade impessoal ao cargo e obedecendo à autoridade com base na lei. Na administração burocrática, cada funcionário tem autoridade necessária ao desempenho de suas funções e relativa autonomia frente ao seu superior, uma vez que não é considerado um empregado particular de um soberano.

Assim, a perspectiva weberiana reforça a ideia de que a perspectiva burocrática seria impermeável às ações de interesses patrimonialistas do tipo clientelista ou populista. Segundo Oliveira Júnior, Costa e Mendes (2016), essa perspectiva alimentou análises acerca

do fenômeno da corrupção a partir de modelos ideais, típicos de países modernos, sobretudo em países subdesenvolvidos, considerados “atrasados”. A causa do atraso residiria na distância entre a moralidade pública e a moralidade privada. Seriam tributárias dessa ideia as análises clássicas do processo de modernização brasileira e sua relação com o fenômeno da corrupção, empreendidas por Freyre (2003), Faoro (2001) e Holanda (2014), por exemplo.

Essa análise clássica da corrupção destaca a influência do modelo patrimonialista na organização do Estado brasileiro. Freyre (2003) considera que, de modo geral, a formação brasileira, embora complexa, possui um equilíbrio que é baseado em antagonismos. Em outras palavras, em que pese as enormes diferenças, a sociedade brasileira encontrou certo equilíbrio que tem como cerne o poder patriarcal, a figura pessoal de um senhor que concede a sua família, seus empregados e seus aliados parcela do gozo dos seus privilégios sociais. Para Faoro (2001), o domínio patrimonial, constituído pelo estamento, apropriou-se no Brasil das oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, em uma confusão entre o setor público e o privado, assim “o caminho burocrático do estamento, em passos entremeados de compromisso e transação, não desfigura a realidade fundamental, impenetrável às mudanças”, desse modo, o patrimonialismo pessoal converte-se em patrimonialismo estatal (FAORO, 2001, p. 823). Nesse viés, Holanda (2014, p. 192) afirma que no Brasil “só assimilamos efetivamente os princípios [do liberalismo democrático] até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes”, consequentemente “a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido”, na qual permanece com privilégios a aristocracia rural e semifeudal.

A partir dessa abordagem, o enfrentamento da corrupção seria feito a partir da realização de reformas institucionais voltadas à afirmação dos valores típicos da racionalidade moderna, tal como caracterizada por Weber, pela burocratização e profissionalização do serviço público e pela “racionalização” das relações entre o Estado, a sociedade e o mercado. Conforme constata Vale (2018, p. 21), “atribui-se a adoção da concepção da gestão burocrática, nos moldes weberianos, como uma forma de afastar a cultura patrimonialista de gestão, em busca de uma maior eficiência da organização”.

Com efeito, essa foi a perspectiva de fundo que informou a reforma burocrática do período Vargas, na década de 1930 (LIMA JÚNIOR, 1998). Até então, o processo de recrutamento dos quadros técnicos do Estado era inteiramente submetido à dinâmica da luta partidária e patrimonial pelo controle das agências governamentais e dos recursos de poder. O favoritismo era o principal critério de constituição das “burocracias” governamentais. Nesse

contexto, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) buscou introduzir um modelo de recrutamento impessoal e meritocrático, e a profissionalização das carreiras do serviço público. Os cargos passariam a ser escolhidos de acordo com critérios técnicos e o acesso por vias meritocráticas, e não por indicações políticas (ABRUCIO, 1998).

Logo, o embate entre a tradição patrimonialista e a emergência de uma burocratização weberiana não institucionalizada de modo integral como no caso brasileiro leva a discussões relacionadas a perspectivas que pudessem interpretar o fenômeno da corrupção na Administração Pública brasileira sob o contexto contemporâneo, como propõem Pinho e Sacramento (2018). Assim, outras interpretações teóricas como a do *agent x principal* de Przeworski (2005) merecem ser analisadas.

Na década de 1990, outro esforço institucional reformista ocorrido na Administração Pública brasileira, abraçando a questão da atuação do funcionalismo estatal e a corrupção, evidenciou uma nova disputa teórico política de fundo. Difundia-se o diagnóstico de que, no caso brasileiro, a evolução da Administração Pública desde os tempos coloniais teria mantido características patrimoniais e distintas formas de articulação entre interesses públicos e privados foram tomando forma até culminarem em práticas de corrupção no âmbito estatal (PINHO; SACRAMENTO, 2018). Nesse sentido, Vale (2018, p. 22) afirma que “na medida em que a Administração Burocrática foi revelando seus problemas, novos movimentos acadêmicos foram dando força ao pensamento liberal, aos quais se somaram a nova crença gerencialista e a uma cultura de *management*”.

Com essa visão, Bresser-Pereira (1996), que fora o Ministro da Reforma do Estado do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, identificava que, no Brasil, notadamente a partir da década de 1930, o patrimonialismo não havia sido eliminado, mas passou a conviver com a burocracia. Fenômenos como nepotismo e corrupção seriam, segundo essa interpretação, práticas correntes para controlar ou apropriar-se do Estado. Admitia-se a burocratização weberiana do Estado desde “que não atrapalhasse os interesses patrimonialistas fortemente enraizados e instalados” na sociedade brasileira (PINHO, 1998, p. 72). No entanto, com o passar do tempo, as modalidades de privatização do público, no Brasil, teriam se modificado e passado a se manifestarem por práticas de *rent-seeking*, conforme apura Bresser-Pereira (1996):

O *rent-seeking* é quase sempre um modo mais sutil e mais sofisticado de privatizar o Estado e exige que se usem novas contraestratégias. A administração gerencial; a descentralização; a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, além de serem modos muito mais eficientes de gerir o Estado, são recursos muito mais efetivos na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11).

Nesse contexto, a Nova Gestão Pública (NGP) é identificada pelos atores reformistas como o programa mais adequado a dar conta das novas e sofisticadas práticas de corrupção, em substituição às velhas estratégias de burocratização do aparato público. Descentralização e delegação de autoridade, ao lado de controle rígido de desempenho do gestor público seriam mecanismos mais eficazes para tanto. O modelo da NGP espalhou-se pelo mundo com a promessa de atacar dois males burocráticos: o excesso de procedimentos e a baixa responsabilização dos burocratas frente ao sistema político e à sociedade (ABRUCIO; SANO, 2008).

A perspectiva teórica escolhida para abordagem dessa dissertação e que embasa essas propostas advém da teoria da escolha pública. Um dos textos que expressa essa concepção e torna-se seminal, no interior do debate em torno da reforma gerencial do Estado, é de Przeworski (2005), uma teorização sobre a relação entre agente e mandatário (ou *agent x principal*).

Antes de expor essa teoria, importante explicar que, na abordagem teórica da escolha pública, os conceitos econômicos são aplicados à política e à administração pública, em uma analogia com o funcionamento do mercado. Nessa visão, o político, assim como o burocrata, não é teorizado como representante ou garantidor do interesse público, mas visto como *homo economicus*, é um agente que busca a satisfação do seu autointeresse. Assim, teóricos da escolha pública defendem a ideia de que os atores políticos agem motivados por um cálculo econômico: políticos e burocratas calculam ganhos e riscos para engendram em comportamentos corruptos, fazendo-o quando a utilidade supera as perdas. O pressuposto do comportamento individual “maximizador”, aplicado às interações sociais e políticas, é assumido por Przeworski, em cuja obra encontram-se os três elementos constitutivos da teoria da escolha pública: o pressuposto do autointeresse, a concepção de interações político sociais como relações de mercado e o individualismo metodológico.

Para Przeworski (2005, p. 39) “o objetivo da reforma do Estado é construir instituições que deem poder ao aparelho do Estado para fazer o que ele deve fazer e impeçam de fazer o que não deve fazer”. A estratégia de Przeworski é “tomar todas as precauções para que os governantes se mantenham virtuosos, enquanto merecem a confiança do povo”.

Przeworski (2005, p. 39) analisa as relações “entre governos e agentes econômicos privados (regulação), entre políticos e burocratas (supervisão/acompanhamento), e entre cidadãos e governos (responsabilização)”. São relações caracterizadas pelo fato de não haver simetria de informações entre as partes e do tipo *principal x agent*, na qual esse dispõe de

informações que aquele não observa diretamente, ou seja, os *agents* sabem o que os motivam, têm conhecimento privilegiado sobre suas capacidades e podem ter a chance de observar coisas que os *principals* não podem ver. Em decorrência disso, segundo Przeworski (2005, p. 45), surge, para o *principal*, o desafio de “induzir o *agent* a agir em seu interesse (dele, *principal*), respeitando ao mesmo tempo a restrição à participação - isto é, oferecendo ao *agent* a renda (ou o benefício) da próxima melhor oportunidade” e, concomitantemente, permitindo que o *agent* atue em seus próprios interesses.

Assim, dentre as condições para que governantes e servidores públicos mantenham-se virtuosos, ou “façam o que devem fazer”, estão os incentivos e a capacidade de estreita supervisão, por parte do sistema político e da sociedade. Dito de outro modo, o Estado precisa criar incentivos para que os funcionários públicos atuem de modo a satisfazer o interesse público, o que exige que a burocracia seja efetivamente supervisionada pelos políticos eleitos, e esses, por sua vez, sejam efetivamente controlados pelos cidadãos. A partir da lógica utilitarista dos incentivos, tanto os agentes privados quanto os burocratas e os políticos devem se beneficiar quando comportam de modo a favorecer o interesse público ou devem sofrer algum prejuízo quando não o fazem (PRZEWORSKI, 2005, p. 46).

Sobre a relação entre Estado (*principal*) e agentes econômicos (*agent*), Przeworski (2005, p. 47) afirma que o primeiro “define a estrutura de incentivos para os agentes privados, exercendo o poder de coerção legitimado pela lei: obriga por lei a prática de algumas ações ou as proíbe”. A intervenção do Estado na economia tem consequências distributivas e, conseqüentemente, os grupos afetados pela regulação buscam aquela que mais os beneficiem, assim como se mobilizam para resistir a qualquer outra regulação que os prejudiquem, o que pode induzir laços clientelistas entre os reguladores e os regulados (PRZEWORSKI, 2005, p. 48). Ou seja, “a própria capacidade do Estado de intervir transforma-o em alvo atraente para a influência dos interesses particulares; e a própria capacidade de assumir compromissos abre espaço para conluio” (PRZEWORSKI, 2005, p. 52). A fim de evitar conluio contra o interesse público nessa relação, o Estado deve instrumentar-se para intervir de modo positivo e, ainda, induzir que os agentes econômicos ajam legalmente (PRZEWORSKI, 2005, p. 48).

A relação entre político (*principal*) e burocrata (*agent*) decorre de uma característica do Estado moderno. Em uma democracia, a autoridade do Estado para regular a vida da sociedade deriva das eleições, mas muitas das funções que esse presta aos cidadãos, além dos serviços públicos, são delegadas à burocracia pública (PRZEWORSKI, 2005, p. 52). A delegação leva a problemas básicos do relacionamento *principal* x *agent*, pois como é “impossível formular leis que especifiquem todas as ações dos *agents* sob todas as

contingências”, os burocratas conservam determinada autonomia para decidir, ainda que não tenham, necessariamente, os mesmos objetivos dos cidadãos ou daqueles que os representam, ou seja, os políticos eleitos (PRZEWORSKI, 2005, p. 53-54). Segundo Przeworski (2005, p. 53), os burocratas podem querer maximizar a autonomia que possuem, garantir o emprego que gozam, prestar favores clientelistas aos amigos e aos aliados, ou enriquecer à custa dos cidadãos.

Os políticos enfrentam uma série de dificuldades no controle dos burocratas, afirma Przeworski (2005, p. 53-55): a vigilância desses *agents* é complexa, pois os resultados públicos dependem da ação conjunta de diversos burocratas; o interesse público é composto por diversas facetas impossíveis de se reduzir em uma única dimensão, o que dificulta a avaliação objetiva dos burocratas; as burocracias públicas, muito frequentemente, são monopólios o que, por sua vez, implica em ausência de parâmetros pelos quais se possa comparar o seu desempenho. Diante de todas essas dificuldades, as burocracias públicas são controladas muito mais a partir de regras do que por meio de incentivos, o que implica em controle *a priori* dos processos, em oposição ao controle *a posteriori* dos resultados. Consequentemente, os burocratas são julgados por seu respeito às regras e pelo que fazem constar nos relatórios, o que não seria muito eficaz, pois os políticos teriam que arcar com os custos do monitoramento e não haveria uma relação direta entre incentivo e desempenho. (PRZEWORSKI, 2005, p. 55).

Para minorar tais dificuldades, Przeworski (2005, p. 55-56) sugere a formulação de contratos adequados por meio dos quais o *principal* pode criar incentivos para os *agentes*; instrumentos de triagem e seleção para recrutamento para o serviço público; fiscalização institucional para que sempre que um *agent* esteja em condições de ameaçar gravemente os interesses do *principal*, esse possa frustrar a capacidade do *agent* de adotar unilateralmente aquele curso de ação; criação de múltiplos *principals* ou múltiplos *agents*, permitindo a coleta de várias informações e exercício do contraditório na construção de políticas e projetos; estabelecimento de competição, seja entre agências estatais e privadas, seja entre agências estatais, no caso de o setor ser monopolizado; descentralização. Ademais, como a burocracia estatal presta serviços aos cidadãos, esses têm melhor informação sobre o desempenho desses *agents*, portanto devem ser estimuladas pelos políticos a supervisão do tipo “alarme de incêndio”, a ser exercida pelos cidadãos em relação aos burocratas (PRZEWORSKI, 2005, p. 58).

Já o desafio da relação entre cidadão (*principal*) e político (*agent*) consiste em como o *principal* pode induzir o *agent* a melhorar seu bem-estar (do *principal*) em vez de perseguir seus próprios interesses (do *agent*) ou da burocracia, conforme afirma Przeworski. Segundo o

autor, políticos e burocratas podem agir mancomunados contra o interesse público ao tentarem se opor ao futuro governo e, ao fazer isso, conferem maior “autonomia à burocracia, o que significa que a burocracia não será bem projetada para atender a objetivos sociais e que os burocratas não terão incentivos para promovê-los” (PRZEWORSKI, 2005, p. 59).

A relação entre cidadãos e políticos é dotada de um elemento extra de complexidade em comparação às demais relações abordadas, pois são os *principals* que detêm a soberania, mas, “como o Estado é um mecanismo centralizado e com poder de coerção, os *agents* que decidem as regras que os *principals* devem obediência, e quem os obriga a obedecer” (PRZEWORSKI, 2005, p. 60).

Para Przeworski (2005, p. 60-62), outro desafio dessa relação é que os cidadãos votam com base nas promessas de campanha dos políticos, porém, em nenhum sistema democrático, esses são obrigados a cumprir a plataforma eleitoral. No máximo, os cidadãos, por meio do voto, conseguem responsabilizar retrospectivamente os governos. Sendo assim, para o autor, voto é hábil a gerar *accountability*, pois “os governos preveem, antecipadamente, o julgamento que será feito, retrospectivamente, pelos cidadãos; prevendo o que pensarão os eleitores, o governo escolhe políticas e emite mensagens que, a seu ver, os cidadãos considerarão positivas à época das eleições seguintes”. Ocorre que a assimetria de informação entre políticos e cidadãos pode fazer com que esses não tenham dados suficientes para realizar o julgamento daqueles, ainda que retrospectivamente. Para que essas informações estejam disponíveis para os cidadãos, é necessária efetiva oposição política para monitorar os governos e informar sobre o desempenho desse aos cidadãos, os veículos de comunicação devem focalizar nos interesses gerais, os mecanismos de *accountability* devem ser “verticais” (entre políticos e eleitores) e “horizontais” (entre vários ramos do governo) e, por fim, “a qualidade e a quantidade de informação posta à disposição dos cidadãos para que julguem as ações do governo podem ser melhoradas através de inovações institucionais (PRZEWORSKI, 2005, p. 65).

A despeito da formulação abrangente acerca das relações entre *agents* e *principals*, grandes esforços foram despendidos pelas reformas gerenciais sobre mecanismos de incentivos positivos (incentivos financeiros) e negativos (sanções penais) para controlar a atuação dos atores estatais. A estratégia tinha como suposto alterar a relação entre os custos e benefícios da corrupção, criando uma contramotivação ao comportamento ilegal dos agentes.

Outra vertente de atuação buscou diminuir o monopólio e a discricionariedade próprios da atuação estatal, buscando transformar a gestão do Estado em uma questão simplesmente gerencial. O suposto seria que a corrupção ocorreria quando houvesse “excesso

de interferência do Estado e do exercício de suas prerrogativas, e controles insuficientes sobre a atuação dos atores que conduzem negócios públicos”. Ademais, supõe-se que o fenômeno da corrupção seria inerente à política. A teoria assenta-se, portanto, na desconfiança quanto à atuação dos agentes políticos e da burocracia; e na defesa pela diminuição do Estado e a liberação das forças do mercado (OLIVEIRA JÚNIOR, COSTA; MENDES, 2016).

São exemplares dessas novas políticas de enfrentamento à corrupção as reformas gerencialistas, que buscaram implementar na administração pública práticas da iniciativa privada como a gestão por resultados e mecanismos de controle de produção dos servidores públicos, além das práticas de publicização por meio de novas tecnologias.

Reflete Filgueiras (2011) que, nas reformas gerencialistas na administração pública brasileira, o mote central era realizar o controle sobre as políticas públicas e o combate à corrupção por meio da transparência nas relações entre Estado e sociedade. Porém, a assimetria de informação entre esses permaneceu, a despeito da maior publicidade dada aos atos governamentais. Sendo assim, as inovações no controle brasileiro centraram-se em questões burocrático-administrativas, com poucas mudanças no que se refere ao controle público. Consequentemente, esse ainda se mostra insuficiente para o combate à corrupção, pois

O resultado é que a transparência, do modo como é construída no Brasil, alimenta uma política do escândalo permanente, cujas consequências não se dão sobre a governabilidade do regime, mas na legitimidade das instituições. O resultado da política de transparência no Brasil democrático é que o monopólio burocrático sobre as políticas resulta em uma baixa *accountability*, o que mantém, por sua vez, a profusão de escândalos de corrupção (FILGUEIRAS, 2011, p. 144).

Em que pesem os parâmetros de enfrentamento à corrupção terem sido modificados da perspectiva burocrática para a gerencial, ainda mantiveram o foco no problema e não apresentaram os resultados esperados. Diante disso, como escolha para a dissertação, analisa-se a perspectiva republicana de Pettit (1997), a qual é voltada para o fomento da conformidade, e não para o controle repressivo da corrupção, como as perspectivas anteriormente analisadas.

Pettit (1997) analisa a corrupção e o controle estatal sob a ótica republicana, a qual pressupõe uma ideia de liberdade diferente da ideia liberal, que contém as duas vertentes teóricas previamente descritas. A liberdade liberal (negativa) é sinônimo de não interferência, tem forte ligação com a propriedade, é pensada a partir do sujeito, o qual cumpre seu papel na sociedade por meio da produção econômica (*homo economicus*). Já a liberdade republicana (positiva) opõe-se à dominação, pressupõe a soberania popular e consequente submissão de todos à lei (*rule of law*), é pensada a partir da coletividade e, portanto, exige do sujeito

participação política para o desempenho do seu papel social, não apenas para o exercício do voto, de tempos em tempos, em cada eleição. Para Pettit (1997), a liberdade concebida pelos republicanos tradicionais é antônima da escravidão ou da sujeição e razão pela qual a exposição à vontade arbitrária é um grande mal a ser evitado. Para o autor,

a liberdade como não-dominação sustenta um conjunto rico, e até radical, de políticas públicas, proporcionando uma base ecumênica para o que de outra forma poderia parecer uma demanda seccional do Estado. E a liberdade como não-dominação sustenta uma concepção de democracia sob a qual a contestabilidade toma o lugar geralmente dado ao consentimento; o que é de importância primordial não é que o governo faça o que o povo diz, mas, sob pena de arbitrariedade, que as pessoas sempre possam contestar o que quer que seja nesse governo. (PETTIT, 1997, p. ix).

Na tradição republicana, prevalece visão pessimista da corruptibilidade dos seres humanos em posições de poder, embora essa seja otimista em relação à natureza humana (PETTIT, 1997). Ou seja, a ideia regente é que as pessoas no poder não são inevitavelmente corruptas, mas são inerentemente corruptíveis: embora elas possam realmente tomar suas decisões em uma base apropriada e imparcial, não podem ser confiáveis para continuar a tomá-las se não houver bloqueios ou verificações contra o abuso de poder. Sendo assim, Pettit (1997) defende que as instituições devem ser projetadas para funcionarem tanto para os agentes que não são corruptos quanto, em uma segunda linha de defesa, para os que o são. Diante disso, o autor afirma que, por mais que a tradição republicana abrace a ideia da virtude do agente, essa exige um padrão republicano de leis e democracia e um regime de freios e contrapesos.

Pettit (1997) afirma que existem dois tipos de controle que podem ser implementados de modo a promover algum efeito geral, para tornar as instituições à prova de corruptibilidade: o primeiro são os filtros, o segundo são sanções. Os filtros permitem recrutar para certas tarefas estatais pessoas que são mais prováveis de se comportarem de maneira socialmente valorizada. Procedimentos de busca e seleção, bem como restrições e desideratos sobre a elegibilidade para o cargo, exemplificam o controle por meio dos filtros. Já as sanções são aptas a tornar as opções de ações dos agentes que estão no poder mais atraentes ou menos atraentes ao impor penalidades (sanções negativas) ou oferecer recompensas (sanções positivas) em decorrência de determinado ato.

Pettit (1997, p. 217) acredita que a virtude cívica que uma pessoa possui, ou seja, a sensibilidade às considerações culturalmente moldadas para o comportamento público, não “se evaporam” quando essa vai às urnas, entra na legislatura ou na administração, ou serve nos tribunais ou na burocracia. Pelo contrário, o autor acredita na existência de um *ethos* saliente de comportamento público o qual assegura que, mesmo que ocorra corrupção, não será o

primeiro recurso natural do sujeito. Consequentemente, afirma Pettit (1997), a regulamentação do Estado deve, ou seja, o *design* institucional, em uma primeira linha de defesa, ser voltada ao sujeito que age em conformidade e, em segundo, deve estruturar instrumentos para lidar com aqueles que são ativamente corruptos.

Diante disso, o autor propõe 3 princípios para a regulamentação republicana: (i) ela deve filtrar antes de sancionar: o desenho institucional deve prever possibilidades de triagem para selecionar aqueles que ocuparão posição de poder antes de investigar as perspectivas de sancionamento. Para o autor, oportunidades de triagem nem sempre estão disponíveis, às vezes tem alto custos e podem não ser viáveis, mas, sempre que forem, o *designer* instrucional deve explorá-las; (ii) não sendo possível a triagem, deve haver sanções positivas que mantenham virtuosos aqueles que estão no poder e agem em conformidade; (iii) por fim, deve haver sanções que inibam a inconformidade, colocando restrições sobre aqueles que são inclinados a agir de forma contrária ao *ethos* público e minimizando eventuais danos, caso a ilegalidade ocorra.

Cabe ressaltar que, para Pettit (1997), as leis só são efetivas, em um contexto republicano que tem como pressuposto a liberdade positiva, se estiverem em sinergia com as normas cívicas estabelecidas, ou que virão a ser estabelecidas, no âmbito da sociedade civil. Em outras palavras, as leis devem fortalecer as condutas que a sociedade considera positivas e reprimir aquelas consideradas negativas. Isso porque, em uma república, as leis devem ser respeitadas em decorrência do senso de civilidade, pois, caso contrário, não serão compatíveis com o *status* de pessoa livre e, consequentemente, será seccional e seu cumprimento será contingente às circunstâncias e tão relutante que os indivíduos só não irão se opor enquanto os benefícios forem maiores que o custo de se opor a essas leis.

Pettit (1997) lista três condições necessárias para a existência de uma norma cívica. Primeiro, as partes relevantes devem exibir o padrão de comportamento em questão; segundo, essas partes devem aprovar o fato de alguém fazer isso e/ou desaprovar que alguém não o faça; e terceiro, essa aprovação deve tornar o comportamento mais provável ou seguro do que seria de outra forma. Para o autor, onde essas condições são satisfeitas, é provável que haja uma crença comum do grupo relevante e, assim, todos estarão em posição de reconhecer não apenas a existência da norma, mas que essa prescreve algo que deve ser feito, o que faz com que a lei decorrente dessa norma cívica seja cumprida. Por fim, o autor ressalta que pouco ou nada se sabe sobre como gerar civilidade generalizada onde ela deixou de existir e, portanto, o Estado deve ter muito cuidado para não introduzir padrões de controle pesados que possam minar a influência desse modo de regulação republicano, pois o combate à corrupção deve ser focado

na manutenção do senso de civilidade, o qual é capaz de pressionar os indivíduos a agirem em conformidade.

A perspectiva de Pettit (1997) difere das demais anteriormente referidas nesta dissertação na medida em que não supõe que o agente – político ou burocrata – é, necessariamente, maximizador do seu interesse. Pettit pressupõe que o indivíduo pode tanto ser um cidadão virtuoso ou corrupto, mas nunca por natureza. Ele tanto pode ser capaz de agir em não conformidade em determinadas circunstâncias, quanto sua virtude cívica pode ser conformada a partir de *habitus* e instituições. Logo, para evitar a corrupção e alimentar o comportamento em conformidade, a estratégia central da abordagem republicana deve ser pedagógica. Em sua pedagogia da integridade, o Estado deve partir de mecanismos de incentivos à atuação em conformidade e somente como segunda linha de defesa, dispor sobre sanções, negativas (penas) ou positivas (prêmios). Por isso, a perspectiva de Pettit é mais abrangente que as anteriores e permite construir estratégias mais amplas de enfrentamento e prevenção à corrupção.

A abordagem a partir da integridade e não da corrupção, nas organizações públicas mundiais, deu-se, inicialmente, por meio de organismos multilaterais como a OCDE que, em 1998, produziu a *Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*, no qual afirmou que a integridade do serviço público é essencial para o florescimento dos mercados globais e para que os acordos internacionais sejam respeitados e expôs a seguinte análise:

significativamente, os países membros da OCDE estão explorando cada vez mais a aplicação de medidas administrativas e preventivas. À medida que os países implementam abordagens mais gerenciais no setor público, eles estão descobrindo que uma abordagem centralizada e baseada em conformidade para o gerenciamento de ética é incompatível com um público descentralizado, baseado em um sistema de gestão de resultados. Existe uma tendência para uma maior confiança nos mecanismos que definem e promovem valores aspiracionais para o setor público e incentivar o bom comportamento (OCDE, 1998, p. 77).

Nas organizações privadas, o reforço das condutas positivas e o reconhecimento da importância das medidas preventivas deu-se mais precocemente do que nas públicas. As organizações privadas, ao longo da história, adaptaram-se em relação à corrupção. Isso ocorreu em três estágios distintos, conforme lista Zenkner (2018). No primeiro estágio, a corrupção era instrumento de realização de negócios. Méon e Sekkat (2005) reforçam que a corrupção era interpretada como um incentivo, uma vez que “lubrificava as engrenagens”¹¹ institucionais,

¹¹ Da expressão em inglês “*grease the wheels*”.

buscando brechas onde as dinâmicas de governança não eram efetivas ou agentes públicos necessitavam de suborno para agilizar processos burocráticos. Em um segundo estágio, havia preocupação com o cumprimento das leis, mas não havia implementação de controles internos efetivos para evitá-la. Sendo assim, “a responsabilidade pela identificação de práticas ilícitas, no seio da organização, é transferida única e exclusivamente para as autoridades competentes e, em algumas situações, a corrupção privada é encarada até com certa utilidade” (ZENKER, 2018, p. 97). Na contemporaneidade, diante dos escândalos mundiais de corrupção em sequência e do interesse do setor privado em enfrentar abertamente o problema, uma barreira contra a corrupção “transformou-se num fator essencial do ponto de vista de gestão de riscos empresariais e, em alguns casos, até numa questão de sobrevivência das companhias, dada a maior possibilidade de detecção e punição da corrupção por parte das autoridades públicas” (ZENKER, 2018, p. 97). Ademais, o mercado vem estimulando a adoção de medidas anticorrupção como “parte de sua política interna a fim de valorizar a sustentabilidade empresarial, conservar a sua reputação e proteger os interesses de seus *stakeholders*” (ZENKER, 2018, p. 97). Ou seja, as organizações privadas responderam à necessidade de adotar mecanismos que demonstrassem para o Estado e/ou para o mercado que se posicionavam contra a corrupção, na medida em que essa não é mais aceita como forma de fazer negócio (ROSE-ACKERMAN, 1999), pois “emperra as engrenagens”¹² (MÉON; SEKKAT, 2005).

Historicamente, as legislações brasileiras voltadas à probidade foram estruturadas com foco nas sanções. O Estado brasileiro ainda combate o desvio por meio do enrijecimento dos controles repressivos, o que remonta à tradição liberal, da qual fazem parte Weber e Przeworski. A Lei Anticorrupção é destaque no ordenamento jurídico nacional ao tangenciar a perspectiva de reforço das condutas positivas, quando prevê que a adoção de programas de integridade pela pessoa jurídica privada será levada em consideração na aplicação de sanção prevista na lei.

Os normativos do ordenamento jurídico brasileiro voltadas ao combate à corrupção, de uma forma geral, possuem como pressuposto conceitos diversos sobre o problema a ser enfrentado, abrangendo as perspectivas burocráticas, gerenciais e republicanas, o que gera inconsistência parcial, lacunas, segmentação, diversas interpretações e horizontes de enfrentamento. Em que pese o reconhecimento desse problema, frisa-se que a presente dissertação dedica-se a analisar uma forma específica de enfrentamento da corrupção inserida

¹² Da expressão em inglês “*sand the wheels*”.

nesse complexo conjunto de normas: os programas de integridade que coadunam com a perspectiva republicana de enfrentamento à corrupção.

Eleger os programas de integridade em uma perspectiva republicana de corrupção permite entender por que esses se voltam primordialmente à prevenção e não ao seu sancionamento. O enquadramento da corrupção como um desvio não natural, ou seja, como uma exceção na conduta do cidadão que naturalmente possui *ethos* público, direciona a atuação estatal no enfrentamento da corrupção para medidas que reforçam as condutas positivas dos cidadãos, tais como os programas de integridade.

5 PERCURSO METODOLÓGICO

Com a finalidade de analisar como vem ocorrendo a institucionalização dos programas de integridade nas organizações públicas e privadas brasileiras, optou-se pela pesquisa qualitativa. Destaca Colbari (2014, p. 242) que a pesquisa qualitativa é “um conjunto de práticas interpretativas que não privilegia uma metodologia singular, portanto não institui nem se acopla a um paradigma exclusivo para sua fundamentação e justificação do ponto de vista heurístico”.

Paiva Júnior, Leão e Mello (2011, p. 194) refletem que a investigação qualitativa assume certo grau de indução, o qual “pode chegar à sua forma mais pura, despojada de teoria e sem a formulação de hipóteses, mas permanecendo aberta à descoberta, mesmo quando se utiliza de um quadro teórico prévio, uma vez que este não será operado no nível de variáveis”. Apesar disso, alertam os autores que há critérios de validade e confiabilidade que devem ser observados pelo pesquisador.

Na tradição qualitativa a validade tende a ser observada nos seguintes aspectos: validade aparente, que se refere a quando um método de pesquisa produz o tipo de informação desejado ou esperado; validade instrumental, que procura a combinação entre os dados fornecidos por um método de pesquisa e aqueles gerados por algum procedimento alternativo, que é aceito como válido; e validade teórica, que se refere à legitimidade dos procedimentos da pesquisa em termos de teoria estabelecida. A confiabilidade, por sua vez, refere-se à garantia de que outro pesquisador poderá realizar uma pesquisa semelhante e chegará a resultados aproximados. Na pesquisa qualitativa, tende a ser observada nos seguintes aspectos: confiabilidade quixotesca, que se refere às circunstâncias em que um único método de observação mantém uma medida contínua; confiabilidade diacrônica, que se refere à estabilidade de uma observação através do tempo; e confiabilidade sincrônica, que se refere à similaridade de diferentes observações dentro de um mesmo período de tempo (KIRK; MILLER, 1986; citado por PAIVA JÚNIOR; LEÃO; MELLO; 2011, p. 194-195).

Na presente dissertação, o critério de validade aparente pode ser apreciado a partir da opção pela abordagem qualitativa para alcance dos objetivos geral e específicos descritos na introdução. A validade instrumental pode ser examinada a partir dos critérios metodológicos eleitos para a presente pesquisa, os quais estão explicitados neste capítulo. A validade teórica pode ser aferida a partir das teorias apresentadas no segundo capítulo, todas em combinação com a apresentação e análise de resultados realizadas no capítulo seis e sete. O método de estudo de caso permite a análise do fenômeno do programa de integridade nos termos de uma confiabilidade sincrônica, no qual diferentes observações possibilitaram a análise do fenômeno, conforme será descrito na sequência.

Para o alcance dos objetivos geral e específicos da dissertação, algumas opções metodológicas foram eleitas no processo de pesquisa, como a abordagem descritiva e explicativa. Para Collis e Hussey (2005, p. 24) a pesquisa descritiva busca “identificar e obter informações sobre as características de determinado fenômeno”, procurando avaliar e examinar questões pertinentes, no caso desta dissertação, a institucionalização dos programas de integridade. Por sua vez, a pesquisa explicativa, reforçam Collis e Hussey (2005, p. 25), oferece uma análise preditiva “para o que está acontecendo em determinada situação”, buscando verificar se determinados problemas de estudo podem apresentar características similares em outros lugares, bem como “fornecer uma solução válida e forte baseada num entendimento claro das causas relevantes, uma vez que fornece respostas a ‘como’, ‘por que’, e ‘onde’ para eventos em andamento e também para eventos futuros” e, portanto, se coaduna com o que se propõe realizar na presente dissertação.

A fim de obter e a organizar as informações relacionadas ao estudo em questão, realizou-se trabalho de campo a fim de coletar dados (GODOY, 1995). Para Flick (2009), a coleta de dados deve ser direcionada com os objetivos da pesquisa e com os tipos de dados a serem coletados. Nos termos de Collis e Hussey (2005), optou-se pela triangulação, ou seja, a utilização de diferentes técnicas de pesquisa para o mesmo estudo, tal como também recomendam Tolbert e Zucker (1999) para estudos ligados ao estágio de institucionalização de fenômenos organizacionais.

As técnicas utilizadas na coleta de dados e evidências baseiam-se em: (i) levantamento documental; (ii) percepção de especialistas; (iii) discussões com informantes qualificados; e (iv) estudo de caso por meio de entrevistas semi-estruturadas. No Quadro 3, abaixo, apresenta-se a síntese das técnicas utilizadas na coleta de dados, as quais serão explicitadas na sequência.

| TÉCNICAS UTILIZADAS NA COLETA DE DADOS DA PESQUISA | | |
|--|--|---|
| INSTRUMENTO | DETALHAMENTO | OBJETIVO |
| Levantamento documental | <ul style="list-style-type: none"> • Artigos • Bases científicas no formato eletrônico • Diários oficiais • Legislação • Livros • Material produzido por organismos multilaterais, órgãos de controle, organizações não governamentais • Páginas eletrônicas de diversas organizações | Ampliar a compreensão do estado da arte no que tange às discussões relacionadas ao tema da dissertação, além de construir o referencial teórico |
| Discussão com informantes qualificados | <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas em profundidade com quatro profissionais que possuem prática relacionada ao tema e sólida formação teórica | Realizar as prospecções preliminares sobre a temática em um campo pouco estudado como demonstraram os levantamentos iniciais |
| Percepção de especialistas | <ul style="list-style-type: none"> • Participação em 16 eventos relacionados ao tema, somando aproximadamente 150 horas de duração, nos quais foi possível obter a percepção de diversos especialistas sobre o tema | Coligir as principais impressões sobre o contexto institucional relacionado ao combate e prevenção à corrupção e a disseminação de programas de integridade |
| Entrevistas semi-estruturadas | <ul style="list-style-type: none"> • Seleção de organizações, conforme critério metodológico, para estudo de casos. • Entrevistas semi-estruturadas com membros das organizações escolhidas • Levantamento de documentos relacionados ao programas de integridade dessas organizações | Descrever os casos a fim de analisar o fenômeno dos programas de integridade, pouco estudado, em profundidade |

Quadro 3 – Técnicas utilizadas na coleta de dados

Fonte: Elaborado pela autora.

Cabe ressaltar que as técnicas de coleta de dados utilizadas no decorrer da pesquisa ocorreram de forma simultânea, não devendo o Quadro 3 ser interpretado como uma sequência. Em alguns estágios da pesquisa, o levantamento documental ocorria simultaneamente à percepção dos especialistas, bem como nas discussões com os informantes qualificados, por exemplo.

O levantamento documental buscou identificar os documentos que permitissem compreender a temática do combate à corrupção por meio do programa de integridade como forma de interpretar o entendimento da problemática envolvida (CRESWELL, 2014), uma vez que os documentos permitem inferir como os eventos são construídos e as justificativas registradas. Realizou-se o levantamento documental nos termos de Godoy (2005), visando obter o estado da arte sobre a temática “programa de integridade”, envolvendo a leitura de artigos sobre assuntos correlatos; a busca em bases científicas no formato eletrônico a fim de se verificar a existência de artigos sobre o tema em uma análise quantitativa e também qualitativa; diários oficiais objetivando verificar a quantidade de publicações de entes públicos relacionadas aos programas de integridade; legislações relacionadas com a questão; materiais produzidos por organismos multilaterais, órgãos de controle, organizações não governamentais sobre integridade e corrupção; páginas eletrônicas de diversas organizações, especialmente aquelas escolhidas como objeto de estudo de casos. Dessa forma, foi possível ampliar a compreensão do estado da arte no que tange às discussões relacionadas ao tema da dissertação, além de construir o referencial teórico.

Realizaram-se também entrevistas em profundidade, nos termos de Creswell (2014) e, como sugerido por Cavedon (2014) com quatro informantes qualificados:

01. professor de instituição federal de ensino, doutor em Direito, estudioso das dinâmicas do direito empresarial;
02. servidor público federal, detentor do título de doutor em Administração, estudioso das dinâmicas de fiscalização do mercado financeiro mundial;
03. servidor público federal, detentor do título de mestre em Administração Pública, responsável pela supervisão de conformidade em órgãos e entidades federais, estudioso dos processos de controle interno da Administração Pública; e
04. professor de instituição federal de ensino, pós-doutor em Direito, estudioso do contexto nacional e internacional de combate à corrupção e advogado militante.

As quatro entrevistas em profundidade realizadas tiveram como objetivo principal obter prospecções iniciais sobre a temática, visto que o levantamento documental preliminar demonstrou não haver literatura consolidada sobre programas de integridade e, assim, buscaram-se indivíduos com conhecimentos profundos sobre temas que tangenciassem o objeto de estudo principal. As entrevistas foram coligidas por meio de registros escritos para posterior análise de conteúdo, como sugerido por Colbari (2014). O ético sigilo da fonte foi preservado a pedido dos entrevistados. Diante disso, a descrição dos informantes foi feita no masculino, independente do sexo.

Além disso, nos termos de Pinheiro, Farias e Abe-Lima (2013), obteve-se a percepção de diversos especialistas em temáticas relacionadas à integridade na seara pública e privada, por meio do comparecimento a dezesseis eventos temáticos, os quais somam aproximadamente 150 horas, no período de maio de 2018 a outubro de 2019, utilizando-se de caderno de campo para obter o registro imediato das opiniões e expressões que acontecem no espaço investigado (CRESWELL, 2014), com o fim de coligir as principais impressões sobre o contexto institucional relacionado ao combate e prevenção à corrupção e a disseminação de programas de integridade e seus instrumentos. Lista-se, a seguir, os eventos nos quais foram colhidas as percepções dos especialistas:

- a) Congresso “Direito Administrativo em Tempos de Lava Jato: Efeitos e Perspectivas”, realizado na Escola Superior Dom Helder Câmara, em Belo Horizonte, de 7 a 8 de maio de 2018, com carga horária de 18 horas.
- b) Evento “1º Aniversário do Plano Mineiro de Promoção da Integridade, realizado pelo Governo do Estado de Minas Gerais, em Belo Horizonte, dia 15 de maio de 2018, com carga horária de 03 horas.
- c) Evento “Novas Medidas Contra a Corrupção”, realizado pela Escola de Administração Fazendária (ESAF), em Belo Horizonte, no dia 10 de setembro de 2018, com carga horária de 02 horas.
- d) Seminário “Integridade e Eficiência nas Contratações Públicas: Prevenção da Corrupção”, realizado pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo, no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), em Belo Horizonte, nos dias 26 a 28 de setembro de 2018, com carga horária de 20 horas.
- e) Seminário “Dia Internacional contra a Corrupção – Transparência Internacional Brasil/ESAF”, realizado pela Escola de Administração Fazendária (ESAF), em Belo Horizonte, dia 06 de dezembro de 2018, com carga horária de 06 horas.
- f) Workshop de desenvolvimento de manuscritos para o número temático “Fraudes e Corrupção: o que Contabilidade e Organizações têm a dizer?”, da Revista de Contabilidade e Organizações (RCO-USP), organizado pelos editores convidados para a chamada, *on line*, no dia 15 de fevereiro de 2019, com carga horária de 06 horas.
- g) Congresso “XI Congresso Mineiro de Direito Administrativo”, realizado na Fundação Dom Cabral, Lagoa dos Ingleses em Nova Lima- MG, nos dias 06 a 08 de maio de 2019, com carga horária de 30h.

- h) Seminário “Políticas de integridade: fomento à boa governança e ao controle público”, realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP-MG), em Belo Horizonte, no dia 16 de maio de 2019, com carga horária de 04 horas.
- i) Seminário “*Compliance* e Combate à Corrupção - Políticas de Prevenção a Desastres Ambientais”, organizado pelo Ministério Público Federal em parceria com Escola Superior Dom Helder Câmara e com apoio da Fundação Getúlio Vargas, realizado em Belo Horizonte nos dias 23 e 24 de maio de 2019, com duração total de 10 horas.
- j) Seminário “1º Seminário de *Compliance* BDMG”, realizado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, em Belo Horizonte, dia 28 de junho de 2019, com duração de 02 horas.
- k) Curso "Treinamento em Gestão de Riscos" promovido pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais – Programa CGE Capacita, em Belo Horizonte, nos dias 05 a 08 de julho de 2019, com carga horária de 12 horas.
- l) Palestra de abertura da “Semana de Capacitação em Integridade Pública” realizada pelo Município de Belo Horizonte em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU), em Belo Horizonte, dia 30 de julho de 2019, com carga horária de 02 horas.
- m) Evento “O Futuro das Contratações Públicas”, realizado pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em Belo Horizonte, dia 19 de agosto de 2019, com carga horária de 08 horas.
- n) Encontro “Principais Desafios da Governança no Setor Público”, promovido pelo Instituto Legislativo Brasileiro (INTERLEGIS) e Senado Federal, em Belo Horizonte, dia 20 de setembro de 2019, com carga horária de 03 horas.
- o) Congresso “XXXIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, realizado nos dias 16 a 18 de outubro de 2019, no Centro de Convenções Arquiteto Rubens Gil de Camilo, em Campo Grande, Mato Grosso do Sul, com carga horária de 30 horas.
- p) Evento “Desafios de *Compliance* no setor público”, realizado pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no dia 31 de outubro de 2019, com carga horária de 04 horas.

Dentre as possibilidades científicas da pesquisa qualitativa, entendeu-se que o estudo de caso seria a estratégia metodológica mais adequada, pois esse é recomendável quando se busca responder às questões "como" e "por que" certos fenômenos ocorrem, quando há pouca

possibilidade de controle sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real (GODOY, 1995, p. 25). Resume Gil (2008, p. 58) que “o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir seu conhecimento amplo e detalhado”, o que se deseja fazer em relação aos programas de integridade.

Creswell (2014, p. 88) elenca três tipos de estudos de caso na pesquisa qualitativa: o estudo instrumental único, no qual o pesquisador concentra-se em uma preocupação e seleciona um caso delimitado para ilustrar a questão; o estudo de caso coletivo ou múltiplo, no qual o pesquisador seleciona uma preocupação, mas escolhe múltiplos estudos de casos para ilustrar a questão; e o estudo de caso intrínseco, em que o foco está no próprio caso. Para a presente análise, optou-se por estudo de caso coletivo a fim de construir uma melhor observação do objeto. Isso porque Tolbert e Zucker (1999) afirmam que o estudo do processo de institucionalização, na maioria das vezes, requer trabalho comparativo sobre o desenvolvimento e propagação da inovação em diferentes estruturas, o que pode ser feito por meio da comparação de diversos casos reais que tenham sido objeto de teorização recente. Com isso, é maior o potencial de se “trazer importantes percepções para se saber se existem ou não semelhanças nos processos pelos quais ocorre a adoção e difusão dos diferentes tipos de estruturas” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 210).

A pesquisadora foi guiada pelo objeto “programa de integridade”, escolhendo cuidadosamente casos representativos em organizações de configurações diversas. Ressalta-se que não foi pretensão da pesquisa a generalização dos processos de institucionalização dos programas de integridade porque, como destacam Mozzato e Grzybovski (2011, p. 741), “na pesquisa qualitativa se fala mais na transferibilidade do que na generalização, sendo que a dificuldade de generalização é inerente à pesquisa qualitativa, não podendo ser destacada como limitação”.

Para Creswell (2014), o estudo de caso é a metodologia apropriada para se explorar um sistema delimitado, contemporâneo da vida real ao longo do tempo, por meio da detalhada coleta de dados em profundidade, envolvendo múltiplas fontes de informação, a fim de relatar uma descrição do caso e de temas do caso. É, portanto, o estudo de caso adequado à pesquisa. Já a aplicação de questionários ou a realização de um *survey* não seria o mais adequado, visto que levantamento preliminar, realizado pela pesquisadora, demonstrou que o tema é sensível e os conceitos relacionados ainda não são compreendidos de forma homogênea.

Para o delineamento dos casos estudados, foram realizados levantamentos preliminares junto a diversas organizações brasileiras, dentre elas: um órgão de controle interno estadual, um órgão de controle interno de uma capital, uma cooperativa de saúde de porte regional, uma empresa do ramo da construção civil com expressão nacional, uma empresa do ramo da construção e engenharia com atuação internacional, bem como uma empresa ramo de petróleo e gás de expressão internacional. Apesar dos programas de integridade dessas empresas estarem em destaque nos eventos frequentados e terem sido abordados em alguns poucos artigos científicos, tais organizações referenciadas não foram eleitas para o estudo. Dentre os diversos motivos para a não eleição destacam-se: dificuldade de acesso, contexto intraorganizacional conturbado em razão de transformações de grande monta, fragilidade dos programas de integridade que, algumas vezes, limitavam-se a um plano.

Após o levantamento preliminar, elencaram-se organizações que tinham em seu escopo características associadas ao objeto de pesquisa, conforme sugere Roesch (2005), a partir dos seguintes critérios: amplitude territorial de atuação nacional e oportunidade e acessibilidade para a investigação dos casos. Dentre as elencadas, foram selecionadas, inicialmente uma organização pública, uma organização privada cujo controle é estatal e uma organização privada.

A organização pública foi selecionada em razão do seu papel expressivo na disseminação do programa de integridade como instrumento de combate à corrupção. A organização privada com controle estatal foi selecionada em razão da acessibilidade. Já a primeira organização privada foi eleita por estar no *ranking* da pesquisa realizada pela Transparência Internacional, em 2018, que visou responder à pergunta “O quão transparentes são as 100 maiores empresas e os 10 maiores bancos brasileiros?” (SANEN; DONEGÁ, 2018, p. 04). A partir desse primeiro contato com essa empresa, outras organizações privadas foram sendo contatadas por meio de indicação dos entrevistados. Dentre as diversas indicações, escolheram-se mais três organizações privadas de segmentos diferentes, visando a uma perspectiva ampla da análise do fenômeno, dentro dos limites disponíveis de tempo e recursos para a execução da pesquisa.

Sendo assim, a pesquisa de campo deu-se por meio do sistema bola de neve (*snowball*): atores entrevistados indicaram outra organização a ser entrevistada, nos termos sugeridos por Marcus *et al* (2017). Esses autores afirmam que participantes que tenham melhor relacionamento com os indicados, menores restrições organizacionais e comportamentos favoráveis estão menos propícios a sugerirem pessoas que não atendam aos pressupostos básicos da pesquisa, ou seja, que não dominem o assunto programas de integridade.

Todas as organizações foco do trabalho foram convidadas a participar da pesquisa por meio de mensagem eletrônica que continha as características da pesquisa, a identificação e o contato da pesquisadora, do orientador e da instituição de ensino. Indicou-se que o principal método de coleta de dados seria por meio de entrevista sobre os seus programas de integridade.

Durante toda pesquisa, manteve-se o ético sigilo dos dados, pessoas e organizações, como recomendado pela Resolução nº. 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde. Para salvaguardar a privacidade e a confidencialidade dos dados utilizados, preservando integralmente o anonimato e a imagem do participante e sua organização, além de sigilo, ainda foi disponibilizado um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) aos participantes. Nos termos do artigo 5º da referida resolução, o processo de comunicação do consentimento e assentimento livre e esclarecido deu-se em três organizações pela assinatura do TCLE. Duas delas declinaram da necessidade de firmar o termo, uma vez que o fizeram por meio de expressão oral ou escrita, quando responderam ao e-mail que os convidou para a entrevista e, novamente, de forma oral durante a entrevista. Diante disso, a descrição dos informantes foi feita no masculino, independente do sexo, bem como foram omitidos os cargos ocupados pelos entrevistados e suprimidos determinados termos relacionados aos programas de integridade das organizações, que poderiam identificá-las.

Tais cuidados apoiam-se na sugestão de Alcadipani e Cepellos (2017) no que tange a algumas temáticas que possuem alto potencial de impacto nas pessoas e organizações que estão envolvidas na investigação científica. No caso desta dissertação, o contexto de pressão social e as ações legais relacionadas a assuntos relativos à temática da corrupção levaram a pesquisadora a certificar-se de ampla proteção aos sujeitos de seu estudo, uma vez que questões éticas e metodológicas poderiam surgir no decurso do trabalho de campo. Tais questões foram verificadas quando do surgimento de algumas restrições aos registros das entrevistas em áudio, e/ou locais reservados para a entrevista, e/ou solicitação da não identificação das organizações.

As entrevistas tiveram como objetivos principais identificar: (i) quais são as características do programa de integridade da organização; (ii) compreender como o processo de institucionalização do programa de integridade vem ocorrendo; (iii) conhecer os elementos internos e externos que impulsionaram o programa; (iv) quais foram/são os desafios enfrentados no percurso. Assim, as entrevistas foram semiestruturadas a partir desses eixos.

Além das informações fornecidas nas entrevistas sobre o programa de integridade, foram analisados documentos relacionados a esse tema, disponíveis no sítio eletrônico da organização, com exceção da sociedade limitada, que não divulgou tais informações. Creswell (2014, p. 131) ressalta que dados qualitativos como documentos são fundamentais para

complementar a análise das evidências coletadas nas entrevistas de campo. Para Olsen (2015), a análise de documentos permite uma complementaridade na análise qualitativa, permitindo inserir excertos explicativos junto dos dados coletados por outros meios. Além disso, tais documentos dão maior confiabilidade às informações fornecidas nas entrevistas.

As informações obtidas foram registradas por meio de anotações completas em cadernos de campo, com apontamentos sistemáticos e frases literais entre aspas e com identificação dos entrevistados, como sugere Booth (2005, p. 100-104). Opiniões pessoais foram destacadas no texto quando solicitado pelo entrevistado, nos termos sugeridos por Olsen (2015, p. 45). Após as entrevistas, foram realizados contatos posteriores com todas as organizações, por meio telefônico e/ou eletrônico, a fim de dirimir dúvidas que surgiram quando da análise de conteúdo do material coletado durante as entrevistas.

Por fim, foram estudadas as seguintes organizações: (1) Órgão público de controle interno; (2) Sociedade de economia mista de capital aberto; (3) Sociedade anônima de capital fechado; (4) Sociedade anônima de capital fechado; (5) Sociedade anônima de capital aberto; (6) Sociedade limitada. Uma síntese das características dos casos estudados está no Quadro 4 abaixo:

| CARACTERIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS REALIZADAS | | | | | | |
|--|-----------------------------------|---|--------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| ORGANIZAÇÕES | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| ESTRUTURA JURÍDICA | Órgão público de controle interno | Sociedade de economia mista com capital aberto e controle acionário público | Sociedade anônima de capital fechado | Sociedade anônima de capital fechado | Sociedade anônima de capital aberto | Sociedade limitada |
| NÚMERO DE ENTREVISTADOS | 4 | 3 | 2 | 2 | 1 | 2 |
| DURAÇÃO TOTAL DA(S) ENTREVISTA(S) | 3h30m | 2h | 1h30m | 1h30m | 30m | 1h |
| FORNECIMENTO DE INFORMAÇÕES ADICIONAIS APÓS A ENTREVISTA | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |

Quadro 4 – Caracterização das entrevistas realizadas

Fonte: elaborado pela autora.

Quanto à experiência de campo, Thiery-Cherques (2009, p. 24-26) reforça que, na área das Ciências Sociais Aplicadas, “a saturação ocorre, geralmente, até a 12ª entrevista, e que os elementos básicos de metatemas aparecem até a 6ª entrevista”. O autor indica que, para que

se atinja a saturação, é necessário que o protocolo de pesquisas contemple um mínimo de 8 entrevistas, correspondentes ao mínimo das seis recomendadas, acrescidas das duas necessárias à confirmação da saturação; e um máximo de 15 observações, correspondentes ao limite das 12 recomendadas, acrescidas de um terço de observações. Diante disso, acredita-se que a quantidade de organizações escolhidas para os estudos de caso (seis) e o número de pessoas entrevistadas (14), juntamente com as demais técnicas utilizadas na coleta de dados, é capaz de refletir as principais questões que orbitam em torno do tema da institucionalização do programa de integridade, dotando a pesquisa de transferibilidade.

Em relação à análise dos dados coletados, frisam Mozzato e Grzybovski (2011), o pesquisador pode escolher dentre os diversos métodos existentes, não havendo uma escolha certa ou errada, devendo realizar a escolha mais adequada aos seus propósitos na pesquisa, visando ao avanço na temática e, conseqüentemente, no campo de estudo. Os autores constataam que as técnicas de análise de dados mais utilizadas nos estudos organizacionais são: a análise do discurso, a análise da conversa, a análise de narrativas e a análise de conteúdo. Para a presente pesquisa, foi eleita como técnica para interpretação dos dados coletados a análise de conteúdo, que “é um conjunto de técnicas de análise de comunicações, que tem como objetivo ultrapassar as incertezas e enriquecer a leitura dos dados coletados” (MOZZATO; GRZYBOVSKI 2011, p. 734).

Por sua vez, Trivinos (2015, p. 160) recomenda o emprego do método da análise de conteúdo aos dados coletados na pesquisa, quando se objetiva “o desvendar das ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios diretrizes etc., que, à simples vista, não se apresentam com a devida clareza”. Já que o objetivo da presente pesquisa envolve o desvendar dos programas de integridade, tal método foi utilizando e percorreu as três etapas apontadas por Trivinos (2015, p. 161), inspirado em Bardin (2005): (i) pré-análise; (ii) descrição analítica; (iii) interpretação referencial.

Silva, Gobbi e Simão (2005) explicam que pré-análise consiste na a organização de todos os materiais que serão utilizados para a coleta dos dados, assim como também como outros materiais que podem ajudar a entender melhor o fenômeno e fixar o campo no qual o pesquisador deve centrar a atenção. Na presente dissertação, a pré-análise, primeiramente, envolveu a busca por produções científicas relacionadas aos programas de integridade. Dia 02 de julho de 2019, registrou-se a busca pela palavra-chave “programa de integridade” em três bases científicas no formato eletrônico: Spell, SciELO e Periódicos CAPES, nos moldes de Lopes *et al.* (2012). Na Spell, foram encontrados dois artigos: a “Aderência ao Programa de Integridade da Lei Anticorrupção Brasileira e Implantação de Controles Internos”, de Castro,

Amaral, Guerreiro (2019) e a “A Influência do Canal de Denúncia Anônima na Detecção de Fraudes Contábeis em Organizações” de Silva e Sousa (2017). Na plataforma SciELO, a busca geral por “programa de integridade” revelou apenas o primeiro artigo encontrado na ferramenta de buscas da Spell. Na base dos Periódicos CAPES, a mesma busca localizou somente o mesmo artigo de Castro, Amaral e Guerreiro (2019).

Tendo baixo número de períodos encontrados, a busca por trabalhos científicos foi ampliada para temas como corrupção, governança e controle interno em associação com programa de integridade e, ainda assim, pouco pôde ser apreendido sobre o tema da pesquisa. Conseqüentemente, outras estratégias foram traçadas, dentre elas, a busca por outras fontes documentais como os materiais produzidos por organismos multilaterais, órgãos de controle e organizações não-governamentais sobre o tema, discussão com informantes qualificados e a percepção de especialistas, que gerou anotações em cadernos de campos. Nos eventos frequentados em razão dessa estratégia, observou-se aumento das publicações de livros específicos sobre o tema¹³, os quais, em sua maioria, são coletâneas de diversos textos sobre a temática ou manuais e, portanto, não discutem com profundidade o tema de pesquisa.

Na segunda etapa, descrição analítica, todo o material reunido é analisado de forma mais aprofundada, orientando-se, em princípio, pelas hipóteses e pelo referencial teórico (SILVA, GOBBI; SIMÃO 2005). A partir de tal etapa, muitos dos materiais coletados foram excluídos e o objetivo da dissertação foi melhor delineado. Ademais, tal etapa culminou em um roteiro para os estudos de casos apresentados no presente trabalho (Quadro 4).

Por fim, foi realizada a interpretação referencial que Silva, Gobbi e Simão (2005) identificam como a fase de análise propriamente dita. Segundo os autores, combina-se a reflexão e a intuição com o embasamento teórico e empíricos, estabelecendo-se relações com a realidade e aprofundando as conexões das ideias para a construção do resultado da pesquisa.

Godoy (1995, p. 27) pondera que, nos estudos qualitativos em geral, e no estudo de caso em particular, o ideal é que a análise de conteúdo esteja presente durante os vários estágios da pesquisa pelo confronto dos dados com questões e proposições orientadoras do estudo, o que ocorreu no presente trabalho. A cada nova descoberta decorrente da pesquisa empírica, por exemplo, realizava-se nova pré-análise em busca de novas referências teóricas.

Por fim, ressalva-se que um trabalho desse porte não é isento de “problemas de campo” (CRESWELL, 2014), uma vez que, além das dimensões de tempo e recursos, envolve temática recente e complexa. Destaca-se a necessidade da articulação com interlocutores

¹³ Vide referências do presente trabalho Carvalho, Bertocelli, Alvim e Venturini (2018), Castro e Gonçalves (2019), Castro e Ziliotto (2019), Figueiredo (2019), Nohara e Pereira (2019), Paula e Castro (2019).

qualificados para compressão inicial do tema, programas de integridade, assunto de fronteira em uma perspectiva sensível nos termos de Alcadipani e Ceppelos (2017). Ademais, foram enfrentadas restrições dos entrevistados, uma vez que o tema da pesquisa tangencia a corrupção nas organizações, o que exigiu um cuidado adicional da pesquisadora para adquirir a confiança dos participantes, desafio já abordado na literatura por autores como Creswell (2014, p. 141). Houve outras dificuldades. Duas organizações indicadas na estratégia de “bola de neve” não responderam à consulta, o que reforça o acesso às organizações como uma das dificuldades no campo. Ademais, quase a totalidade dos entrevistados não permitiu a gravação das conversas, sendo todos os registros realizados por meio de notas das entrevistas no caderno de campo. A concertação de agendas, os grandes deslocamentos (a maioria das entrevistas foi realizada pela pesquisadora em outro estado) e o tempo despendido ao longo das entrevistas também dependeu de grandes esforços. Pondera-se que as entrevistas foram realizadas com pessoas responsáveis pelos programas de integridade nas organizações (exceto pelo Entrevistado 1), ou seja, não foi analisada a visão de toda a organização sobre o programa, visto que não foram consultados membros da organização pertencentes a outros setores que não o do programa de integridade, por exemplo.

Após o delineamento dos procedimentos metodológicos, segue capítulo voltado para apresentação e análise de resultados da pesquisa.

6 PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

6.1 PANORAMA DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

A primeira lei em âmbito nacional que, explicitamente, trata de programas de integridade é a Lei Anticorrupção de 2013, a qual determina, em seu art. 7º, que serão levados em consideração na aplicação das sanções às pessoas jurídicas “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”.

No âmbito do Poder Executivo federal, a Lei Anticorrupção foi regulamentada pelo Decreto federal nº. 8.420/2015, que dispõe, em seu art. 41

Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Em complemento, o art. 42 do mesmo decreto determina que o programa de integridade será avaliado, caso esse seja alegado em matéria de defesa pela pessoa jurídica responsabilizada pelos ilícitos fixados na Lei Anticorrupção, de acordo com os seguintes parâmetros

- I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;
- II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;
- III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;
- V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;
- VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
- VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;
- VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
- IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;

X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé;

XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;

XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013; e

XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.

§ 1º Na avaliação dos parâmetros de que trata este artigo, serão considerados o porte e especificidades da pessoa jurídica, tais como:

I - a quantidade de funcionários, empregados e colaboradores;

II - a complexidade da hierarquia interna e a quantidade de departamentos, diretorias ou setores;

III - a utilização de agentes intermediários como consultores ou representantes comerciais;

IV - o setor do mercado em que atua;

V - os países em que atua, direta ou indiretamente;

VI - o grau de interação com o setor público e a importância de autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações;

VII - a quantidade e a localização das pessoas jurídicas que integram o grupo econômico; e

VIII - o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte.

§ 2º A efetividade do programa de integridade em relação ao ato lesivo objeto de apuração será considerada para fins da avaliação de que trata o *caput*.

§ 3º Na avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte, serão reduzidas as formalidades dos parâmetros previstos neste artigo, não se exigindo, especificamente, os incisos III, V, IX, X, XIII, XIV e XV do *caput*.

§ 4º Caberá ao Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União expedir orientações, normas e procedimentos complementares referentes à avaliação do programa de integridade de que trata este Capítulo.

§ 5º A redução dos parâmetros de avaliação para as microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o § 3º poderá ser objeto de regulamentação por ato conjunto do Ministro de Estado Chefe da Secretaria da Micro e Pequena Empresa e do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União.

Em suma, o decreto federal define o que é e como deve ser estruturado um programa de integridade pelas pessoas jurídicas privadas, relativizando alguns parâmetros de acordo com suas características para que possa ser usado em matéria de defesa quando da responsabilização por ilícitos fixados na Lei Anticorrupção. Ou seja, as pessoas jurídicas não são obrigadas a adotar programa de integridade e, caso o façam, esse não deve, necessariamente, ter os parâmetros do decreto federal (exceto se objetivo do adotante for usá-lo em matéria de defesa nos termos da legislação).

Contudo, para que os estados federativos e os municípios apliquem amplamente os mecanismos de prevenção, detecção e repressão aos atos ilícitos praticados contra a

Administração Pública, nos termos da Lei Anticorrupção, inclusive em relação aos programas de integridade, é necessário que regulamentem a Lei Anticorrupção. Porém, “seis anos depois da publicação da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), 8 estados e 17 capitais brasileiras ainda não têm regulamentação sobre o assunto” (VALENTE, 2019). Se nem todos os estados e capitais realizaram tal regulamentação, o que se pode imaginar dos demais municípios do país?

Entre os entes federativos que emitiram normativos relacionados aos programas de integridade, observa-se a reprodução da definição fixada no Decreto federal nº. 8.420/2015. A Lei nº. 6.112/2018 do Distrito Federal, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de implementação de Programas de Integridade ou *Compliance* para as empresas que celebrem contratos com qualquer esfera da Administração Pública do Distrito Federal” utiliza a definição de programa de integridade fixado pelo Decreto federal. O mesmo foi verificado na Lei nº. 16.309/2018, de Pernambuco, que “dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, voltada à prevenção e combate da corrupção e fraudes em licitações e contratos”, e no Decreto pernambucano nº. 46.856/18, que regulamenta os critérios de avaliação de programas de integridade no âmbito do Poder Executivo. Por sua vez, a Lei nº. 15.228/2018 do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Estadual da Lei Federal n.º 12.846/2013, utiliza a mesma definição de programa de integridade federal. Não obstante, o Decreto fluminense nº. 46.366/2018, que “dispõe sobre a regulamentação, no âmbito do Poder Executivo Estadual do Rio de Janeiro da Lei federal nº. 12.846/2013”, também repete a definição. Em Goiás, a Lei nº. 20.489/2019, que “cria Programa de Integridade a ser aplicado nas Empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado de Goiás”, também faz uso da mesma definição.

Pondera-se que diversos entes da Federação vêm exigindo a implementação de programas de integridade de forma obrigatória pelas empresas que têm relação contratual com a Administração Pública direta, indireta e fundacional, diferentemente do Poder Executivo federal, que não impõe tal obrigação. Os estados do Rio de Janeiro, Distrito Federal e Goiás, por exemplo, os exigem para contratações acima de determinados valores ou com duração superior a 180 dias. Tal obrigatoriedade é permeada por debates entre aqueles que, por um lado, afirmam a inconstitucionalidade formal e material desses diplomas em razão de violação da norma geral e da restrição imposta ao caráter competitivo da licitação e, por outro, aqueles que afirmam que tal exigência se coaduna com os princípios gerais de licitação, em especial, o da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, além de ser essencial ao combate à corrupção (CASTRO; ZILLOTTO, 2019). Frisa-se que a discussão repousa da legalidade da

exigência do instrumento para a contratação do adjudicado, havendo consenso sobre a ilegalidade da exigência pelo poder público de que o licitante possua programa de integridade, ou seja, que esse seja requisito para a habilitação do interessado em uma licitação.

Assim, de forma geral, verifica-se movimento legislativo nas esferas federal e estaduais visando a adoção dos programas de integridade pelas organizações privadas que contratam com a Administração Pública, em um viés preventivo da corrupção, assim como a regulamentação da Lei Anticorrupção para que os programas de integridade possam ser considerados dentro de um contexto sancionatório. Ademais, verifica-se que, nessas legislações, de forma geral, é reproduzido a definição de programa de integridade fixado pelo decreto federal.

Ressalta-se que uma pessoa jurídica pode prevenir e combater a corrupção em seu seio sem produzir um plano de integridade. Alerta Fortini (2018) que, mesmo que a Lei Anticorrupção nada tivesse dito sobre programas de integridade, a adoção de medidas diversas a fim de eliminar ou minimizar a ocorrência de atos ilícitos é fundamental para proteger a empresa privada, vista a possibilidade de imposição de sanções severas, financeiramente robustas, quando do cometimento de ato lesivo à Administração Pública. Portanto, uma organização pode não ter um plano de integridade e ainda assim se opor a corrupção em seu interior.

Insta esclarecer que, apesar da expansão normativa relacionada aos programas de integridade, o estímulo para a adoção não advém apenas da legislação. A adoção de programa de integridade pelas organizações privadas pode ser capaz de lhes conferir proveito econômico. Por exemplo, para firmarem relações comerciais com empresas estrangeiras – em razão de leis como *UK Bribery Act* (Reino Unido), *Foreign Corrupt Practices Act - FCPA* (EUA), *Sarbanes-Oxley Act – Sarbox ou SOX* (EUA) – são-lhes exigidos mecanismos de enfrentamento à corrupção e à fraude. Além disso, tais programas possuem o condão de conferir ganho reputacional às empresas, o que se observa por meio de certificações como a Pró-Ética – conferida pela Controladoria-Geral da União (CGU), que reconhece publicamente que as empresas certificadas estão “comprometidas em implementar medidas voltadas para a prevenção, detecção e remediação de atos de corrupção e fraude” (CGU, 2019b) – ou aquelas fornecidas pela International Organization for Standardization (ISO), que certifica que a organização respeita determinada normatização internacional. Relacionadas à integridade, podemos citar a ISO 37001, que estabelece requisitos e orienta a implementação de um sistema de gestão antissuborno e a ISO 31000, que fornece diretrizes para gerenciar riscos enfrentados pelas organizações. Há ainda a ISO 19600, que fornece orientações para o estabelecimento,

desenvolvimento, implementação, avaliação, manutenção e melhoria do sistema de gestão de *compliance*, mas essa ainda não é passível de certificação, ou seja, funciona apenas como uma diretriz para as organizações.

Em suma, a adoção dos programas de integridade pelas organizações privadas pode estar relacionada à necessidade de cumprimento da legislação anticorrupção a fim de, ao menos, minimizar eventuais perdas financeiras decorrentes de penalização por ato lesivo à Administração Pública, e/ou com o interesse de obter proveito econômico em razão das exigências do mercado, e/ou em decorrência da publicidade estimulada do ganho reputacional. Portanto, em razão dos diversos objetivos e características das organizações, o programa de integridade pode se estruturar de diferentes formas em cada organização. Ou seja, os programas de integridade podem visar a outros objetivos imediatos que não o enfrentamento da corrupção, sendo esse apenas um fim colateral.

Em relação aos programas de integridade nas empresas estatais, cabe analisar a Lei nº. 13.303/16, Lei das Estatais, a qual, nos termos do seu art. 1º

dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

§ 1º O Título I desta Lei, exceto o disposto nos arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 11, 12 e 27, não se aplica à empresa pública e à sociedade de economia mista que tiver, em conjunto com suas respectivas subsidiárias, no exercício social anterior, receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).

Tal lei pode ser dividida em dois grandes blocos: um composto por dispositivos relacionados à licitação e aos contratos e outro à mecanismos de governança corporativa, esse inserido no Título I do texto legal. Dentre os dispositivos relacionados à governança corporativa está o art. 9º, que determina que as estatais devem instituir Código de Conduta e Integridade:

A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:

I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno;

II - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos;

III - auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

§ 1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:

I - princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;

- II - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;
- III - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;
- IV - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;
- V - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;
- VI - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores.

Ademais, dentre os demais dispositivos da lei relacionados à integridade, destacam-se o art. 12, que dispõe que empresas estatais deverão “adequar constantemente suas práticas ao Código de Conduta e Integridade e a outras regras de boa prática de governança corporativa”; o art. 14, que impõe ao acionista controlador da empresa pública e da sociedade de economia mista fazer constar do Código de Conduta e Integridade, aplicável à alta administração, a vedação à divulgação, sem autorização do órgão competente, de informação que possa causar impacto; e o art. 32, que impõe que nas licitações e contratos seja observada a política de integridade nas transações com partes interessadas.

Observa-se que o art. 9º, 14 e 32, aqui explicitados, não se aplicam às estatais com receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais), nos termos do art. 1º, parágrafo 1º, acima transcrito. Ou seja, todas as empresas estatais precisam adotar Código de Conduta e Integridade, no entanto, há critérios que só se aplicam às estatais de grande porte, nos termos da lei.

Por outro lado, o art. 94 da Lei das Estatais determina que “aplicam-se à empresa pública, à sociedade de economia mista e às suas subsidiárias as sanções previstas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, salvo as previstas nos incisos II, III e IV do caput do art. 19 da referida Lei”. Ou seja, de forma geral, em face das empresas estatais que praticarem atos ilícitos contra a Administração Pública caberá a aplicação da Lei Anticorrupção, inclusive o abrandamento da sanção, caso essa possua programa de integridade adequado aos parâmetros legais.

Observa-se, portanto, que as empresas estatais, além de terem o incentivo legal para a adoção dos programas de integridade em decorrência da Lei Anticorrupção (visto que são pessoas jurídicas de direito privado), em razão da lei que dispõe sobre o seu estatuto jurídico, também são obrigadas a adotar mecanismos de integridade, sendo as exigências ainda mais rigorosas para empresas que a lei considera de grande porte. Ademais, afirmam Castro e Gonçalves (2019):

Importante ressaltar que, mesmo antes da vigência da lei era possível identificar estruturas embrionárias de gestão de risco e *compliance*, em estatais de grande porte, principalmente nas sociedades de economia mista que possuíam suas ações negociadas em bolsas de valores nacionais e estrangeiras, uma vez que o mercado financeiro é bem regulado nacionalmente pela Comissão de Valores Mobiliários e internacionalmente por leis como a Foreign Corrupt Practices - FCPA (lei americana) e a UK Bribery Act (lei do Reino Unido), por exemplo. (CASTRO; GONÇALVES, 2019, p. 16)

A ressalva feita por Castro e Gonçalves (2019) estende-se às demais pessoas jurídicas privadas que possuem ações negociadas em bolsas de valores nacionais e estrangeiras. Essas, em razão de normativos da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e normas estrangeiras como a FCPA e *UK Bribery Act*, mesmo antes da multiplicação de programas de integridade no Brasil, possuíam mecanismos voltados ao enfrentamento de fraude, suborno e corrupção no sentido estrito (definição do Código Penal brasileiro), assim como as estatais de grande porte, de forma geral.

Lembra-se que a ampliação das discussões sobre governança corporativa no Brasil deu-se em 2000, quando a BM&F Bovespa, bolsa de valores brasileira, lançou segmento de listagem denominado Novo Mercado, o qual se firmou como um “segmento destinado à negociação de ações de empresas que adotam, voluntariamente, práticas de governança corporativa adicionais às que são exigidas pela legislação brasileira” (BM&F BOVESPA, 2019). Dentre outras medidas, o Novo Mercado impõe que as empresas adotantes possuam auditoria interna, função de *compliance* e elaborem e divulguem políticas diversas, como a de gerenciamento de riscos. A governança corporativa ganhou ainda mais destaque a partir da primeira condenação pessoal de membros do conselho de administração de uma organização em razão do descumprimento do dever de diligência (caso Sadia de 2008), o que fomentou a elaboração de atos da CVM envolvendo assuntos de governança corporativa (ALMEIDA, 2018, p. 7).

Sendo assim, antes da Lei Anticorrupção, empresas nacionais, especialmente aquelas que possuíam relações comerciais com empresas estrangeiras ou estavam inseridas em Mercados de Capitais, adotavam instrumentos e mecanismos aptos a coibir a corrupção como, por exemplo, código de conduta, políticas internas de relacionamento com os clientes e fornecedores, estruturas de controles e punição, gestão de risco. Quando o contexto institucional impulsionou adoção dos programas de integridade é possível que muitas dessas empresas tenham agregado os instrumentos e mecanismos anticorrupção já existentes, os quais ganharam nova roupagem e o destaque necessário para que a organização revelasse

aos interessados a imagem de não conivente com a corrupção. Ou seja, é importante ponderar que os programas de integridade não pressupõem um estágio anterior de ausência de atuação da organização contra a corrupção e também que, por outro lado, a adoção de instrumentos e mecanismos anticorrupção podem não ser sinônimo de ausência do problema.

A Transparência Internacional (SANEN; DONEGÁ, 2018) realizou pesquisa no Brasil para responder a seguinte pergunta “O quão transparentes são as 100 maiores empresas e os 10 maiores bancos brasileiros?”. Algumas empresas investigadas ou condenadas em escândalos de corrupção aparecem relativamente bem no índice. Segundo a Transparência Internacional, isso ocorre porque, em uma tentativa de reverter suas perdas de imagem (e de dinheiro) após séries de delações, de notícias e de condenações ocorridas ao longo dos últimos anos, essas corporações passaram a investir vultosos recursos em estruturas de *compliance*. Muitas vezes, tais aportes são determinados por medidas previstas nos acordos de leniência celebrados com o Ministério Público Federal (MPF) e estimulados pela Lei Anticorrupção e pela legislação norte-americana (há companhias brasileiras sendo processadas também nos Estados Unidos). A decisão de fortalecer programas de integridade, portanto, frequentemente tem um misto de necessidade e estratégia de reposicionamento perante a opinião pública e ao mercado, conforme afirma a Transparência Internacional.

Diante do exposto, é possível afirmar que, nas organizações privadas, a adoção de programas de integridade, de uma forma geral, é impulsionada em razão de um horizonte econômico (de ganhos e/ou prevenção de perdas). E, do ponto de vista da legislação que os impulsionou, devem consistir em um conjunto de procedimentos que visem prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, ou seja, devem garantir a atuação em conformidade. Tais apontamentos não se aplicam integralmente aos programas de integridade internos das organizações públicas, visto que essas não possuem disposição ao lucro, além de já se encontram adstritas ao cumprimento da lei em razão do princípio da legalidade, ou seja, a ideia de conformidade é inerente à prestação da atividade estatal em razão da estrutura burocrática do Estado, nos termos de Weber (2004a).

Os programas de integridade públicos, portanto, devem possuir objetivos amplificados em relação aos privados, pois as organizações públicas não buscam apenas a consecução dos seus objetivos intrínsecos como pessoa jurídica, mas o efetivo interesse público. Por conseguinte, os programas de integridade públicos devem aglutinar as obrigações inerentes às organizações públicas, como a conformidade, o controle interno, a prestação do serviço eficiente com a gestão de risco e outros instrumentos que promovam eficácia da organização no enfrentamento à corrupção, objetivo que deve permear toda a sua atuação.

Acrescenta-se que, nas organizações públicas, é especialmente importante que os programas de integridade lancem luz sobre o controle preventivo, pois, historicamente, a gestão pública brasileira privilegiou o controle repressivo e, com isso, “a preocupação central do corpo burocrático desses órgãos, na maioria das vezes, está em buscar equívocos, desatenções, descumprimentos de linhas e entrelinhas, culpados, e não na perseguição de uma atuação administrativa eficiente” (BATISTA JÚNIOR; CAMPOS, 2014, p. 38).

Portanto, os programas de integridade públicos, conforme afirma Miranda (2017, p. 29-33), devem ser compostos por conjunto de instrumentos de governança¹⁴: gestão de riscos, os controles internos e a conformidade. Gestão de risco “preserva e agrega valor à organização, contribuindo fundamentalmente para a realização de suas metas de desempenho, objetivos e cumprimento de sua missão, representando mais que um mero conjunto de procedimentos e políticas de controle”. Já o controle interno é “conjunto de políticas, procedimentos e atividades que a administração de uma organização adota para gerenciar seus objetivos, mediante tratamento dos riscos a eles associados”. Por sua vez, conformidade é o “cumprimento de leis, normas e regulamentos”.

A União, por meio do Decreto nº. 9.203/2017, determinou que todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional federais estão obrigados a adotar programas de integridade internos. A Portaria nº 1.089/2018, que regulamentou o referido Decreto, definiu programa de integridade como “conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança”. Ressalta-se que a regulamentação do programa de integridade interno veio depois daquela direcionada às organizações privadas.

Nesse cenário, a multiplicação dos programas de integridade nas organizações públicas é notável. A título de ilustração, buscou-se a expressão “programa de integridade” no Diário Oficial da União, com os filtros “resultado exato” e “período”, no dia 02 de julho de 2019. No ano de 2016 a expressão apareceu apenas uma vez. No ano de 2017, o levantamento apresentou 37 resultados. No ano de 2018, a expressão apareceu 272 vezes. Em 2019, até 02 de julho, havia 149 registros em tal imprensa oficial. Ou seja, a multiplicação dos programas de integridade foi significativa em 2018 e continua ocorrendo, o que aponta para contemporaneidade do tema.

No bojo do movimento da União, alguns estados estão promovendo a implementação de seus programas de integridade em seus órgãos. Em Minas Gerais, o Decreto

¹⁴ Governança pública, para Miranda (2017), remete à gestão do setor público voltada para a parte interessada, a sociedade.

n.º 47.185/2017, que dispõe sobre o Plano Mineiro de Promoção da Integridade, define plano de integridade¹⁵ como o “conjunto de ações desenvolvidas 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”. Dentre os diversos órgãos e entidades mineiros, apenas seis já haviam lançado seus planos de integridade à época da pesquisa: a Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG), a Fundação Ezequiel Dias (FUNED), Secretaria de Estado de Saúde (SES) e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) em 2018; e Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia (HEMOMINAS) e Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) em 2019 (CGE-MG, 2019).

O Poder Executivo do Estado do Ceará, por meio da Lei n.º 16.717/2018, também instituiu o programa de integridade interno definindo-o como “a integração de mecanismos organizacionais, com foco na gestão de riscos e nos controles internos, objetivando fortalecer e direcionar as instituições públicas para o alcance dos seus objetivos estratégicos e a entrega dos resultados esperados pela população, de forma regular, eficiente, transparente e proba”.

Constata-se, em relação aos programas de integridade públicos, que as definições nas legislações são mais amplas e há maior disparidade entre os entes, diferentemente do que ocorre na legislação relacionada aos programas das pessoas jurídicas privadas. Além disso, cabe destacar que, dentro de um ente público, cada órgão ou entidade deverá ter seu próprio programa de integridade, o que se justifica em razão das diversas atividades que um ente realiza e da descentralização da atuação estatal. Com isso, a amplitude de definições tende a ser ainda maior.

Se ainda há caminho a ser percorrido pelos estados da Federação (sem falar dos municípios) no que tange a regulamentação da Lei Anticorrupção e, conseqüentemente, na regulamentação estatal dos programas de integridade das organizações privadas, o caminho é ainda mais longo no que tange aos programas de integridade internos. Poucos entes regulamentaram seus próprios programas de integridade e aqueles que o fizeram ainda encontram dificuldades em implantá-los em seus órgãos e entidades, a exemplo do que ocorre na União e em Minas Gerais, conforme os levantamentos da pesquisa.

Os primeiros achados desta dissertação apontam que as organizações privadas visam a cumprir a Lei Anticorrupção, principalmente, em uma dinâmica financeira, a fim de fortalecer sua imagem e reputação, minimizar prejuízos financeiros decorrentes de eventuais sanções, e/ou cumprir exigências para se relacionarem com a Administração Pública brasileira

¹⁵ Nomenclatura adotada pelo Estado de Minas Gerais que para fins da presente dissertação coincide com programa de integridade.

ou com outras empresas que exigem a adoção de mecanismos de enfrentamento à fraude e à corrupção. A definição de programa de integridade privado adotado pelos entes da Federação, de uma forma geral, repete a do Decreto federal nº. 8.420/2015, que tem como base estruturante a conformidade.

No caso das organizações públicas, aparentemente, a adoção de programas de integridade foi estimulada pela busca por alinhamento à legislação anticorrupção e por legitimidade. A definição de programa de integridade público é fluída, a depender do ente que o define, porém, é mais ampla que o conceito relacionado às organizações privadas, abrangendo, além da conformidade, o aperfeiçoamento de controles internos, a gestão de risco e até mudança cultural.

Por todo o exposto, em que pese os programas de integridades terem o objetivo comum de combater a corrupção, esses são diferentes entre si, sendo possível conceituá-los¹⁶ em razão de seu fim, mas não incluí-los em uma única definição¹⁷. No entanto, há parâmetros que permitem identificar um programa de integridade, conforme exposto a seguir.

6.2 PARÂMETROS DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

Os programas de integridades não são iguais. Embora todos tenham como objetivo principal dirimir a corrupção dentro de uma organização, serão diferentes a depender do porte e da atividade dessa e do contexto ambiental, econômico, político, cultural e social em que opera uma vez que o risco da corrupção é influenciado por esses fatores. Por exemplo, uma construtora que realiza grandes empreendimentos imobiliários tem um maior risco de corrupção no que tange à obtenção de alvarás e licenciamentos do que uma empresa fornecedora de serviços terceirizados à Administração Pública, que, por sua vez, é mais vulnerável à corrupção relacionada à contratação de empregados a pedido do contratante público.

Ademais, para que os programas de integridade criem uma barreira anticorrupção, é necessário que não sejam meramente formais, porque a formalização de instrumentos e mecanismos não é garantia de sua execução. A existência de normas e penas, de forma geral, não é capaz de determinar comportamentos, ainda que sua aplicação seja um fator essencial para resultados. Sendo assim, *a priori*, observando um plano de integridade, não é possível

¹⁶ Conceituação entendida como noção, concepção, ideia.

¹⁷ Definição entendida como delimitação exata, significação precisa.

afirmar que esse diminuirá a corrupção, porém, existem parâmetros que fornecem indícios que permitem inferir sobre essa capacidade.

Nos Estados Unidos, quando da investigação de uma empresa, o *Department of Justice* (DOJ) considera a adequação e a eficácia do programa de integridade do investigado no momento da ofensa, bem como no momento de resposta, além dos esforços corretivos da empresa para implementar programa adequado e eficaz ou melhorar o existente (DOJ, 2019a). No entanto, reconhece que os programas de integridade não são iguais, na medida em que são influenciados pelo perfil de risco e pelas soluções adotadas pelas empresas para redução desses riscos. Sendo assim, o DOJ defende a necessidade de uma avaliação particular do programa de integridade de cada empresa investigada, além de frisar a necessidade de determinação individualizada em cada caso, porém afirma que há perguntas comuns relacionadas aos programas de integridade que podem ser feitas no decurso de uma investigação individualizada.

A Divisão Penal do Departamento, em abril de 2019, reeditou documento intitulado *Evaluation of Corporate Compliance Programs* (DOJ, 2019b), que atualiza uma versão anterior emitida pela Seção de Fraude daquela Divisão em fevereiro de 2017, visando a orientar promotores sobre a avaliação de programas de integridade no ambiente corporativo. O documento busca harmonizar orientações e padrões do DOJ já existentes a fim de fornecer subsídio para a análise multifatorial de um programa de integridade de uma empresa. O DOJ ressalta que tal documento foi construído por meio da participação de seus diversos setores (DOJ, 2019a). O guia é organizado em torno de três perguntas gerais: (i) o programa foi bem projetado? (ii) o programa é eficazmente implementado? (iii) o programa realmente funciona na prática? A fim de responder à primeira questão, o guia elenca várias características relacionadas à avaliação de riscos, às políticas e procedimentos da empresa, aos treinamentos e comunicações, à estrutura de relatórios confidenciais e ao processo de investigação, gerenciamento de terceiros e fusões e aquisições. Em relação à segunda pergunta, sugere que seja avaliado o comprometimento da alta e média gestão, a autonomia e recursos destinados aos programas, os incentivos às condutas em conformidade e as medidas disciplinares. Por fim, para verificar se o programa realmente funciona na prática, o guia sugere a análise da capacidade do programa de melhorar continuamente, a existência de testes periódicos e revisão, a capacidade de investigar más condutas e corrigi-las, assim como as eventuais condutas dela subjacentes.

Também nos Estados Unidos, a *United States Sentencing Commission* (USSC), agência independente do ramo judicial do governo federal do país, responsável por articular as diretrizes de sentença para os tribunais federais, por meio do *2018 Guidelines Manual*

Annotated, afirma que dois fatores atenuam a punição final de uma organização: (i) a existência de um programa eficaz de *compliance* e ética; e (ii) auto-relato, cooperação ou aceitação de responsabilidade (USSC, 2018). Tal Manual afirma que um programa de *compliance* e ética eficaz é aquele que (i) exerce a devida diligência para prevenir e detectar conduta criminal; e (ii) promove uma cultura organizacional que incentiva a conduta ética e o compromisso com o cumprimento da lei razoavelmente projetado, implementado e aplicado. A USSC (2018) sobreleva que a falha em impedir ou detectar a ofensa instantânea não significa necessariamente que o programa não seja eficaz na prevenção e detecção de conduta criminosa. Diante disso, elenca critérios para a análise individualizada do programa de *compliance* e ética.

Sendo assim, para fins de atenuação de pena da organização sancionada, a USSC (2019) afirma que, na análise do caso concreto, deve ser avaliado se a organização estabeleceu padrões e procedimentos para prevenir e detectar conduta criminal e se a alta gestão da organização tem conhecimento do conteúdo e a operação do programa, além de exercer supervisão razoável com relação a sua implementação e a sua eficácia. Além disso, deve verificar-se se há indivíduos específicos da organização com responsabilidade operacional diária sobre o programa de *compliance* e ética, os quais devem receber recursos adequados, autoridade apropriada e acesso direto à alta gestão, para a qual devem fazer reportes periódicos. Acrescenta que deve ser verificado se a organização faz adequada *due diligence*, se promove treinamento e disseminação de informações apropriadas aos respectivos papéis e responsabilidades dos indivíduos, se realiza monitoramento e auditoria para detectar conduta criminal, cria e divulga sistema com mecanismos que permitam o anonimato ou a confidencialidade, pelos quais os funcionários e agentes da organização possam relatar ou buscar orientação sobre conduta criminal potencial ou real, sem medo de retaliação, se oferece incentivos apropriados para que toda a organização atue de acordo com o programa de *compliance* e ética, impondo medidas disciplinares apropriadas para quem se envolver em conduta criminal e/ou não adote medidas razoáveis para preveni-las ou detectá-las, se, quando detectada conduta criminal, há resposta adequada e são tomadas medidas razoáveis para impedir outras condutas criminais semelhantes, inclusive fazendo as modificações necessárias no programa de *compliance* e ética da organização e, por fim, que se verifique se a organização avalia periodicamente o risco de conduta criminal e adota as medidas apropriadas para reduzir o risco identificado por meio desse processo.

Outro documento de relevância internacional que fixa parâmetros para os programas de integridade é a ISO 19600:2014 (INTERNATIONAL STANDARD, 2014), que visa a servir de padrão internacional e referência global para programas de gerenciamento de

compliance. Tal ISO declara como objetivo fornecer orientações para o desenvolvimento, implementação, avaliação, manutenção e melhoria do sistema de gestão de *compliance* de forma efetiva e ágil em uma organização. Ou seja, não fixa requisitos para uma certificação ISO, mas fornece orientação sobre sistemas de gestão de *compliance* e práticas recomendadas, portanto, salienta-se, não há certificação ISO para programas de integridade. Ademais, essa padronização afirma que, diante de várias jurisdições do mundo nas quais o compromisso de uma organização com seu sistema de gerenciamento de *compliance* tem influência na fixação da sanção decorrente de violações legais, pretende ser útil aos órgãos fiscalizadores e judiciais como referência. Porém, cabe ressaltar que a própria ISO alerta que suas diretrizes devem ser adaptadas a cada organização, dependendo do tamanho e do nível de maturidade do sistema de gerenciamento de *compliance* e do contexto, natureza e complexidade das atividades dessa, incluindo sua política e objetivos.

Um programa de integridade, nos moldes da ISO 19600:2014, deve ter como início a identificação dos problemas externos e internos da organização, relevantes para a sua finalidade e que afetam sua capacidade de alcançar os resultados pretendidos pelo sistema de gerenciamento de *compliance*. A ISO sugere que, ao fazer isso, a organização considere ampla gama de aspectos externos e internos, como os contextos regulatórios, sociais e culturais, a situação econômica e as políticas, procedimentos, processos e recursos. Ademais, a organização deve apreender as expectativas e as necessidades das partes interessadas para, diante disso, determinar o escopo e estabelecer o sistema de gestão de *compliance*, o qual deve refletir os valores, objetivos, estratégia e riscos. Tal sistema deve observar os seguintes princípios de boa governança: acesso direto da função de *compliance* ao órgão de administração; independência da função de *compliance*; autoridade apropriada e recursos adequados alocados à função de *compliance*. A partir daí, deve ser estabelecida a política de *compliance*, política aqui entendida como intenções e diretrizes de uma organização formalmente expressas por sua alta gestão, encerrando-se assim a etapa de estabelecimento do programa de integridade. A próxima etapa deve ser construída por processos que devem sempre ser revisados, objetivando a melhoria em uma rotina cíclica. Tais processo são a identificação das obrigações e dos riscos de *compliance*, o desenvolvimento do planejamento para lidar com os riscos e alcançar os objetivos, a implementação do planejamento operacional e do controle dos riscos de *compliance*, a avaliação do desempenho e emissão de relatório de *compliance*, a gestão do que não foi cumprido, retomando ao processo da identificação das obrigações e dos riscos de *compliance*.

O fim almejado é a criação de uma cultura de *compliance*, compreendida como “valores, ética e crenças existentes em toda a organização (3.1) que interagem com as estruturas

e os sistemas de controle da organização para produzir normas comportamentais favoráveis a resultados de *compliance* (3.17)” (INTERNATIONAL STANDARD, 2014, p. 3). A ISO 19600:2014 destaca que o desenvolvimento de uma cultura de *compliance* requer a presença ativa, visível, consistente e sustentada da alta gestão, de um padrão de comportamento necessário em todas as áreas da organização.

No Brasil, a União delinea dezesseis parâmetros para avaliação de um programa de integridade, dispostos no Decreto federal nº. 8.420/15 e descritos anteriormente nesta dissertação, como elementos norteadores para os programas de integridade privados no país.

Fortini (2018), referenciando o DOJ, compartilha o entendimento de que não há uma fórmula para os programas de integridade. Porém, afirma que há indicativos de que um programa de integridade produzirá resultados, como o envolvimento de diversas frações da entidade na sua construção e implementação, assim como treinamentos e documentos que divulguem o programa com linguagem clara e acessível a todos. Ademais, a autora afirma que a discussão a respeito da extensão e profundidade dos documentos do programa é importante para a aproximação do corpo funcional, permitindo a reflexão sobre os próprios desacertos e sobre o ambiente corporativo almejado. Outrossim, o envolvimento da alta administração é indicativo para se qualificar como efetivos os mecanismos internos adotados. Por outro lado, a autora lembra que no caso da “Operação Carne Fraca”, amplamente noticiada em 2017 no Brasil, na qual os atos lesivos à Administração Pública eram praticados com o suposto envolvimento de um dos líderes do setor responsável pela integridade da investigada, sugere que o programa, naquela empresa, não passava de um conjunto de documentos desprovidos de outra intenção senão fazer crer aos incautos sobre o ausente compromisso ético.

Constatam Chen e Soltes (2018) que as políticas de *compliance* satisfazem importantes exigências legais, porém tentar forçá-las dentro de constructos legais pode restringir a capacidade de influenciar positivamente o comportamento dos membros da organização. Os autores exemplificam com a seguinte pergunta: “Como a empresa avalia se políticas e procedimentos foram eficazmente implementados?”. Muitas organizações o fazem por meio da quantificação dos membros que assinaram declaração de ciência das políticas da empresa e as normas de conduta. Ou seja, embora essas assinaturas possam fornecer amparo legal contra quem viola uma regra, não podem garantir que aquele que assinou tenha convertido o conhecimento sobre políticas e condutas recomendadas em práticas cotidianas de trabalho. Sendo assim, embora um programa de integridade leve a uma melhor responsabilização legal por um conjunto de ações e comportamento dos grupos e indivíduos, não implica,

necessariamente, na completa adesão dos indivíduos. Ou seja, há diferença entre a existência, na organização, de um programa de integridade e de uma cultura organizacional de integridade.

Propõe Pettigrew (1979) que a cultura organizacional seja entendida como um sistema de significados publicamente e coletivamente aceitos, operado por um determinado grupo, em um determinado momento. Esse sistema de termos, formas, categorias e imagens interpreta o próprio contexto dos indivíduos para si mesmos. Na mesma linha, Schein (2004) define cultura como um conjunto de artefatos, valores e pressupostos básicos de um grupo.

No processo de evolução do entendimento da cultura organizacional, Martin e Frost (2001) sugerem que as dinâmicas contemporâneas devem entendê-la sob uma perspectiva tripartite: integração, fragmentação e diferenciação, procurando evidenciar os problemas relacionados às interpretações generalizáveis. A integração exhibe um conjunto de elementos (questões, valores e objetivos) compartilhados que geram consenso, consistência e clareza em toda organização. A diferenciação, conjunto de elementos compartilhados por grupos que configuram um conjunto de subculturas organizacionais que se sobrepõe e se abriga dentro das fronteiras organizacionais. Ainda que sejam analisados valores, conhecimentos, significados, símbolos, as subculturas dentro da organização podem refletir os agrupamentos culturais de uma sociedade maior. Assim, as mudanças organizacionais devem realizar-se no âmbito de uma ou mais subculturas para seu maior alcance e inovações serem deflagradas. Tal análise deve descrever as inconsistências e diferenças subculturais existentes, bem como os seus consensos. A fragmentação pode ser expressa como conjunto de elementos transitoriamente compartilhados não pela organização ou seus grupos, mas pelos indivíduos. Essas perspectivas individuais são flutuantes e dependentes do assunto em que estão atuando em um dado momento e do contexto específico em que está inserido o sujeito, possuidor de uma identidade fornecida pela cultura e contra a qual é muito difícil escapar. Ou seja, não é porque o sujeito trabalha em uma dada organização, em um departamento específico ou é proveniente de um determinado grupo da empresa, que ele deverá se comportar como os demais por pertencer a uma mesma “dada cultura”. Segundo essa perspectiva, a cultura não define o sujeito, nem predetermina suas ações e atitudes. O indivíduo vivencia ambiguidades, falta de consistência e consenso, uma vez que o processo de interação com a mudança cultural é em fluxo contínuo, e sua posterior consolidação.

Nesse sentido, Rodrigues (2006) assevera que as mudanças internas são favorecidas por pressões institucionais, significando que a existência de um ambiente institucional, aliado aos novos valores, favorece a mudança cultural nas organizações. Sendo assim, é essencial que o programa de integridade seja acompanhado de um realinhamento cultural da organização para

que os programas de integridade alcancem o resultado almejado no combate à corrupção, pois as normas por si só são apenas estímulos à mudança.

O realinhamento cultural em organizações é analisado por Silva, Fadul e Pinheiro (2013), a partir do modelo de Hatch (1993). Essa propõe modelo em que os artefatos visíveis, valores e pressupostos básicos de Schein devem ser somados aos símbolos como elementos de análise da mudança organizacional. Portanto, etapas da mudança cultural envolvem os processos de manifestação, realização, simbolização e interpretação. A manifestação é a reafirmação ou modificação dos valores organizacionais pelos membros organizacionais. A realização ocorre quando tais valores, mantidos ou modificados, são transformados em artefatos (materiais ou da realidade social), reforçados pela produção de objetos, engajamento em eventos organizacionais, participação em discursos e importação de objetos de outras culturas. Porém, novos artefatos podem reafirmar valores mantidos na cultura ou desafiar os valores estabelecidos. A interpretação envolve a contextualização dos símbolos que reafirmam pressupostos e crenças existentes, ou que os alteram. Concomitantemente, deve-se atentar para além dos fatores internos de Hatch (1993), ao incorporar os ensinamentos de Rodrigues (2006) quanto aos fatores externos.

O realinhamento cultural visando a integridade envolve a construção de redes de relacionamento que melhorem a reputação do indivíduo ou da organização, bem como a geração de ações de confiança dos membros do conselho, gestores e outros atores da organização, como constata Verhezen (2010). Estudo de Treviño *et al.* (1999) revela que os membros de uma organização vão cumprir e agir de forma íntegra se a alta gestão for percebida como legítima e se as políticas organizacionais forem vistas como congruentes frente aos seus próprios valores. Além disso, os membros da organização acreditam que a gestão é legítima quando procedimentos organizacionais são considerados justos, atestam Tyler, Dienhart e Thomas (2008). Sendo assim, a confiança nos valores da organização e seu exemplo vivo por meio da alta gerência são ferramentas mais poderosas para garantir integridade do que as normas meramente formais. Tais estudos empíricos também mostram que uma cultura organizacional comprometida em cumprir as regras e regulamentos, geralmente, não é obtida enfatizando o medo de punição, mas sim a justiça. Ou seja, em organizações nas quais os valores da cultura de integridade são enraizados e os procedimentos são percebidos como justos, os membros serão, quase automaticamente, motivados para cumprir as regras e regulamentos. Sendo assim, a estratégia de integridade deve estar baseada em um diálogo aberto e treinamentos, uma vez que beneficia a organização enquanto melhora o bem-estar inerente aos seus membros, além de proporcionar novas oportunidades em razão do fortalecimento da imagem corporativa,

melhorando o potencial de resultados. Um sinal de mudança cultural, segundo Verhezen (2010), ocorre quando menos denúncias são remetidas aos canais de comunicação, enquanto, ao mesmo tempo, cresce o número de sugestões preventivas de fomento à integridade.

Nesse sentido, estudo de César e Levorato (2019) discute quais aspectos da cultura organizacional favorecem a implementação de programa de integridade em empresa de engenharia e construção brasileira, em fase de reestruturação após condenação por denúncias de corrupção, tendo assinado acordos de leniência com autoridades brasileiras, estadunidenses e suíças em dezembro de 2016, além de “acordos de delação premiada de seus principais executivos” (CÉSAR; LEVORATO, 2019, p. 383). As autoras, a partir dos elementos da cultura de Schein (2004), identificaram como artefatos visíveis a descentralização administrativa, a delegação planejada e a liderança. Por sua vez, no nível das crenças e valores, foram identificados o espírito de servir, humildade e simplicidade, e espírito empresarial, enquanto, como suposições básicas, foram elencadas a base organizacional imutável - “tudo muda sobre uma base que não muda nunca; e influenciar e ser influenciado na busca pelo que é certo para todos” (CÉSAR; LEVORATO, 2019, p. 386). Assim, concluem as autoras, a cultura organizacional facilitou a institucionalização do sistema de integridade da organização estudada.

Ademais, para que haja mudança cultural em prol da integridade, é necessário cautela no que tange a incentivos em que apenas o desempenho financeiro é reconhecido para fins de mérito. Fortini (2018, p. 199) alerta que “prêmios ou bonificações podem esconder estímulos à corrupção. O estabelecimento de meta igualmente. Se importa apenas vender, sem compromisso com balizas éticas, o resultado pode ser um mergulho cego pela sombria área da corrupção”.

Outrossim, entendendo a necessidade de um realinhamento cultural nos propósitos da institucionalização da integridade nas organizações, cabe ressaltar que a cultura brasileira é marcada por heterogeneidade e complexidade, caracterizando-se como multifacetada, como constatam Alcadipani e Crubellate (2003), sendo necessário que as intervenções nas organizações evitem qualquer viés ou favorecimento a grupos dominantes, sob pena de uma análise superficial que funcione como uma reforço à retórica de integridade e não a um esforço genuíno de alcançar um novo patamar da cultura organizacional e o combate à corrupção.

O sucesso do realinhamento cultural pode ser constatado quando novos valores são exercidos naturalmente pelos membros da organização, quando o resultado desejado é obtido e quando há aderência de outras organizações aos valores promovidos pela agente da mudança. Nesse sentido, organizações devem valorizar, também, suas relações corporativas com as partes

interessadas e a sociedade em geral pois, quando dotadas de integridade, promovem boa reputação corporativa e imagem pública, além de expansão da cultura de integridade.

Nohara (2019, p. 30), tendo como pressuposto o referencial de corrupção brasileiro, que exige prejuízo à Administração Pública, afirma que cultura de integridade é “introjetar nos relacionamentos público-privado os valores efetivamente republicanos, voltados ao governo das leis, pautados na observância de critérios objetivos, universalizáveis e generalizados”. Verhezen (2010, p. 205) frisa que a cultura de integridade é mais ampla do que uma cultura de conformidade, pois a conformidade remete à necessidade de agir de determinada forma para não ser punido em decorrência de uma norma e integridade é uma “atitude eticamente inspirada em sempre fazer a coisa certa”.

A partir dos parâmetros acima descritos, é possível afirmar que a formação de uma barreira anticorrupção por meio de um programa de integridade perpassa três grandes etapas: (i) o plano de integridade; (ii) os instrumentos e mecanismos de integridade; (iii) e a formação de uma cultura de integridade. Cada etapa é formada dos diversos elementos, os quais podem diferir de organização para organização.

De forma geral, a criação do plano de integridade envolve análise organizacional e a confecção de um documento no qual se define o referencial de corrupção adotado pela organização, identificam-se suas principais vulnerabilidades ligadas à corrupção, define-se um ideal de integridade, traçam-se metas, elegem-se procedimentos e criam-se mecanismos e instrumentos para alcançá-los.

A implementação de instrumentos e mecanismos de integridade envolve o exemplo da alta gestão, a criação de uma instância de integridade com recursos adequados, o fomento ao conhecimento do programa de integridade por toda a organização e por aqueles com os quais essa se relaciona, o incentivo às condutas em conformidade, a punição dos atos não-conformes, a estruturação de canais de comunicação para consulta dos membros da organização e para denúncia de corrupção por qualquer pessoa, a revisão e o aprimoramento contínuo do plano.

A última etapa do programa de integridade é o estabelecimento de uma cultura organizacional de integridade, que é a adoção do ideal de integridade fixado no plano por toda a organização, traduzida em comportamentos espontâneos de todos os membros, perceptível por toda a rede organizacional. A Figura 2 descreve tais etapas.

ETAPAS DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE



Figura 2 – Etapas do programa de integridade

Fonte: elaborado pela autora

Verificado o panorama e os parâmetros gerais, descrevem-se a seguir os seis programas de integridade estudados.

6.3 APRESENTAÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO

6.3.1 Organização 1: Órgão público de controle interno

O estudo do caso sobre a Organização 1, órgão público, foi mais complexo em relação aos demais, especialmente em razão da fragmentação das informações. Os servidores entrevistados não se sentiram aptos a responderem questões relacionadas à atuação de outros servidores, o que exigiu maior número de entrevistados para que houvesse a compreensão da atuação da Organização 1 relacionada aos programas de integridade.

A pesquisa buscou, ainda, superar tal dificuldade com a observação da primeira reunião técnica de integridade promovida pela Organização 1, ocorrida em 2019, a qual tinha como objetivo alinhar orientações, diretrizes e boas práticas na implementação dos programas de integridade com os órgãos e entidades do ente federativo do qual a Organização 1 fazia parte. Ademais, foram coletados 46 documentos relacionados à Organização 1 e ao tema de pesquisa, dentre os quais 15 foram analisados em profundidade: quatro normativos, dois documentos indicados pelo Entrevistado 2, o plano de integridade da Organização 1, quatro documentos

relacionados à implementação do plano de integridade, e 4 documentos internos relacionados à integridade pública. Destaca-se que todos eram documentos públicos.

Outra dificuldade enfrentada foi que a atuação relacionada aos programas de integridade da Organização 1 era peculiar em relação às demais organizações estudadas: além de ser responsável pelo programa de integridade interno, ela era responsável pela promoção dos programas de integridade dos outros órgãos e entidades do ente federativo do qual faz parte. Sendo assim, havia uma equipe de trabalho responsável pelo programa interno, “para dentro” e outra responsável por promover os programas externos, “para fora” (termos utilizados pelo Informante Qualificado 3), ou seja, dos órgãos e entidades do ente federativo do qual faz parte a Organização 1. Acrescenta-se que a Organização 1 também vinha realizando trabalhos para a sensibilização sobre a integridade direcionado às organizações privadas e até mesmo a outros entes, os quais não serão abordados no presente trabalho. Isso ocorre porque trata-se de órgão de controle interno, o qual assume, para além das funções de avaliação e fiscalização previstas no art. 74 da CRFB/88, a função de combate e prevenção da corrupção.

Em relação às entrevistas, cabe esclarecer que a primeira foi realizada em 23 de maio de 2019, com um servidor integrante do setor de responsabilização de entes privados da Organização 1 (Entrevistado 1). Esse servidor foi abordado em um evento sobre corrupção em que palestrou. A entrevista durou em torno de 15 minutos. O Entrevistado 1 respondeu a algumas perguntas pessoalmente, mas solicitou responder outras por e-mail, pois eram relacionadas à atuação de outro setor da Organização 1. O e-mail com as respostas foi recebido no dia 14 de junho de 2019.

O segundo servidor foi entrevistado em situação similar a do primeiro, em 30 de julho de 2019 (Entrevistado 2). Esse pertencia à equipe de trabalho responsável pela promoção dos programas de integridade externos. A entrevista também durou cerca de 15 minutos e algumas das perguntas realizadas na ocasião foram respondidas por e-mail, recebido em 2 de agosto de 2019. Ademais, o Entrevistado 2 forneceu material relacionado aos treinamentos de integridade externos e indicou outro material relacionado ao programa do órgão.

O Informante Qualificado 3 forneceu o contato de um servidor membro da equipe responsável pelos programas de integridade externos, hierarquicamente superior que, consultado previamente, anuiu que seu contato fosse repassado à pesquisadora. Por e-mail, a pesquisadora agendou horário para a entrevista via telefone, meio eleito pelo servidor, no dia 25 de outubro de 2019. No entanto, a entrevista não se concretizou e foi remarcada para o dia 29 de outubro de 2019. Porém, o servidor não estava disponível novamente, em razão de compromissos profissionais. Diante disso, foi solicitado pela pesquisadora ao servidor o contato

de outro membro da equipe com maior disponibilidade de agenda, o que ocasionou no acesso ao Entrevistado 3.

O terceiro servidor foi entrevistado pessoalmente em 31 de outubro de 2019 e a entrevista, previamente agendada via e-mail, durou cerca de 1 hora. Tal servidor (Entrevistado 3) é membro da equipe responsável pelos programas de integridade externos.

Para aprofundar o conhecimento sobre o programa interno do órgão, a pesquisadora solicitou ao Entrevistado 3 o contato de um membro da equipe responsável pelo programa interno, o qual foi fornecido. Dia 13 de novembro de 2019, foi realizada entrevista com servidor membro da equipe responsável pelo programa de integridade interno do órgão (Entrevistado 4). Tal entrevista foi previamente agendada via e-mail. A entrevista foi realizada via telefone e durou cerca de 2 horas. Na mesma data, o Entrevistado 4 enviou informações adicionais por e-mail.

Em relação à atuação interna e externa da Organização 1 relacionada aos programas de integridade, o Entrevistado 4 destaca que essas têm em comum o foco preventivo, sendo de responsabilidade de outras áreas da Organização 1 as funções de investigação e resposta aos atos de corrupção. O foco na prevenção da corrupção ganhou destaque com a Lei nº. 12.846/2013, que expressamente abordou o tema programas de integridade e no contexto da Operação Lava Jato que expôs falhas da Administração Pública e a anuência de alguns de seus membros com a corrupção. O Entrevistado 1 destaca a atuação preventiva da organização em relação à corrupção, pois, na sua opinião, o foco apenas na sanção não promove mudança de cultura, o maior objetivo da integridade.

Explica o Entrevistado 4 que a equipe de trabalho do programa de integridade externo, “para fora”, no organograma da Organização 1, faz parte de uma estrutura que não é subordinada diretamente à autoridade máxima do órgão, diferentemente da equipe responsável pelo programa interno, “para dentro”, que desde 2018 é subordinada diretamente à autoridade máxima, em razão de decisão do próprio dirigente que, segundo o Entrevistado 4, é entusiasta da integridade. Ademais, tecnicamente, afirma o Entrevistado 4, é adequado que a equipe de trabalho do programa de integridade interno faça parte do topo da hierarquia, pois tem a função de “segunda linha de defesa”, já que supervisiona as estruturas internas da Organização 1. No entanto, expõe o Entrevistado 4, a equipe de trabalho “para dentro” não existe formalmente no organograma da Organização 1, o que prejudica a sua atuação, pois não tem as suas funções formalmente definidas, tampouco é “identificada adequadamente” pelos demais membros do órgão. Na época da pesquisa, a equipe do programa de integridade externo era formada por quatro servidores e a do interno, por cinco servidores.

No histórico da Organização 1, a primeira ação formal em prol da integridade “para fora” ocorreu em 2016, por meio de um programa, de adesão voluntária, que incentivava e capacitava os órgãos e entidades do ente federativo a construir e adequarem mecanismos e procedimentos internos para prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades, desvios éticos e de conduta, ou seja, voltava-se apenas para a conformidade. No entanto, foi baixo o percentual de aderentes que chegaram a publicar seus planos de integridade, vista a dificuldade que esses encontraram de lidar com os riscos de integridade e medidas de tratamento, afirma o Entrevistado 2. Internamente, relata o Entrevistado 4, em 2016, iniciaram-se os estudos sobre o tema integridade, focando, principalmente, nos riscos de corrupção da Organização 1, pois integridade ainda era vista como antônimo de corrupção. Ressalta o Entrevistado 4 que a OCDE sequer tinha publicado seu conceito de integridade pública. Nesse contexto, a visão de integridade ainda era limitada.

No mesmo ano de 2016, no âmbito do ente federativo do qual faz parte a Organização 1, foi publicado normativo a fim de orientar os órgãos e as entidades a adotarem medidas para sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança. O Entrevistado 2 afirma que, na sequência desse normativo, a Organização 1 lançou seu programa de integridade, que, a princípio, funcionou mais como uma carta de intenções, sendo aperfeiçoado logo após o lançamento.

Ademais, em 2017, o ente federativo, do qual faz parte a Organização 1, instituiu a política de governança de observância obrigatória por todos aqueles que dele fazem parte. Governança foi definida, em suma, como forma de gestão direcionada à consecução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse público. Afirma o Entrevistado 2 que tal política consolidou que os programas deveriam atuar na prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção e reforçou a noção de integridade como princípio da governança.

Ainda em 2017, a fim de servir de exemplo, afirma o Entrevistado 3, a Organização 1 apresentou seu próprio plano de integridade, no qual detalha as instâncias, estruturas, ações e prazos necessários para a operacionalização do programa e o alcance dos objetivos institucionais nas áreas finalísticas e administrativas. Afirma o Entrevistado 4 que das ações previstas em tal plano, mais de 90% haviam sido concretizadas até a data da pesquisa, em que pese algumas terem demorado mais tempo do que o previsto para serem executadas.

O plano de integridade da Organização 1 demonstra que, na visão dessa, a gestão da integridade é componente fundamental da boa governança, condição que dá às outras atividades de governo não apenas legitimidade e confiabilidade, como também eficiência. Nesse sentido, a Organização 1 defende que a gestão da integridade bem desenvolvida, na qual

todos os sistemas (correição, controles internos, gestão da ética, dentre outros) são bem coordenados, favorece os agentes públicos a tomarem decisões em função de critérios técnicos e não com base em interesses particulares, o que, por sua vez, aumenta a qualidade na prestação dos serviços públicos, refletindo amadurecimento do conceito de integridade.

Expõe o Entrevistado 4 que tal plano de integridade foi estruturado a partir do estudo dos riscos de integridade da Organização 1. Os riscos da organização foram divididos em quatro grupos: legais, operacionais, financeiros e à integridade. Esses, por sua vez, foram subdivididos em categorias, como apresentados no Quadro 5:

| RISCOS DE INTEGRIDADE DA ORGANIZAÇÃO 1 | |
|---|---|
| Conduta profissional inadequada | Deixar de realizar as atribuições conferidas com profissionalismo, honestidade, imparcialidade, responsabilidade, seriedade, eficiência, qualidade e/ou urbanidade |
| Ameaças à imparcialidade e à autonomia técnica | Ser influenciado a agir de maneira parcial por pressões internas ou externas indevidas, normalmente ocorridas entre pares, por abuso de poder, por tráfico de influência ou constrangimento ilegal |
| Uso indevido de autoridade | Atentar contra os direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional (na tentativa de fazer com que o agente execute o que evidentemente não está no âmbito das suas atribuições ou deixe de executar o que está previsto) ou atentar contra a honra ou o patrimônio de pessoa natural (no caso, servidor público) ou jurídica, com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal para atender interesse próprio ou de terceiros |
| Nepotismo | Nomear, designar, contratar ou alocar familiar de agente político ou de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança para exercício de cargo em comissão, função de confiança ou para a prestação de serviços na organização |
| Conflito de interesses | Situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública como: exercício de atividades incompatíveis com as atribuições do cargo; intermediação indevida de interesses privados; concessão de favores e privilégios ilegais a pessoa jurídica; recebimento de presentes/vantagens; e inobservância da quarentena. |
| Uso indevido ou manipulação de dados / informações | Fornecer, divulgar, fazer uso de dados e/ou informações de que têm acesso em razão das atividades exercidas, de forma não autorizada e/ou de forma incorreta, incompleta ou imprecisa, tal como restringir ou retardar a publicidade ou o acesso, quando autorizado a fazê-lo |
| Desvio de pessoal ou de recursos materiais | Desviar ou utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de entidades públicas, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades para fins particulares ou para desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado |
| Corrupção, fraude, emprego irregular de verbas públicas | Incorrer em crimes contra a administração pública, previstos em leis, tratados, acordos nacionais e internacionais, que representem alto potencial ofensivo às instituições e à sociedade e que demandem custos significativos para recuperação de ativos e para retorno da credibilidade |

Quadro 5 - Riscos de integridade da Organização 1

Fonte: dados da pesquisa

Em relação aos programas de integridade externos, em 2018, esses tornaram-se obrigatórios para todos os órgãos e entidades do ente federativo do qual faz parte a Organização 1, o que é importante, na visão do Entrevistado 1, porque o Estado é indutor de comportamento. Nesse cenário, a Organização 1 assumiu a função de assessoramento, disponibilizando-se a fornecer materiais e ferramentas de apoio e capacitações para auxiliar os programas de integridade externos, ou seja, a função “para fora”, conforme relata o Entrevistado 2.

Foram fixados três procedimentos obrigatórios para estruturar, executar e monitorar os programas de integridade externos: (i) designação da unidade de gestão de integridade responsável por coordenar, orientar e treinar os servidores; (ii) elaboração e aprovação do plano de integridade, procedimento que se subdivide nas seguintes etapas: 1. fluxo interno para verificação das situações de nepotismo; 2. instituição da Comissão de Ética; 3. fluxo interno para análise de consultas sobre conflito de interesses; 4. fluxo interno para tratamento de denúncias; 5. designação da área responsável pela condução de processos disciplinares; 6. levantamento dos principais riscos para a integridade e estabelecimento de medidas de tratamento; 7. aprovação do plano de integridade; (iii) execução e monitoramento do plano de integridade, fase na qual os órgãos e entidades deverão expandir o alcance do plano para políticas públicas, fornecedores e outras organizações públicas e privadas com as quais se relacionam.

Inicialmente, a data limite para aprovação do plano de integridade externo (segunda etapa do processo fixado pela Organização 1) era de aproximadamente 7 meses a partir da determinação normativa. Tal prazo foi prorrogado por mais 4 meses. Até o dia 19 de novembro de 2019, aproximadamente 70% dos órgãos e entidades do ente em questão tinham aprovado seus planos de integridade. O Entrevistado 3 afirma que a Organização 1 tinha ciência de que tal prazo era curto e que dificilmente seria cumprido, porém, foi necessário fixá-lo para que os órgãos e entidades “saíssem da inércia”, pois uma ordem sem prazo para execução dificilmente seria cumprida. O Entrevistado 3 acrescenta que uma das maiores dificuldades que os órgãos e entidades têm enfrentado é o comprometimento da alta gestão, o que se tem tentado contornar por meio da sensibilização e colaboração da média gestão, cujos servidores que a compõem tendem a ser mais perenes do que os da alta gestão. Outro desafio apontado pelo Entrevistado 3 é a resistência ao mapeamento e gestão dos riscos para integridade, isso porque, ao fazê-lo, os órgãos e entidades expõem suas fragilidades. E, por fim, o Entrevistado 3 ressalta as dificuldades relacionadas à mudança de cultura, pois “na América Latina como um todo a corrupção deteriorou a confiança na gestão pública” e, diante disso, é necessário que os órgãos e entidades trabalhem valores para se mostrarem publicamente mais íntegros.

Entende o Entrevistado 2 que é razoável acreditar que parte significativa dos planos aprovados ainda não reflitam a formulação ideal de um programa de integridade, porém, ressalta que “a partir desse desenvolvimento, forma-se um cenário em que tais órgãos e entidades são compelidos a avançar na sua gestão da integridade e, de modo associado, a também fortalecer a sua governança e sua cultura de integridade”. Acrescenta o Entrevistado 2 que, para verificar se resultados foram alcançados e se “a conformidade no papel se traduziu em mudanças práticas”, é necessário maior distanciamento temporal.

O Entrevistado 3 revela que a equipe de trabalho dos programas externos pretende, em 2020, fazer visitas técnicas aos órgãos e entidades a fim de “conhecer as entregas e ver o que precisa ser feito”, ou seja, os programas de integridade ainda não serão avaliados, pois, de forma geral, esses “não têm maturidade para avaliação”, pois trata-se de um processo incremental. Porém, o Entrevistado 3 pondera a atual falta de capacidade técnica-operacional da equipe para concluir tal objetivo. Por outro lado, não vê como empecilho o fato de os órgãos e entidades não estarem concentrados em apenas uma estrutura física, pois “várias empresas privadas enfrentam tal questão com sucesso”.

Já a equipe de trabalho “para dentro”, informa o Entrevistado 4, finalizou a segunda avaliação da Organização 1, cujo relatório foi entregue à autoridade máxima em 2019. Diante disso, pretende aprovar um novo plano de integridade para os anos de 2020 e 2021, tendo em vista que o relatório propõe que os planos da organização sejam bianuais. Ademais, tal equipe pleiteia que a unidade seja formalizada, que aumente o número de servidores e que o dirigente máximo determine quais os riscos devem ser mapeados pelas equipes internas, dada a dificuldade de *enforcement* que a equipe de trabalho tem em impor aos pares a execução da gestão de risco de integridade, visto que esses ainda são resistentes em expor suas fragilidades por receios de cobrança. O Entrevistado 4 acredita que isso decorre de uma compreensão incompleta do programa de integridade, que ainda não atingiu maturidade. Ademais, o mesmo Entrevistado 4 entende que o maior desafio de integridade da Organização 1 é amparar o servidor a agir corretamente, mesmo sob pressão. O Informante Qualificado 3 pondera possível falha de comunicação, pois as ações da equipe de trabalho do programa de integridade interno não são amplamente conhecidas pelos membros da Organização 1.

Por fim, registra-se que a Organização 1 tem um canal de comunicação geral, destinado a receber manifestações diversas sobre os serviços públicos do ente do qual faz parte que envolvam ações de seus agentes, órgãos e entidades, assim como possui uma linha de comunicação específica para consultas e pedidos de autorização de seus servidores relacionados a conflito de interesse.

6.3.2 Organização 2: Sociedade de economia mista com capital aberto e controle acionário público

A pesquisa na sociedade de economia mista com capital aberto e controle acionário público, Organização 2, partiu da indicação do Informante Qualificado 4. A primeira entrevista, agendada previamente via e-mail, ocorreu dia 19 de setembro de 2019, pessoalmente, com membro ligado a uma das diretorias da organização e durou cerca de 30 minutos (Entrevistado 5). Nessa, o Entrevistado 5 esclareceu à pesquisadora que o setor responsável pelo programa de integridade da organização estava sendo reestruturado. O cargo de “superintendente de *compliance*” havia sido extinto e o setor seria coordenado por um assessor direto da presidência, pois a responsabilidade pelo programa de integridade passou a ser do presidente, em razão da Lei nº. 13.303/2016. No entanto, apesar desse assessor já ter sido escolhido, descrito como “profissional reconhecido na área” do qual se esperava uma revolução no programa de integridade da organização, segundo o Entrevistado 5, ainda não havia assumido a função. Diante disso, foi sugerida entrevista com membro do “setor de *compliance*”.

Em 08 de outubro de 2019, foi realizada entrevista presencial e conjunta a dois membros do “setor de *compliance*” da organização (Entrevistados 6 e 7). A entrevista durou, aproximadamente, 1 hora e 30 minutos. Na mesma data, foi enviado e-mail aos Entrevistados 6 e 7 solicitando os materiais citados durante a entrevista, indiretamente ligados aos programas de integridade da organização. O Entrevistado 6 respondeu ao e-mail no mesmo dia e o Entrevistado 7, no dia 11 de outubro. Ambos enviaram os materiais citados, quais sejam: *2018 Guidelines Manual Annotated* e reportagem na qual a ex-ministra-chefe da Advocacia-Geral da União (AGU), Grace Mendonça, afirma que “*compliance* de fachada também é ato de corrupção” (VALOR ECONÔMICO, 2019). Ademais, foram coletados 4 documentos sobre o tema, disponíveis no sítio eletrônico da organização, os quais foram analisados em profundidade. Ressalta-se que não há o programa de integridade publicizado, estando disponível no sítio eletrônico da organização apenas alguns mecanismos e instrumentos de integridade como o código de conduta e ética, política antifraude e instrução de *due diligence*, a qual é mais relacionada à conformidade no processo de compras e não à verificação da estrutura de integridade do contratado.

Conforme os Entrevistados 6 e 7, na primeira década dos anos 2000, a organização inseriu-se no Mercado de Capitais americano, o que gerou uma reestruturação interna para que

essa se adequasse à SEC, configurando-se assim os primórdios do *compliance* na organização. Até 2015, a estrutura de integridade era a “gerência de *compliance*”, que, no organograma, fazia parte do setor financeiro da organização, e sua principal função era fazer a *due diligence* das compras, verificando as certidões exigidas aos contratantes nesse processo.

Em 2015, foi criada a “superintendência de *compliance*” e o setor passou a ser subordinado à presidência. Os Entrevistados 6 e 7 afirmam que tal mudança decorreu da Lei nº. 12.846/2013 e dos normativos e interpretações delas decorrentes, que impuseram o parâmetro de independência ao setor, e também do esforço pessoal do diretor financeiro. Após essa reestruturação, o setor exercia as funções de *compliance*, estratégia e gestão de risco. Na época da pesquisa, o setor era responsável, além do *compliance*, pela gestão de risco, pelos controles internos e pelo gerenciamento de sistemas de segurança, o qual envolve questões de qualidade ambiental, saúde e segurança e era composto por 5 membros da organização.

Em que pese a atuação da superintendência pautada pela SEC e pela CVM, no contexto Lei nº. 12.846/2013, o setor sentiu-se motivado a formular um programa de integridade (na organização chamado de programa de *compliance*) naquela época, afirmaram os Entrevistados 6 e 7. Com isso, ampliaria sua atuação para além da conformidade, abrangendo o enfrentamento da corrupção, na qual a organização inclui fraude e conflito de interesse, excluindo tais atos entre particulares, ou seja, de acordo com o referencial jurídico brasileiro de corrupção.

O programa de integridade foi desenvolvido pela superintendência e aprovado pelo conselho da organização no fim de 2016 e fixava medidas para os anos de 2016 a 2018. A duração estabelecida visava o aprimoramento do plano por meio da revisão bianual, segundo os Entrevistados 6 e 7. No entanto, em 2018, não houve tal revisão em razão de uma série de circunstâncias, sendo principal a mudança de gestão, na perspectiva dos entrevistados. Tal plano não foi publicizado, tampouco a pesquisadora teve acesso. No entanto, os Entrevistados 6 e 7 afirmaram que foi parcialmente implementado.

Em 2019, o setor apresentou para a presidência uma nova proposta de atuação pautada por uma “política de *compliance*”. Optou-se pelo termo “política” por uma questão meramente formal, visto que, no regulamento interno da organização que dispõe sobre a formulação de normas internas, “a ABNT da organização”, não existe “programa”, sendo “política” a estrutura formal que mais se adequa ao objetivo, informa o Entrevistado 6. Esse acrescenta que tal política foi construída a partir do Decreto federal nº. 8.420/2015 e do *2018 Guidelines Manual Annotated* (USSC, 2018), cujas regras foram “adaptadas” para a organização (Entrevistado 6).

Diferentemente do programa anterior, a política não tem prazo pré-estabelecido e é formada por meio de diretrizes, as quais devem ser desdobradas em planos e instruções a serem desenvolvidos posteriormente pelos demais setores da organização. Sendo assim, o *setor de compliance* assessoraria as diversas áreas da organização a “desenvolver ações e agir em *compliance*”, pois “o *compliance* é responsabilidade de todos” (Entrevistado 7). Tal política tem como objetivo “promover uma cultura de *compliance* e prevenir/detectar/responder às falhas de conformidade com normas externas e internas e desvios de conduta”, afirma o Entrevistado 6. Esse complementa que cultura de *compliance* é aquela que incentiva a conduta ética e a responsabilidade e, especialmente, orienta a melhor aplicação da norma, externa ou interna, quando há discricionariedade. É fazer e promover o *compliance*, formando um ambiente propício no qual, por exemplo, um colega de trabalho fiscaliza o outro.

Segundo os entrevistados 6 e 7, a política em questão sustenta-se em 10 pilares, subdivididos em prevenção, detecção e resposta. Relacionados à prevenção, são pilares: liderança íntegra e engajamento da alta administração, avaliação periódica de risco de *compliance*, políticas, procedimentos e controles internos, treinamento e comunicação de *compliance*, *due diligence* de terceiros. Já os relacionados à detecção são o monitoramento e verificação de *compliance*, canais de consulta e denúncia. Por fim, os pilares relacionados a respostas são: medidas disciplinares, respostas às transgressões e plano de ação corretivo e orientações para outras organizações parte do mesmo grupo econômico. Ressalta-se que não foi disponibilizado à pesquisadora a “política de *compliance*”, tais informações foram obtidas por meio dos entrevistados.

Os Entrevistados 6 e 7 afirmaram ainda que o maior desafio relacionado ao programa de integridade é aprovar a “política de *compliance*” na diretoria e no conselho de administração da organização, especialmente porque essa aprovação geraria obrigações para a alta administração e, além disso, precisaria do apoio dessa para que houvesse *enforcement*. Além disso, continuam os entrevistados, seria desafiante implementar o programa, pois é objetivo que a “política de *compliance*” não seja apenas um papel, visto que compartilham o entendimento de que “*compliance* de fachada também é ato de corrupção”. Outros desafios apontados foram a disseminação dessa cultura por toda a organização, tendo em vista a amplitude tanto do número de membros quanto de locais de atuação, além da aplicação da *due diligence* de *compliance*, porque os contratados, por ainda não estarem familiarizados com a cultura, tendem a se sentirem ofendidos com tal procedimento.

Em que pese a construção da “política de *compliance*” pelo setor, não se sabe se será adotada pela organização, pois ao novo responsável foi dada a atribuição de inovar a

estrutura de integridade da organização, a fim de que essa, além de ser conforme à legislação brasileiras e americanas, fortaleça a imagem da organização e atenda às pressões do mercado.

Por fim, os Entrevistados 5, 6 e 7 relataram que, apesar da Lei nº. 12.846/2013 e da Lei nº. 13.303/2016 terem pressionado alterações na estrutura de *compliance* da organização, atualmente, a pressão para um programa de integridade mais robusto advém de outras fontes: do mercado, em razão da emissão de *bonds* em moeda estrangeira (Entrevistado 7), em razão da suspeita de fraude pela qual a organização está sendo investigada pela Polícia Federal (Entrevistado 5), pela possibilidade de privatização futura (Entrevistado 5). Ressalta-se que todos os entrevistados da Organização 2 destacaram que outra preocupação premente é a Lei nº. 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), cuja vigência está prevista para agosto de 2020 e exigirá alterações nos procedimentos da organização.

6.3.3 Organização 3: Sociedade anônima de capital fechado

A entrevista com um dos membros organização, componente do setor responsável pelo programa de integridade (Entrevistado 8), ocorreu pessoalmente, no dia 15 de agosto de 2019, a qual foi previamente agendada via e-mail. Teve duração de, aproximadamente, 1 hora e 30 minutos. Ademais, foram realizados diversos contatos com um outro membro do setor responsável pelo programa de integridade a fim de elucidar dúvidas pontuais (Entrevistado 9).

Além disso, foram coletados 16 documentos sobre o tema, disponíveis no sítio eletrônico da organização, dentre os quais seis foram analisados em profundidade: a cartilha de *compliance* da *holding* da empresa, o programa de *compliance* da organização, o código de conduta, o manual anticorrupção, a política anticorrupção e o relatório anual de 2018.

A organização estudada faz parte de uma *holding* que, historicamente, possuía códigos de conduta, valores e crenças, além de outras normas internas relacionadas ao padrão de comportamento esperado de seus membros, afirma o Entrevistado 8. Porém, a estrutura de integridade, nos moldes atuais, começou a ser delineada em 2013, no contexto da Operação Lava Jato, ao qual a organização “sobreviveu” em razão dos nortes já existentes, e na qual várias organizações com as quais essa se relacionava foram investigadas, lembra o Entrevistado 8.

Segundo o mesmo entrevistado, em 2014, a organização estudada construiu seu programa de integridade, inicialmente com foco anticorrupção, em razão do contexto. Em 2015, foram realizados treinamentos anticorrupção diferenciados de acordo com as áreas, visto que os riscos são diferentes para cada uma delas. O Entrevistado 8 explica ainda que, no setor

comercial, por exemplo, por causa da rotatividade e por envolver o contato direto com clientes e concorrentes, recebe-se treinamento anual, o que é sempre renovado e faz parte do treinamento o estudo dos termos adequados para referir-se ao concorrente, evitando-se expressões com conotação negativa, como “ele é ruim” ou “vamos quebrar a concorrência”. Em 2016, a área de *compliance* uniu-se à de meio ambiente, e a questão ambiental ganhou destaque dentro da organização em consequência do amadurecimento do programa, afirma o Entrevistado 8.

Já em 2017, houve a uniformização das regras de *compliance* da *holding* para todas as subsidiárias. Essa fixou que estar em conformidade é ter ciência e aplicar as regulamentações externas e internas às quais a organização está sujeita, e essas devem ser observadas por todos os membros da organização e, também, pelas demais organizações com quais as subsidiárias se relacionam. Além da conformidade, foram fixadas como diretrizes a divulgação ampla de relatórios, assim como a atuação preventiva para evitar perdas, fraudes e corrupção. Ademais, foi recomendado que as lideranças reforçassem continuamente os processos e políticas por meio de treinamento, canais de comunicação e monitoramento das obrigações. Diante disso, a *holding* definiu 7 pilares do programa de integridade de suas subsidiárias relacionados com essas diretrizes. Ressalta-se que, tendo em vista que a *holding* realiza negócios em diversas partes do globo, inclusive com o Reino Unido, que exige o respeito ao *UK Bribery Act*, adota o referencial de corrupção que abrange as relações entre privados.

Segundo o Entrevistado 8, as diretrizes da *holding* deram origem a discussões relacionadas a como garantir que todas as empresas do grupo respeitem o FCPA, o *UK Bribery Act*, a Lei Anticorrupção brasileira e atendam às especificidades da atividade e dos locais de atuação das subsidiárias. Diante disso, em 2017, a *holding* atualizou o seu código de conduta. Segundo o Entrevistado 8, esse código funciona “como a Constituição da República para o grupo empresarial” e as políticas são formuladas por cada empresa do grupo, de acordo com sua atividade. Sendo assim, é possível fazer uma analogia das políticas com “as normas infraconstitucionais”, as quais não podem se opor à norma principal. Nesse contexto, aprofundaram-se as discussões na organização sobre as políticas de brindes, entretenimento e hospitalidade, doação e patrocínio, conflito de interesse e atualização da política anticorrupção.

Em 2017, o programa de integridade da organização foi atualizado a partir das diretrizes da *holding* e do amadurecimento da análise dos riscos de integridade da organização. Esse possui seis pilares: (i) medidas corretivas, que subdivide-se em valorização e incentivos; (ii) comunicação e gestão da consequência; (iii) *tone-at-the-top*, que incluiu aculturação de *compliance*, exemplo e patrocínio da liderança; (iv) diretrizes, dentre elas o código de conduta

e a política anticorrupção; (v) treinamento em todos os níveis da organização e consultoria e orientação em caso de dúvidas; (vi) monitoramento que inclui *risk assessment*, *due diligence* e controles, investigações e reportes.

Ademais, em 2018, a *holding* implementou um canal de comunicação para os membros da organização, e também para o público externo, visando a solucionar questionamentos e também ouvir opiniões sobre o código de conduta. Destaca o Entrevistado 9 que, em 2019, denúncia realizada nesse canal, por um dos fornecedores da organização, de que determinado gerente sênior estava pedindo propina para concluir uma contratação culminou na demissão desse. Ademais, o Entrevistado 9 elucida que tais denúncias são apuradas por um outro setor da organização, para manutenção da independência da unidade.

Diante das atualizações de 2017, em 2018, a organização estudada treinou 100% de seus funcionários ativos, fazendo uso do ambiente virtual, o qual foi essencial para alcançar a todos, visto que a maioria dos funcionários não trabalham no escritório e estão distribuídos dentro e fora do país, informa o Entrevistado 8. Tal treinamento foi mandatório. Ademais, foi criada uma rede social, com o viés mais lúdico, a fim de ampliar a disseminação de políticas e verificar o conhecimento de seus membros por meio de *quiz*. O Entrevistado 8 destaca que, na rede social, torna-se explícito o *tone-at-the-top* na medida em que a alta gestão é a primeira a curtir e parabenizar as postagens relacionadas à integridade.

Em 2018, relata o Entrevistado 8, a organização determinou *report* trimestral sobre o cumprimento das políticas, tendo em vista as questões culturais que impõem limitações e exigem flexibilização por parte das subsidiárias na atuação em determinados locais. Por exemplo, é norma da organização não fazer doações para entidades religiosas, porém há países, como os muçulmanos, em que a religião está acima do Estado. Outro exemplo: a política da organização veda o recebimento de presentes pelos seus membros, porém, em alguns países, recusar alimento é ofensa grave. Sendo assim, a organização admite, em certos casos, a flexibilização da política, porém há um protocolo de atuação para esses casos e, além disso, devem ser reportados ao setor de responsável pelo programa de integridade, revela o Entrevistado 8.

Tal entrevistado afirmou que, desde 2018, está “rodando o país” para falar sobre o programa de integridade dentro da organização cujo objetivo é sensibilizar as lideranças locais para que se engajem na implementação do programa. Explícita ainda que, nessas visitas, busca escutar os problemas locais e, dentre eles, vem se destacando os relatos de assédio sexual e a discriminação à diversidade, os quais atribui ao machismo ainda existente em alguns setores da organização, já que, tradicionalmente a atividade econômica primária é vista como masculina.

Ademais, acrescenta o Entrevistado 8, é possível observar algumas resistências ao programa, como dos trabalhadores mais antigos, para os quais a política da organização que veda que haja funcionários da mesma família reportando à mesma liderança não é bem aceita. Isso ocorre pois há funcionários que passam o ofício de pai para filho e querem mantê-los sob a sua supervisão. Segundo o Entrevistado 8, os relatos permitem a ciência dos pontos que devem ser reforçados no programa de integridade.

Informa ainda que, até 2018, a gestão de risco e o *compliance* estavam dentro da estrutura financeira. A auditoria, a ouvidoria e a linha relacionada ao código de conduta eram independentes. No setor jurídico havia uma área de conformidade. Em janeiro de 2019, foi criada a diretoria de “gestão risco, *compliance* e auditoria interna”, a qual concentra todas essas atividades e reporta diretamente ao conselho da organização, o que deu mais autonomia ao setor de integridade. Ele entende que essa alteração no organograma deu-se em razão do aumento do nível de maturidade do programa de integridade da organização e tem o objetivo de reforçar sua importância para a empresa. Tal setor era formado, à época da entrevista, segundo o Entrevistado 8, por 22 pessoas e, em cada unidade internacional, havia uma pessoa responsável pelo programa de integridade que, geralmente, acumulava outras funções. Afirma o entrevistado que o setor tem se estruturado cada vez mais ao longo dos anos, mas “há muito potencial para crescimento e criação de novos cargos” (Entrevistado 8). Enquanto isso não ocorre, o setor tem buscado capacitar um membro da organização em cada unidade para orientar sobre integridade, denominado “ponto focal”, a fim de fomentar o *tone-in-the-middle*.

Dentre os objetivos futuros do setor, revela o mesmo entrevistado, estão criar uma política de gestão de crises, emitir um material fornecendo orientações de lidar com os órgãos públicos, dentre elas: não receber representante de órgão público individualmente para reuniões, sempre registrar as reuniões em ata, não discutir sobre política; reformular o programa para que seja cada vez menos usada a palavra “*compliance*” substituindo, por exemplo, o termo “treinamento de *compliance*” por “treinamento de regras da empresa”, visando a introjeção das ações no dia-a-dia de atuação da organização.

Em relação às certificações do programa de integridade, como o Pró-Ética, o Entrevistado 9 afirma que a organização não tem interesse no momento, visto que o esforço tem sido direcionado para a uniformização do aprendizado do programa por todos os membros da organização. Ademais, segundo o Entrevistado 9, para o mercado, as ISOs, como a ISO 31100, não são relevantes, visto que esse avalia a organização por outros meios como a governança que está relacionada com todos os processos de gestão da organização, como por exemplo, comitês, conselhos, linhas de reportes e linhas de defesa, a divulgação dos relatórios,

dentre eles as demonstrações financeiras que na organização são auditadas, os *press releases* e o resultado das auditorias externas. Sendo assim, as certificações envolvem um custo que não é interessante para organização e, segundo o Entrevistado 9, talvez isso ocorra porque essa é de capital fechado.

Em relação ao objetivo premente do programa de integridade, o Entrevistado 8 entende que é a sua inserção na cultura organizacional, e daí esse passe a “ser natural”, o que perpassa por mais conhecimento do programa pelos membros da organização e a conscientização de que não se trata de uma obrigação a mais, mas sim uma forma melhor de realizar determinada ação. Ele afirma ainda que o setor “tem sido procurado” pelos membros da organização para dirimir dúvidas sobre determinadas condutas e, a fim de incentivar tais iniciativas, tem-se evitado dizer “não” de imediato e buscado propor uma forma mais adequada de execução da ação, nas palavras do Entrevistado 8: “não queremos ser o setor do não”.

Os Entrevistados 8 e 9 constataam que na relação com outras organizações, percebem que alguns programas de integridade são apenas formais, o que não é o caso daquela organização, que demonstra o desejo que seu programa seja eficaz por meio da criação de uma diretoria específica, do aumento crescente do orçamento da área e do fato de que, em algumas negociações com os clientes, o programa de integridade teve mais peso que o retorno financeiro e, sendo assim, a organização “deixou de fechar alguns contratos” (Entrevistado 9). O Entrevistado 8 entende que esse investimento na integridade pela organização, para além da conformidade, é consciência da vantagem competitiva que um programa de integridade fornece, principalmente nas contratações internacionais. Já o Entrevistado 9 interpreta que esse investimento decorre da importância que os fundadores da empresa dão à sua reputação e à reputação organizacional, especialmente diante dos escândalos no contexto da Operação Lava Jato, que expuseram vários de seus parceiros de negócios. Por sua vez, o relatório anual de 2018 da organização afirma que a o programa de integridade reflete os valores da família de acionistas e também as mudanças necessárias impostas pelo ambiente empresarial.

6.3.4 Organização 4: Sociedade anônima de capital fechado

A entrevista presencial, previamente agendada por e-mail, ocorreu dia 15 de agosto de 2019, com dois membros do setor responsável pelo programa de integridade (Entrevistados 10 e 11) da organização, conjuntamente. Durou, aproximadamente, 1 hora e 30 minutos. Foi solicitado pela pesquisadora o envio dos documentos citados pelos entrevistados.

Dia 19 de agosto de 2019 foram enviados pelo Entrevistado 11 cinco documentos, três deles disponíveis no sítio eletrônico da organização: código de conduta dos colaboradores, código de conduta de fornecedores e manual de prevenção à lavagem de dinheiro. Ademais, foi enviada a apresentação do portfólio de serviços realizada no dia da entrevista. Tais documentos foram analisados em profundidade. Ressalta-se que a organização não tem um plano de integridade publicado de forma individualizada, as ações de *compliance* estão inseridas nos códigos e no manual citados. O quinto documento enviado foi a pesquisa sobre a maturidade de *compliance* no Brasil, realizada pela KPMG (KPMG, 2019).

No dia 04 de setembro de 2019, a pesquisadora enviou e-mail aos entrevistados a fim de elucidar dúvidas pontuais sobre a organização, respondido pelo Entrevistado 11, dia 12 de setembro de 2019.

Acrescenta-se que foi analisado em profundidade o relatório anual de 2018 da Organização 4, disponível no sítio eletrônico dessa.

A análise dos programas de integridade da Organização 4 difere substancialmente da Organização 3, ainda que ambas sejam uma sociedade anônima de capital fechado. Isso ocorre porque o mercado em que se insere a Organização 3 não tem regulação específica, enquanto o mercado da Organização 4, de previdência privada aberta, é fortemente regulado, estando vinculado a normas emitidas pelo Ministério da Economia, pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), explicam os Entrevistados 11 e 12. Conforme evidencia Carlini (2019), a corrupção, a lavagem de dinheiro e o descumprimento de qualquer regra legal ou infralegal são um risco para empresa que realiza a atividade-fim, mas, no caso das empresas de seguro, e também das de previdência privada, é enorme o risco para às pessoas físicas que lhes entregaram seu dinheiro visando a um benefício futuro e, portanto, essa atividade deve ser fortemente regulada pelo Estado. Diante disso, o programa de integridade da Organização 4 destaca-se por ser predominantemente voltado à conformidade.

Conforme organograma da Organização 4, a gerência de controles internos e *compliance* faz parte da diretoria de riscos da organização, que é diretamente subordinada à presidência desde 2010, segundo os Entrevistados 10 e 11. Esses afirmam que a atribuição de tal área é “auxiliar a organização na supervisão e no monitoramento das atividades internas e externas, atuando de forma consultiva e auxiliando as áreas e os profissionais para que todos estejam em conformidade e mitigando, dessa forma, os riscos inerentes ao negócio” (Entrevistado 10). O Entrevistado 10 destaca a expressão “auxiliar à organização”, na medida em que a área defende que o *compliance*, entendido como “estar em conformidade com as

diretrizes aplicáveis ao negócio, assegurando de forma ética o propósito do mesmo”, era dever de todos os membros da organização, não só da área de *compliance*.

A gerência de *compliance* da organização era composta por cinco membros, quando da entrevista. O Entrevistado 10 afirma que há cada vez mais interesse dos membros da organização em trabalhar no setor e que, ademais, seria útil à área mais pessoas, porém seria ainda mais produtivo mais recursos de inteligência artificial, que exigem alto investimento. Questionado sobre a possibilidade de maior investimento na área, o mesmo entrevistado afirmou que como o *compliance* não traz lucros, não tem prioridade nos investimentos. O Entrevistado 11 mencionou o jargão “se você pensa que *compliance* é caro, experimente o não-*compliance*” destacando que, em que pese às contingências, o investimento na área é importante, pois previne prejuízos.

A atuação da área de *compliance* da organização, conforme afirmam os Entrevistados 10 e 11, pode ser subdivida em cinco pilares: (i) ambiente regulatório, no qual estão inseridas a identificação das novas regulamentações e legislações pertinentes à atuação da organização, respostas às demandas fixas e esporádicas da SUSEP, aplicação de declaração de aderência normativa para às áreas da organização cujos os processos e/ou atividades estejam submetidos às exigências regulamentares; (ii) prevenção às fraudes em que estão inseridas as atividades de análise dos casos, atualização periódica do processo de gestão de riscos de fraudes, realização de testes de controles internos de fraude, treinamento os membros da organização colaboradores para disseminar o conhecimento de práticas de prevenção às fraudes, (iii) prevenção à corrupção, que envolve o controle da organização em relação ao disposto nas políticas de conflito de interesse, de doação e patrocínio e de brindes, presentes e entretenimento, aplicação de declaração anticorrupção a todos os membros novos da organização e periodicamente aos demais, *due diligence*, treinamentos com o objetivo de disseminar conhecimento de práticas de prevenção à corrupção; (iv) prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo, que envolve o monitoramento de operações financeiras suspeitas, clientes que são pessoas expostas politicamente, clientes investigados pela Polícia Federal, reportes ao COAF, treinamento dos membros da organização para disseminar o conhecimento das práticas de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo; (v) aculturação de *compliance*, dentre as ações incluem-se entrega do exemplar do código de conduta a todos os membros da organização que assinam termo de compromisso, ademais, assinado novamente a cada ano, comprometendo-se a cumpri-lo, seis treinamentos em ambiente virtual sobre temas de *compliance*, riscos e segurança da informação, obrigatórios para todos os novos colaboradores, dia dedicado ao *compliance*, no qual todos os

membros da organização podem participar de eventos internos abordando o tema em palestras, peças teatrais e *workshops*, divulgações internas sobre o tema nos diversos canais de comunicação da organização, inclusive na estação de rádio interna da organização.

O Entrevistado 10 relata que tem percebido maior adesão dos diretores aos treinamentos oferecidos pela organização, os quais têm se mostrado mais preocupados em participar, assim como incentivar que toda a sua equipe o faça, visando a prevenção de condutas ilícitas. Ademais, a abordagem adotada em tais treinamentos vem sendo alterada a fim de que os membros aprendam o conteúdo para além de cumprir a formalidade. Acrescenta-se que, em 2017, ocorreram dois dias dedicados ao *compliance*, porém, em 2018 só ocorreu um em razão de questões orçamentárias. O Entrevistado 10 ainda informa que cada vez observa mais pessoas consultando o código de conduta da organização, o qual teve a sua primeira versão publicada em 2012, tendo já quatro versões. Ademais, que hoje há um canal exclusivo para denúncia anônima de situações contrárias ao código de conduta, as boas práticas da empresa ou as legislações vigentes.

O Entrevistado 11 ressalta que o canal exclusivo tem recebido cada vez mais denúncias, porém com gravidade mais branda, o que esse atribuiu à eficácia das ações de prevenção. Acrescenta que o canal é considerado confiável por mais de 80% dos membros da organização e que esse alto índice decorre do fato de ser administrado por uma empresa terceirizada, reconhecida pela experiência nesse tipo de atividade. Inclusive, o canal já recebeu denúncia relacionada a um dos conselheiros da organização, a qual foi apurada e respondida. Sobre o processo de apuração, o Entrevistado 11 afirma que, recebida a denúncia, a empresa terceirizada realiza análise prévia e, se necessário, a encaminha para a comissão de ética, na qual alguns membros fazem uma recomendação e, na sequência, outros membros deliberam. Tal processo, segundo ele, visa a credibilidade do canal. Denúncias repetidas sobre mesma conduta inadequada, informa o Entrevistado 11, geram intervenções muitas vezes de caráter pedagógico a fim de prevenir que ocorra novamente.

Dentre as ações visando o acultramento do *compliance*, o Entrevistado 11 destaca programa no qual membros da organização são selecionados para disseminar conhecimento sobre diversos temas de *compliance* entre profissionais de todas as superintendências da organização. Os candidatos interessados em participar do programa inscrevem-se e, dentre os inscritos, são selecionados alguns pelo setor de Recursos Humanos, por meio de avaliação do perfil. Uma vez selecionado, o colaborador participa de cursos técnicos a fim de formá-lo para ser exemplo e influenciar os demais membros da organização, não para ser um fiscal, frisa o mesmo entrevistado. Ademais, o funcionário é certificado e participa de fóruns com executivos

e acionistas da organização, o que proporciona uma exposição positiva que fomenta a participação no programa, o qual tem sido cada vez mais disputado, ressalta.

Dentre os desafios enfrentados para a implementação do programa de integridade, o Entrevistado 10 destaca as trocas repentinas de gestão, as quais ocorreram três vezes no último um ano e meio. Porém, o atual presidente é engajado com o *compliance*, o que, segundo o Entrevistado 10, colabora com o acultramento. Tal entrevistado acrescenta que os acionistas da Organização 4 são empresas tradicionais no ramo em que elas atuam e essas “tem um nome a zelar”, por isso também se preocupam com o *compliance* da organização, inclusive enviado seus *compliance officers* eventualmente para visitar a organização. Já o Entrevistado 11 destaca que a organização está em evolução no que tange ao programa de integridade, quadro comum às organizações brasileiras, como indica pesquisa realizada pela KPMG (KPMG, 2019).

Além do mais, o Entrevistado 10 ressalta que todas as informações que a organização fornece aos órgãos de controle externos saem da gerência de controles internos e *compliance* a fim de uniformizar o procedimento. O Entrevistado 11 explicita que o *compliance* para a organização “não é estratégico, é regulatório”, em decorrência do mercado em que a organização está inserida e, por essa razão, eventos externos como a Operação Lava Jato não impactaram significativamente na atuação da área.

Por fim, o Entrevistado 10 revela que a entrevista realizada para os fins desta dissertação foi a primeira vez que a organização expõe seu programa de integridade para o público externo e que isso passará a ser uma constante, sendo que a evolução do setor que passou a ver a conformidade como um benefício para toda a sociedade, não só para a organização.

6.3.5 Organização 5: Sociedade anônima de capital aberto

A entrevista com a organização ocorreu dia 27 de setembro de 2019, via telefone, com o responsável pelo programa de integridade (Entrevistado 12), a qual foi agendada previamente. Durou, aproximadamente, 30 minutos. Ademais, no dia 15 de outubro de 2019, foi enviado e-mail ao entrevistado a fim de obter informações adicionais sobre o programa de integridade da organização. O e-mail foi respondido dia 16 de outubro de 2019. Além disso, quatro documentos disponíveis no sítio eletrônico da organização foram analisados em profundidade: código de conduta, organograma, relatório de sustentabilidade, relatório anual

do ano de 2018. Outro documento analisado foi o acordo de leniência celebrado entre a *holding* da qual faz parte a organização e uma entidade pública do país.

A Organização 5 possui uma área de integridade criada em 2019, segundo o Entrevistado 12. Porém, essa ainda não está discriminada no organograma disponibilizado no sítio eletrônico da organização. Esclarece o Entrevistado 12 que ela está diretamente subordinada ao presidente da organização, no mesmo nível hierárquico das diretorias. Esse acrescenta que não é obrigatória a existência de um departamento de integridade para que ele exista dentro de uma organização, mas que a criação de uma unidade específica para esse fim demonstra a importância que a organização dá ao tema.

Tal organização faz parte de um grupo que, conforme afirma o Entrevistado 12, possuía medidas esparsas anticorrupção, mas estruturou seu programa de integridade em decorrência de obrigação fixada em acordo de leniência celebrado no âmbito da Operação Lava Jato. Nesse contexto, frisa a existência do *tone-at-the-top*, que demonstra que o grupo “quer virar a página” e “hoje atua de forma diferente”. O Entrevistado 12 afirma que, de forma geral, sem o *tone-at-the-top* é muito difícil implementar um programa de integridade. No entanto, destaca que, na sua opinião pessoal, o *tone-at-the-bottom* pode ser uma importante ferramenta para a implementação do programa e, inclusive, tem ciência de organizações que tiveram sucesso por meio dele. Declara o Entrevistado 12 que, com a internet e as redes sociais, a comunicação tem sido cada vez mais rápida, o que gera maior publicidade das ações dos extratos superiores da organização, possibilitando que os demais extratos os pressionem. Sendo assim, conclui, é muito importante o canal de denúncia das organizações, pois esse pode “dar voz às pessoas”.

Nesse viés, dentre as ações realizadas na Organização 5 relacionadas ao programa de integridade, o Entrevistado 12 destaca o treinamento para ensinar seus membros a utilizarem o canal de comunicação destinado a registrar denúncias de infrações ao código de conduta, às políticas internas e à legislação vigente, além de fornecer esclarecimentos sobre o conteúdo e aplicação do programa de integridade. Antes do treinamento, revela, havia um número significativo de registros incompatíveis com a função do canal, uma vez que registravam denúncias até de que fora servido “café frio”.

O programa integridade da Organização 5 é composto por quatro pilares: prevenir, detectar, corrigir e fomentar. O Entrevistado 12 afirma que tais ações estão sendo implementadas por meio de comunicação, política interna e treinamento e acrescenta que é essencial um programa de integridade bem definido e alinhado com a organização para que seja

eficaz. Na sua opinião, não adianta um programa de integridade ter diversos pilares se esses não vão ser cumpridos, sendo apenas formal, já que o “papel aceita tudo”.

O programa de integridade da Organização 5 intenciona a conformidade, ou seja, o cumprimento das regras internas e externas, pelas quais todos os membros da organização são responsáveis, destaca o mesmo entrevistado. O código de conduta acrescenta que o programa de integridade da organização também tem o objetivo de fomentar os valores da organização e a cultura de integridade. Ademais, expõe o Entrevistado 12, o objetivo da área de integridade é ser um instrumento para que as pessoas pratiquem o código de conduta e demais normas da organização. Informa, ainda, que a área é formada por três membros.

O código de conduta é o principal documento da organização relacionado à integridade. Nele, estão expostas a missão, os valores e as crenças, assim como os comportamentos nos quais a organização não acredita, o programa de integridade, as políticas relacionada à corrupção, conflito de interesse, brindes, presentes, hospitalidade, registro contábeis, entre outras, as medidas disciplinares, informações sobre o canal de denúncias, o caminho a ser percorrido pelo membro da organização em caso de dúvidas sobre como agir em determinadas situações profissionais e, por fim, termo por meio do qual o membro firma o comprometimento com seu cumprimento.

Repasadas essas informações à pesquisadora, o Entrevistado 12 disponibilizou-se a continuar a entrevista desde que as demais informações fornecidas fossem registradas como sua opinião pessoal. Registram-se a seguir as opiniões do Entrevistado 12 por reputá-las relevantes na medida em que ele tem experiência na área de *compliance*, inclusive em outras organizações.

Para o Entrevistado 12, de forma geral, não em relação à Organização 5, os maiores desafios relacionados ao programa de integridade são: *tone-at-the-top*, atingir todos os membros da organização, canal de denúncias imparcial. Acrescenta que, em sua opinião, o futuro do *compliance* vai ser a análise do comportamento pessoal pretendendo responder à pergunta “por que cometemos ainda pequenos atos de irregularidade?”, como por exemplo, estacionar em vaga proibida.

Questionado sobre certificações aos programas de integridade, o entrevistado afirmou que a Organização 5 ainda não possui certificações, mas que, na sua opinião pessoal, são instrumentos que podem ajudar no desenvolvimento de um programa na medida em que são um ótimo indicador de que as empresas estão seguindo no caminho certo. Porém, ressalva que, na sua opinião, o maior foco deve ser a eficácia do programa de integridade e “as certificações não conseguem medir isso”. Acrescenta que existem muitas dúvidas no mercado

sobre a necessidade/obrigatoriedade de tais certificações e que acredita que os princípios e as instruções contidas nas normas são até mais importantes do que a própria certificação em si. Ainda complementa que acredita que empresas no Brasil têm procurado se certificar para demonstrar publicamente o interesse no tema de integridade como forma de diferenciação de mercado e imagem, o que considera válido. Mas, ressalta que, por exemplo, as ISOs de *compliance* são bastante questionadas nos EUA em decorrência dos benefícios que essas certificações podem trazer, considerando o alto investimento geralmente a elas atrelado. Em suma, o Entrevistado 12 afirma que “acha ótimo que uma empresa tenha a possibilidade de investir em uma certificação de *compliance*, mas não é o fim do mundo para as empresas que não possuem esse tipo de investimento”, pois “o foco deve ser sempre a efetividade das funções de *compliance* na companhia”.

Por fim, ressalta que, para além da questão de conformidade e da dirimção de multa em caso de ilegalidade nos termos da Lei nº. 12.846/2013, atualmente, um programa de integridade também ajuda a empresa a prosperar na medida em que facilita o crédito em bancos e retém colaboradores. Diante disso, entende o Entrevistado 12, a preocupação das organizações, de uma forma geral, deixou de ser em ter um programa formal para ter um programa efetivo. No entanto, pondera que, na sua opinião pessoal, de uma forma geral, o Brasil ainda tem muito que evoluir na seara, visto que os programas de integridade são muito novos no país, pois até 2014 eram pontuais em empresas estrangeiras ou sujeitas à regulação específica como os bancos e as seguradoras, tendo seu uso expandido a partir da Operação Lava Jato.

6.3.6 Organização 6: sociedade limitada

A entrevista com a Organização 6, sociedade limitada, ocorreu dia 14 de agosto de 2019, pessoalmente, com dois membros dessa organização, conjuntamente (Entrevistados 13 e 14). Tal entrevista foi previamente agendada via e-mail e durou 1 hora, exatamente o tempo estimado no e-mail mencionado, não havendo oportunidade para a pesquisadora realizar outras perguntas. No entanto, foi solicitado o envio dos documentos citados pelos entrevistados, os quais são ligados à atuação da organização que, dentre outros produtos, comercializa programas de integridade. Os programas de integridade comercializados pela organização acabaram por ser o tema central da entrevista, em que pese o roteiro ter sido o mesmo dos demais entrevistados, ou seja, direcionado ao programa interno da organização.

No mesmo dia da entrevista, o Entrevistado 15 enviou o *Report to the Nations: 2018 global study on occupational fraud and abuse* (ACFE, 2018), documento citado por ele na entrevista. Ademais, dia 28 de agosto a pesquisadora enviou e-mail para o Entrevistado 14 a fim de elucidar dúvidas pontuais sobre a atuação da organização e seu programa de integridade. O e-mail foi respondido dia 09 de setembro de 2019.

Destaca-se que não há informações no sítio eletrônico da organização sobre o programa de integridade interno e esse não foi disponibilizado pelos entrevistados.

Outros e-mails foram enviados para o Entrevistado 14 a fim de aprofundar as informações fornecidas durante a entrevista, especialmente relacionadas ao programa de integridade da organização, um dia 15 de outubro e outro dia 24 de outubro de 2019. Em relação ao primeiro, houve resposta afirmando que o retorno seria dado em breve, o que não aconteceu. Já o segundo e-mail não foi respondido.

Os Entrevistados 13 e 14 relatam que a Organização 6 possui várias frentes de trabalho em relação aos serviços prestados a outras empresas, dentre elas, uma reativa e outra preventiva. Em ambas há a oferta do produto “programa de integridade” para as organizações contratantes. Na frente reativa, a oferta do programa de integridade pode estar relacionada a um acordo de leniência celebrado pela contratante, que lhe impõe a adoção ou revisão do seu programa de integridade ou, ainda, a venda de uma empresa da qual o programa é exigido pelo comprador, por exemplo. Porém, o maior interesse da Organização 6 é na oferta do programa de integridade pela frente preventiva, pois, por meio dessa, afirmam os entrevistados, é mais fácil criar um vínculo a longo prazo com o contratante, porque o produto adquirido pode incluir, além do programa de integridade, a sua revisão periódica, treinamentos, certificações como a ISO 37701:2016, *Anti-bribery management systems - Requirements with guidance for use* e o Pró-ética, entre outros serviços. Sobre as vantagens da adoção de um programa de integridade preventivo, os Entrevistados 13 e 14 destacam estudo da ACFE (2018, p. 28-29), que constata que a existência de um departamento, função ou equipe antifraude diminui a perda mediana da organização relacionada à fraude em 29% e reduz a duração da fraude de 40%.

Sobre o programa de integridade da Organização 6, o Entrevistado 14 esclarece que, por ser uma empresa com matriz americana, o programa segue as diretrizes do FCPA, sendo assim “o conceito adotado por corrupção é o americano, ou seja, não envolve apenas agentes públicos”. Em relação à implementação, afirma que a maior dificuldade está “normalmente relacionada à leitura das políticas e procedimentos existentes” e, diante disso, a Organização 6 “tenta fazer com que todos os funcionários tenham acesso ao código de conduta e façam um treinamento pelo menos uma vez ao ano para refrescar a memória”. Já em relação aos

programas de integridade vendidos pela Organização 6, os Entrevistados 13 e 14 esclarecem que não são definidos *a priori*. Afirmam que a construção do programa perpassa pela definição das políticas e dos procedimentos do contratante, realizado de acordo com o segmento da contratante e a expertise da Organização 6.

Além disso, os Entrevistados 13 e 14 expõem que o primeiro passo na formatação do produto é entender qual o apetite da contratante em estruturar o seu programa de integridade, pois o interesse dessa pode ser em um programa pró-forma, como também pode ser em um programa robusto que envolve código de ética e conduta, procedimentos bem fixados, treinamentos regulares, canal de denúncias independente e rápido com proteção ao denunciante, *due diligence*, mapeamento de riscos, avaliação periódica do programa, a fixação de estratégias para a adoção do programa pelos membros da organização como, por exemplo, a inclusão no cálculo da bonificação do gestor de metas de *compliance* como diminuição de índices negativos da organização ou número de treinamentos realizados.

Constatam os Entrevistados 13 e 14 que, geralmente, as empresas que adquirem um programa de integridade mais robusto estão interessadas em mudança cultural e vislumbram que, a médio ou longo prazo, esse pode trazer benefícios e evitar prejuízos. Por outro lado, ponderam que as empresas que estão vivenciando um momento de crise dificilmente vão direcionar capital para um programa robusto. Completam que, após a análise do apetite da contratante em relação ao programa de integridade, é realizado o *risk assessment* e, na sequência, a estruturação do programa, o qual deve ser “acessível à realidade da empresa” (Entrevistado 13). Ressaltam os entrevistados que a tecnologia é ferramenta importante para o controle da fraude e da corrupção, pois a utilização de “travas sistêmicas” como rastreabilidade dos e-mails, identificação do *login* de quem executou a ação, entre outros, inibem condutas inadequadas.

Em relação às dificuldades das contratantes na implementação do programa de integridade, o Entrevistado 14 reconhece que o maior desafio é o comprometimento da alta direção com as mudanças necessárias para se fazer um programa de integridade robusto, que vá além das diretrizes colocadas nas políticas e no código de conduta, pois “muitas empresas não entendem a necessidade de se colocar em prática tudo aquilo que foi estabelecido no decorrer do trabalho e pode acontecer do programa ser apenas para inglês ver”.

Revelam que a maioria das empresas que adquire programas de integridade da Organização 6 o faz por pressões externas, como as decorrentes de fundos de investimentos internacionais, que exigem o programa como requisito para o aporte financeiro, ou quando pretendem passar por alguma transformação societária e querem mitigar os riscos de fraude e

corrupção para tornarem-se mais atrativas. Por outro lado, expõem os entrevistados, dificilmente uma empresa familiar tem interesse em implementar um programa robusto, pois “até mesmo às de grande porte acham que apenas pelo fato de a família estar no controle não terão problemas maiores relacionados a *compliance* ou afins”. Ademais, não querem a exposição decorrente de um *risk assessment*, pois nos problemas internos “ninguém mete a colher”.

Em relação às organizações públicas, o Entrevistado 14 afirma que a Organização 6 está participando de processo de licitatório cujo objeto é a análise da maturidade do programa de integridade de uma empresa de economia mista e, além disso, a Organização 6 está atenta a processos licitatórios que tenham como objeto a implementação ou análise de programas de integridade na administração pública direta ou indireta.

Ademais, os Entrevistados 13 e 14 relatam que “o boom” das vendas de programas de integridade pela Organização 6 ocorreu em 2016, no contexto da aplicação das sanções das empresas envolvidas na Operação Lava Jato. O Entrevistado 14 diz que, em sua opinião, apesar de haver um movimento mundial pro *compliance*, esse só ocorreu no Brasil em razão da Lava Jato, pois o país tem como característica ser reativo e só agir quando “dói no bolso”, por isso, a maior demanda se deu no contexto das punições, não da Lei Anticorrupção em si. Ademais, destacam os entrevistados, atualmente, há um aumento expressivo da procura por produtos relacionados à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) - Lei nº 13.709/2018, e, entende o Entrevistado 2, essa demanda vai aumentar a partir das punições aplicadas àqueles que não a obedecerem, de forma semelhante como ocorreu com os programas de integridade.

Analisam-se, a seguir, os programas de integridade acima descritos sob a lente teórica do novo institucionalismo.

6.4 A INTERPRETAÇÃO INSTITUCIONAL DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

A interpretação da institucionalização de uma inovação pode ser feita sob diversos prismas teóricos. Na análise do fenômeno da institucionalização dos programas de integridade, optou-se, a partir dos estudos de caso, pelos prismas de Tolbert e Zucker (1999), Peci (2016) e Scott (2014) em conjunto com DiMaggio e Powell (2005). Pondera-se aqui que não há uma fronteira teórica rígida na distinção entre as opções realizadas, uma vez que essas podem estar imbricadas a partir da percepção da pesquisadora.

6.4.1 As etapas inerentes ao processo de institucionalização

Analisando-se sobre os processos inerentes à institucionalização, descritos por Tolbert e Zucker (1999) (Figura 1), quais sejam: (i) habitualização, (ii) objetificação e (iii) sedimentação, e as etapas do programa de integridade expostas no subcapítulo 6.2 (Figura 2), quais sejam: (i) plano, (ii) mecanismos e instrumentos, e (iii) cultura, é possível afirmar a partir das evidências empíricas que os mesmos se relacionam.

Em um contexto organizacional, o processo de habitualização envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas organizacionais específicos, como também a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos. Ou seja, a fase de habitualização corresponde ao plano de integridade que decorre da análise da organização, da detecção das vulnerabilidades em relação à corrupção (problema), da construção de um ideal de integridade e da definição de mecanismos, procedimentos e metas para alcançá-lo.

A segunda etapa, a objetificação, envolve o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor daquela nova estrutura. A objetificação do programa de integridade traduz-se no exemplo da alta gestão de comportamento de integridade (*tone-at-the-top*) e na implementação dos instrumentos e mecanismos anteriormente estabelecidos, proporcionando certo grau de consenso da organização sobre o que essa define como integridade e, nessa égide, qual o comportamento esperado de todos os membros.

A terceira etapa é a sedimentação, que se apoia na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência pelas várias gerações de membros da organização. Isso exige que a inovação atinja profunda bidimensionalidade na organização, a saber, largura, abrangendo a todos, e profundidade, estando presente em todos os níveis de decisão. Ou seja, exige que a inovação passe a ser algo inerente à atuação dos membros da organização. Sendo assim, quando há sedimentação, há inserção da inovação na cultura organizacional. No caso específico, há sedimentação quando a forma de agir ditada pelo programa de integridade é espontaneamente adotada pelos membros da organização e, conseqüentemente, qualquer comportamento adverso, ou tentativa de imposição de uma outra inovação, encontrará resistência do grupo.

A Figura 3, abaixo, busca ilustrar tal relação. Uma inovação (arco 1) passa por três etapas (arco 2) para ser institucionalizada, as quais se relacionam com as três etapas (arco 4) para a consolidação de um programa de integridade (arco 5), etapas que possuem características comuns, como se pode observar pelos verbos listados no arco intermediário (arco 3).

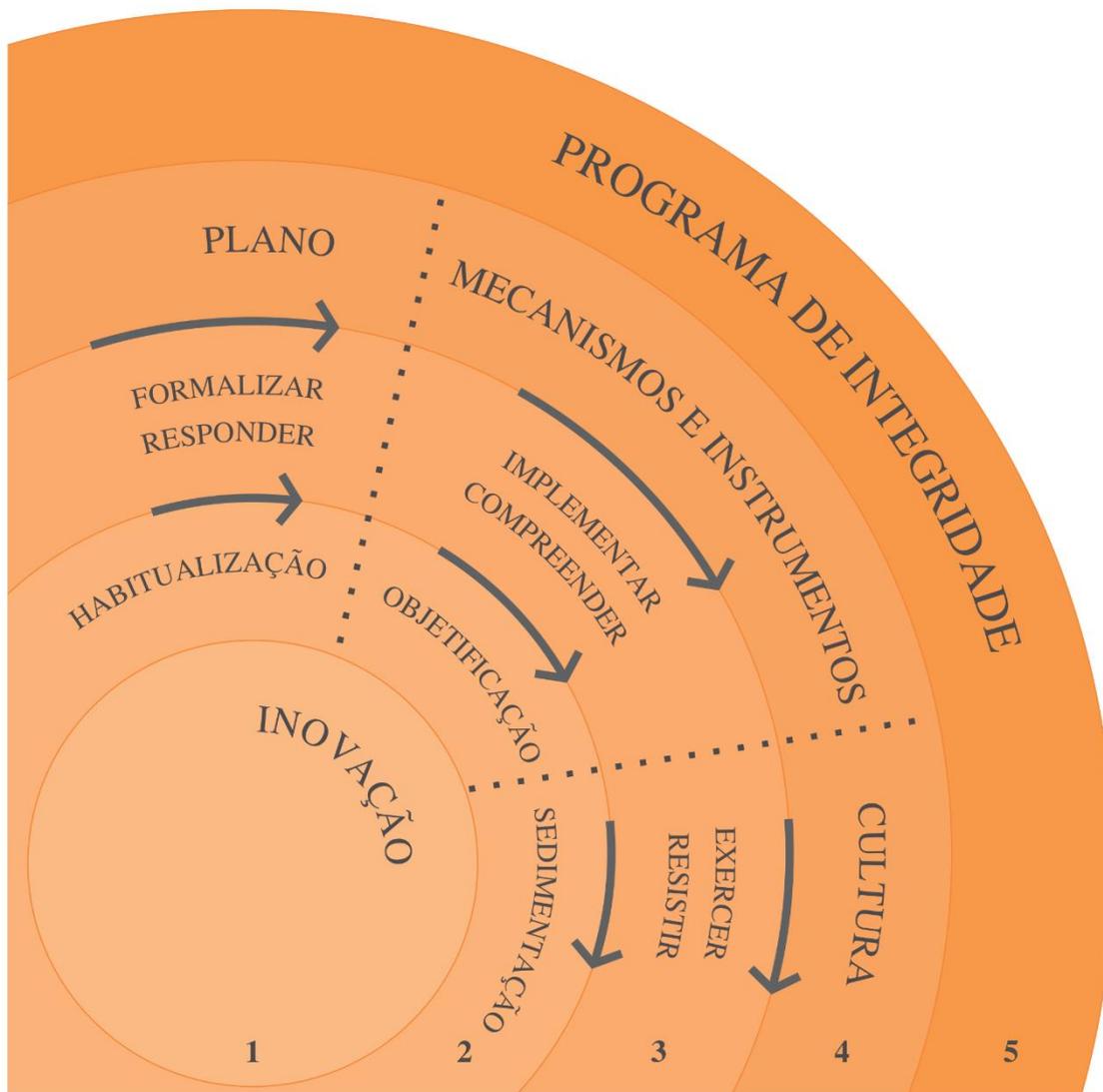


Figura 3 - Conexões entre as etapas do processo de institucionalização e do programa de integridade.

Fonte: elaborado pela autora

A fim de identificar a etapa de institucionalização dos programas de integridade estudados, aplicou-se o esquema analítico acima descrito a cada caso, a partir dos elementos de cada etapa do programa de integridade.

Verificou-se que a Organização 1 analisou suas vulnerabilidades, elegeu o ideal de integridade, fixou metas e definiu mecanismos para alcançá-las por meio do seu plano de integridade, porém nem todas as metas foram cumpridas. Outrossim, a Organização 1 contou com o apoio da alta gestão, possuía áreas voltadas para identificar e punir atos que violam o programa de integridade e canais de comunicação, porém a instância de integridade ainda não

existia formalmente e não possuía recursos adequados. Também não havia amplo conhecimento das ações dessa instância, tampouco do programa, por todos os membros da organização. Essa já havia realizado uma primeira avaliação do seu plano de integridade e pretendia reformulá-lo, visando ao aprimoramento. Sendo assim, aparentemente, a Organização 1 encontrava-se em etapa inicial de objetivação no que tange ao processo de institucionalização de seu programa de integridade, porém mais próxima da habitualização do que da mudança de cultura, especialmente porque o plano de integridade não era de amplo conhecimento de seus membros.

A Organização 2 relatou que possuía plano de integridade vigente, porém esse não foi divulgado amplamente para os seus colaboradores, tampouco para o público externo. Ressalta-se que não havia menção a tal plano no sítio eletrônico da Organização. Ademais, a Organização 2 informou que há um novo plano de integridade formatado, porém o mesmo ainda não estava vigente, pois carecia de aprovação pela alta gestão para sua implementação. Este segundo plano foi construído a partir do Decreto nº. 8.420/2015 e das instruções da USSC, não do estudo das vulnerabilidades da organização. Havia, ainda, a possibilidade de construção de um terceiro plano de integridade pelo novo responsável pelo setor, que possuía a incumbência de revolucionar a estrutura de integridade da organização. Tendo em vista a baixa publicização do plano de integridade vigente e a falta de materialidade relacionada aos seus mecanismos e instrumentos, além da descontinuidade das ações, aparentemente, a Organização 2 estava na fase de inicial de habitualização do programa de integridade.

A Organização 3, por sua vez, é a que aparentou estar mais avançada no que tange à institucionalização do seu programa de integridade, porém ainda se encontrava na etapa de objetivação. Essa realizou todas as etapas relacionadas ao plano de integridade, o qual, inclusive, já havia sofrido atualizações. Ademais, possuía apoio da alta gestão e fomentava o conhecimento dos programas de integridade, apesar de que a compreensão desse ainda não era homogênea e ainda havia resistência dos membros da organização às suas determinações. Aparentemente, os canais de denúncia eram confiáveis e havia investigação apropriada das denúncias recebidas e, eventualmente, punição daqueles que violaram o programa de integridade. Porém, a estrutura de integridade ainda não possuía recursos adequados, pois havia membros do setor que atuavam sozinhos em unidades internacionais, acumulando a atividade com outras funções, o que sugere que havia espaço para uma adequação de recursos humanos e materiais para a institucionalização do programa. Além disso, a metodologia eleita para a análise de dados da dissertação, a análise de conteúdo, reforça a importância da interpretação holística da pesquisadora. Sendo assim, afirmações dos entrevistados como a organização “deixou de fechar **alguns** contratos” (grifo nosso) em razão do programa de integridade e

necessidade dele “ser natural”, conjuntamente da interpretação dos demais dados, permitiu concluir que esse ainda não estava introjetado na cultura da organização.

A Organização 4, por sua vez, tinha uma “gerência de *compliance*” que visava a garantir o cumprimento da legislação, à qual a organização era adstrita em razão da sua atividade econômica. Dessa forma, o programa não foi construído, *a priori*, com o fim anticorrupção, apesar de incluir medidas nesse sentido. Destaca-se que não havia um plano de integridade formal na organização, estando as disposições referentes à integridade dispersas nas normas internas da organização direcionados a outros temas. Em suma, na Organização 4, a estrutura de integridade estava mais dedicada em verificar quais as regras externas e internas os membros da organização tinham que cumprir e a garantir seu cumprimento. Não pareceu haver uma preocupação com a cultura organizacional, apesar desse termo ter sido aventado quando da entrevista. Isso porque a maioria das condutas era pré-determinadas e não havia muito espaço para discricionariedade, pois bastava que os membros da organização cumprissem os regramentos para que fosse alcançado o ideal de integridade eleito pela organização. Nesse sentido, destaca-se a frase do Entrevistado 11 que afirmou que, na Organização 4, o *compliance* “não é estratégico, é regulatório”.

Em relação aos elementos das etapas do programa de integridade, notou-se que a Organização 4 verificou as vulnerabilidades relacionadas à conformidade (especialmente à fraude), explicitou as normas que devem ser cumpridas pelos seus membros e pelas organizações com as quais se relaciona e determinou o que deveria ser feito em caso de suspeita ou efetivo descumprimento das normas externas ou internas, em que pese a ausência de formalização do documento plano de integridade. O exemplo da alta gestão, no momento da entrevista, ocorria, mas a alta rotatividade de dirigentes prejudicou o elemento da objetificação. Acrescenta-se que a Organização 4 era a única (ressalva-se que a Organização 6 não forneceu informações nesse sentido) em que o setor de *compliance* não fazia parte ou não estava imediatamente subordinado ao dirigente máximo, pois estava subordinado a uma das diretorias da organização, o que sugeriu menor autonomia. Ademais, os entrevistados revelaram a necessidade de mais pessoas e de instrumentos de inteligência artificial no setor, assim como a falta de recursos financeiros para realizar treinamentos. Portanto, foi possível concluir que a instância de integridade não possuía recursos adequados. Havia fomento à compreensão da conformidade pela organização, dando-se destaque à experiência do programa no qual eram selecionados membros para disseminar conhecimento sobre diversos temas de *compliance*. Os canais de comunicação pareciam bem estruturados. Houve revisões do código de conduta. Por fim, ressalta-se que a publicização do programa de integridade da organização era recente,

sendo a pesquisadora a primeira pessoa que a organização recebeu para falar sobre ele. Sopesando-se todo o exposto, aparentemente, a Organização 4 encontrava-se na etapa de habitualização, em transição para objetificação, do seu programa de integridade.

Por sua vez, a Organização 5 era a que tinha o programa de integridade mais recente, visto que foi estruturado em 2019, porém esse já se encontrava na fase de objetificação. Talvez isso foi consequência da fiscalização da entidade pública com a qual a *holding* da organização celebrou acordo de leniência, já que esse documento previa que era obrigação da colaboradora “assegurar a adequação e efetividade das práticas de integridade da empresa, prevenindo a ocorrência de ilícitos e privilegiando em grau máximo a ética e transparência na condução de seus negócios”.

Na Organização 5, em que pese não existir um plano de integridade formalizado em um documento apartado, esse estava explicitado dentro do código de conduta de forma clara e coesa. A organização já havia identificado suas vulnerabilidades relacionadas à integridade, inclusive, em decorrência do acordo de leniência firmado pela *holding* houve a formalização de um ideal de integridade comum para todo o grupo. Ademais, foram fixadas metas taxativas, procedimentos e mecanismos para alcançá-lo. Portanto, os elementos relacionados à etapa de habitualização existiam. Em relação à etapa de objetificação, identificou-se o apoio da alta gestão que, segundo o Entrevistado 12, esforçava-se para demonstrar que o grupo empresarial tinha uma nova forma de fazer negócios, após o acordo de leniência. Havia fomento à apreensão do programa de integridade pelos membros da organização por meio de declaração de conhecimento do código de conduta e treinamentos. O canal de comunicação estava instituído, havia, inclusive, capacitação para sua melhor utilização. No entanto, a instância de integridade ainda não estava adequadamente estruturada, visto que ainda não existia formalmente no organograma da organização e era composta por apenas três pessoas, o que é ínfimo diante do tamanho da organização. Não houve relatos de punições relacionadas ao não cumprimento do programa de integridade, provavelmente em razão de sua recenticidade. Diante do exposto, conclui-se que a organização aparentava estar no estágio inicial da etapa de objetificação dos processos relacionados à institucionalização do programa de integridade.

Por fim, em relação à Organização 6, não foram disponibilizadas muitas informações sobre o programa de integridade pelos entrevistados, tampouco essas estavam disponíveis em seu sítio eletrônico. Os entrevistados apenas relataram que o seu programa de integridade foi construído pela matriz americana e reproduzido pela filial brasileira. Ademais, que a maior dificuldade na implementação do programa estava relacionada à apreensão desse pelos membros da organização. Entendendo que a não informação é informação, conforme a

metodologia de análise de dados eleita na pesquisa da dissertação e que a ampla publicização dos programas de integridade é um dos principais elementos da objetificação, concluiu-se que, aparentemente, o programa de integridade na organização estudada estava na etapa de habitualização.

Sendo assim, as organizações estudadas encontravam-se nas etapas iniciais, ou seja, na etapa de habitualização ou, no máximo, na etapa de objetificação do processo de institucionalização dos seus programas de integridade. Ressalta-se que ainda entre aquelas que estavam na mesma etapa os estágios não eram os mesmos, portanto, dentre as organizações que estavam na etapa de objetificação, por exemplo, umas estavam mais próximas da habitualização e outras da sedimentação, em uma análise comparativa. Em outras palavras, nenhuma organização estudada alcançou a sedimentação do programa de integridade, ou seja, atingiu a etapa de mudança cultural. O principal indício de ausência de mudança cultural decorreu do fato de todas as organizações terem relatado resistências à implementação do programa de integridade, sendo que o indicativo de alcance de mudança cultural, conforme Tolbert e Zucker (1999), é justamente o contrário.

A Figura 4 ilustra a análise comparativa entre as organizações estudadas no que diz respeito às etapas do processo de institucionalização.



Figura 4 - Etapa de institucionalização dos programas de integridade estudados

Fonte: elaborado pela autora

Ademais, na teoria de Tolbert e Zucker (1999), três fatores impulsionam a inovação, quais sejam: a legislação, as mudanças tecnológicas e as forças de mercado (Figura 1). Em relação à inovação, objeto da presente pesquisa, os programas de integridade, os estudos de casos revelam que, realmente, esses fatores influenciaram a sua adoção pelas organizações.

No que tange ao fator legislação, todas as organizações indicaram a Lei nº. 12.846/2013 como um fator impulsionador, exceto as Organizações 4 e 6. Porém, a Organização 4 indicou outras legislações que influenciaram a sua tomada de decisão. Aliás, a

Organização 4 é a que possui um programa de integridade mais ligado à ideia de conformidade, pois esse visa a atender às regulamentações que disciplinam a atividade econômica da empresa. Por sua vez, a Organização 6 afirmou que seu programa de integridade decorre das imposições do FCPA e a comercialização dos programas de integridade no Brasil foi influenciada pelas sanções decorrentes da Lei nº. 12.846/2013. Em suma, a conformidade com a legislação, ou seja, com o “texto”, é elemento impulsionador comum de todos os programas de integridade.

Já as mudanças tecnológicas, como maior acessibilidade e publicidade das informações pela internet, foram apontadas pelo Entrevistado 12 como um dos fatores de pressão para a conduta em conformidade da alta gestão das organizações, de uma forma geral. Além disso, é inegável que a propagação rápida pelas redes sociais dos escândalos de corrupção colaborou com a pressão social pela integridade, como sugerem Medeiros e Silveira (2017) e Gonçalves e Andrade (2019), a qual está relacionada ao contexto da promulgação da Lei nº. 12.846/2013, como explicitado no capítulo 3.

Por fim, as forças de mercado também são fator impulsionador dos programas de integridade, as quais foram indicadas por todas as organizações estudadas, exceto o órgão público (Organização 1). São indicativos da importância do fator financeiro para adoção do programa de integridade: o cumprimento da legislação anticorrupção a fim de, ao menos, minimizar eventuais perdas financeiras decorrentes de penalização por ato lesivo à Administração Pública (FORTINI, 2018), a adoção em razão da exigência por empresa contratante ou investidora (ZENKNER, 2018), a publicidade estimulada do ganho reputacional (CADE, 2016). Ou seja, a adoção do programa de integridade pela esfera privada não pode ser interpretada de forma dissociada da busca por lucro. Ademais, relembra-se que a Organização 2 afirmou que a adoção do programa de integridade está relacionada, dentre outras questões, com a emissão de *bonds* no mercado e a sua reestruturação está relacionada com a possível privatização. A Organização 4 adotou o programa de integridade, principalmente, em razão da regulação da atividade econômica que exerce. Já a Organização 5 afirmou que a existência de um programa de integridade facilita contrair empréstimos em instituições bancárias.

Concluída a análise da institucionalização dos programas de integridade pelo prisma de Tolbert e Zucker (1999), passa-se a interpretação do tema a partir de Peci (2016).

6.4.2 Os níveis de análise da teoria institucional

Além da análise a partir de Tolbert e Zucker (1999), centrada nos processos inerentes à institucionalização, é possível interpretar os programas de integridade estudados pelo prisma teórico que propõe Peci (2016), em consonância com Zucker (1987), bem como com DiMaggio e Powell (2005). A autora propõe a análise da teoria institucional em três níveis (Quadro 2): (i) estrutura interna da organização; (ii) campo organizacional e (iii) contexto institucional, conforme ilustrado na Figura 5.

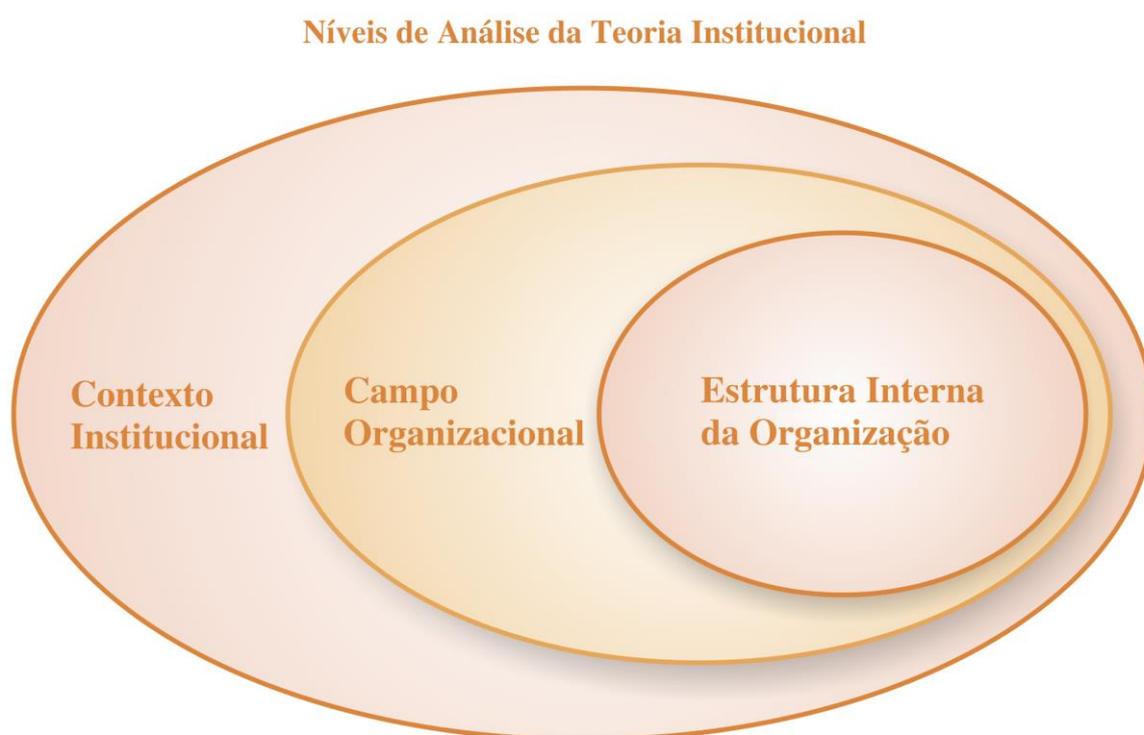


Figura 5: Níveis de análise da teoria institucional

Fonte: elaborado pela autora

Desde já, ressalta-se que a interpretação exposta a seguir não nega a existência de outros elementos, além dos indicados, nos níveis de análise, porém, concentra-se nos elementos revelados a partir dos estudos de caso.

A estrutura interna da organização, ou seja, a interação dos indivíduos no ambiente intraorganizacional, é o nível mais interno de análise da institucionalização da inovação, no caso, dos programas de integridade.

Na Organização 1, o setor que atua na implementação do programa de integridade interno é formado, em sua maioria, por auditores e, talvez por essa razão, observa-se que a

estrutura do programa de integridade facilita a verificação do cumprimento de seus objetivos. O plano de integridade da Organização 1 é o único, em relação aos demais estudados, em que se verificou metas pormenorizadas e prazos de cumprimento rígidos. Além disso, foi percebido no estudo de caso dessa organização que o fundamento mais comumente apresentado para a existência do programa de integridade é a necessidade de o órgão servir de exemplo, ter um programa modelo, para inspirar a atuação de outras organizações. Ou seja, aparentemente, o objetivo principal não foi a construção de uma barreira anticorrupção, isso porque foram recorrentes afirmações associando o fato de ser órgão de controle com a integridade, como se o primeiro fosse garantia do segundo. Sendo assim, as características da Organização 1 e de seus membros, especialmente decorrentes da função de controle por esse exercida, influenciaram na formatação e nas decisões relacionadas ao programa de integridade.

Em relação à Organização 2, observou-se que a sua estrutura interna foi um fator que dificultou a implementação do programa de integridade. Tal organização possui unidades em diversas partes do país e possui milhares de empregados com perfis muito heterogêneos, além de ampla gama de trabalhadores terceirizados. Aparentemente, o programa de integridade ficou restrito ao setor administrativo da organização, impactando mais fortemente na *due diligence* de compras e de fornecedores, a qual é predominantemente relacionada à conformidade de certidões que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira do contratado. Ademais, foi relatada a existência de um programa de integridade, criado pelo setor responsável, que carece de aprovação pela diretoria e pelo conselho, enquanto a presidência pretendia nomear assessor para reestruturar o programa de integridade. Sendo assim, aparentemente, há uma tensão entre setores da organização, que prejudica a consolidação do programa de integridade. Portanto, na Organização 2, observou-se que seu tamanho foi um elemento dificultador da consolidação do programa de integridade, assim como as relações de poder, fenômeno também verificado no estudo de Peci e Vieira (2007).

Já a Organização 3, até meados da presente década, era uma empresa familiar. Em que pese ter se tornado uma *business* e, atualmente, cada empresa do grupo ter uma gerência autônoma da família fundadora, a influência dessa ainda é muito grande, impactando, inclusive, nos valores e no ideal de integridade fixados no programa. Os entrevistados revelaram que o programa de integridade nasceu de iniciativa dessa família, que faz parte do conselho da *holding*, pretendendo manter a reputação da empresa no contexto da Operação Lava Jato. Dessa forma, características internas da organização impactaram no programa de integridade.

Por sua vez, o programa de integridade da Organização 4 é altamente influenciado pela sua atividade econômica, qual seja, previdência privada. O programa de integridade da

organização foi formulado a fim de organizar e aprimorar a conformidade, nos moldes exigidos para o exercício legal de sua atividade. Sendo assim, nesse caso, a atividade econômica da organização definiu o formato do programa de integridade.

Já a Organização 5 tem como característica um grande número de colaboradores em nível operacional e, talvez por isso, as principais normas a serem seguidas pelos seus membros estavam concentradas em um único documento, o código de conduta, o qual tem como características a concisão e a objetividade, uma vez que está voltado para o “chão de fábrica”. Dentre os documentos formais dos casos estudados relacionados ao programa de integridade, esse é o que possui linguagem mais acessível. Portanto, acredita-se que a característica interna da organização, relacionada ao seu corpo funcional, influenciou o formato e a forma que o conteúdo foi expressado no plano de integridade.

Por fim, o programa de integridade da Organização 6 era a reprodução daquele adotado pela matriz nos Estados Unidos. No estudo de caso, percebeu-se um aparente estranhamento dos membros da organização em relação ao programa de integridade, visto que as perguntas relacionadas a esse foram evitadas. Ademais, foi relatado pelo Entrevistado 14 que, em relação ao programa de integridade, são feitos treinamentos que objetivam sua compreensão e a fixação, o que aparenta certa dificuldade na internalização das condutas definidas no programa e sua reprodução nas rotinas de seus membros. Sendo assim, acredita-se que, no caso em questão, o fato do programa de integridade não ter sido construído pela organização foi um fator dificultador da sua consolidação.

O nível intermediário de análise é o campo organizacional, no qual estão contidas as relações interorganizacionais. Ressalta-se que a análise da rede organizacional dos casos estudados, a seguir exposta, foi realizada não revelar informações relacionados ao ramo de atividade das organizações que pudessem comprometer o ético sigilo das fontes, o que foi um grande desafio.

A Organização 1, por ser um órgão de controle interno, além de possuir a responsabilidade de construir seu programa de integridade, inclusive, para servir de exemplo, tem o dever de promover a adoção do programa de integridade pelos demais órgãos e entidades do ente federativo do qual faz parte. Ressalta-se que, por enquanto, a Organização 1 atua auxiliando os órgãos e entidades a estruturarem seus programas. No entanto, sua função precípua é a fiscalização e ainda não foram definidos os critérios pelos quais serão avaliados os programas desses órgãos e entidades, tampouco a partir de quando a Organização 1 exercerá esse papel. Sendo assim, o campo organizacional na Organização 1 inclui o ente federativo do

qual essa faz parte, os órgãos e entidades desse ente federativo para as quais essa quer servir de exemplo.

Já em relação à Organização 2, destaca-se que, como foi relatado por um dos entrevistados que a investigação da organização pela Polícia Federal por suspeita de fraude impulsionou a busca por reestruturação do programa de integridade, daí a inclusão dessa no campo organizacional. Por sua vez, há uma expectativa de venda do controle do acionista principal para a organizações privadas em um processo de privatização, o que pressionou a reestruturação do programa de integridade. Ademais, o programa de integridade da Organização 2, dentre os estudados, é o que mais aborda os fornecedores, dando destaque ao instrumento de *due diligence*. Sendo assim, o campo organizacional da Organização 3 abarca, sob o ponto de vista do programa de integridade, o acionista principal, a Polícia Federal e os fornecedores.

O programa de integridade da Organização 3 foi construído a partir das diretrizes da *holding*. Ademais, a Organização 3 relata uma preocupação com a forma como seus membros vão se relacionar com os concorrentes, havendo prescrições nesse sentido no código de conduta. Sendo assim, o campo organizacional da Organização 3, em relação ao seu programa de integridade, inclui a *holding* da qual essa faz parte e a concorrência.

Já a Organização 4, em razão da regulação de sua atividade de previdência privada, tem programa de integridade que reflete a necessidade de exercer a transparência ativa e passiva de suas ações. Isso interessa aos seus órgãos reguladores, seus clientes e também seus acionistas, que possuem tradição centenária nesse mercado. Daí seu campo organizacional contemplar, em termos do programa de integridade, seus acionistas, clientes e órgãos reguladores.

A Organização 5 está inserida no contexto de retomada de credibilidade da *holding* após o escândalo de corrupção em que esteve envolvida. Sendo assim, o campo organizacional da Organização 5, em relação ao seu programa de integridade, inclui a *holding* e as entidades envolvidas na celebração do acordo de leniência, visto que esse implicou em assunção de obrigações relacionadas à estruturação de programa de integridade por todas as empresas do grupo.

Por último, em relação à Organização 6, não foi possível verificar o impacto do campo organizacional nos programas de integridade, visto que não se teve acesso a muitas informações sobre esse. Acredita-se que a concorrência e os clientes sejam componentes essenciais de seu campo, na medida em que a Organização 6 tem como objetivo principal prestar serviços para outras organizações.

A fim de concluir a análise dos níveis institucionais, passa-se ao nível mais amplo, o contexto institucional, que tem como fonte o Estado ou o sistema global, nos termos de Peci (2016). O contexto institucional é composto por elementos que, invariavelmente, vêm de fora da organização, que geram pressão institucional externa e são capazes de gerar mudanças no interior das organizações (ZUCKER, 1987).

Nos estudos de caso, a influência do Estado nos programas de integridade tornou-se flagrante em razão da indicação uníssona do elemento legislação. No entanto, outros elementos também foram indicados pelos entrevistados, como a Operação Lava Jato e o mercado.

A Organização 1 revelou que as primeiras ações concretas relacionadas aos programas de integridade ocorreram em 2016, visando o aprimoramento das estratégias de combate à corrupção no contexto dos escândalos revelados pela Operação Lava Jato, que expuseram a ação ilícita de diversos integrantes da Administração Pública. Ademais, o programa foi influenciado pela Lei nº. 12.846/2013. Sendo assim, a legislação e a Operação Lava Jato são elementos do contexto institucional da Organização 1.

Já a Organização 2 relata que o embrião do programa de integridade foram as mudanças ocorridas na estrutura da organização no ano de 2000, em consequência da comercialização de ações da empresa no Mercado de Capitais dos Estados Unidos, o que estimulou sua adequação visando a atender a regulamentações americanas. Posteriormente, em 2015, em decorrência da Lei nº. 12.846/2013, foi criado um setor específico para o *compliance*, subordinado à presidência, e formulado o primeiro programa de integridade. Já em 2019, o “setor de *compliance*” foi agregado à presidência em razão da Lei nº. 13.303/2016 e novo programa de integridade foi criado, o qual ainda não estava vigente. Ademais, a Organização 2 tem como característica a dualidade pública-privada, já que é uma sociedade de economia mista com capital aberto e controle acionário público, o que impõe a necessidade de observar normas como a Lei nº. 13.303/2016, mas também evitar o excesso de formalidades que possam impactar na sua competitividade no mercado.

Ressalta-se que a investigação por corrupção e a possibilidade de privatização da organização impulsionaram a contratação de um novo responsável pelo setor de *compliance* a fim de reestruturar o programa de integridade, tornando a organização mais interessante na visão do mercado, assim como o mercado influenciou medidas de integridade a partir da emissão de *bonds*. Portanto, como elementos do contexto institucional relacionados ao programa de integridade, observaram-se a legislação e o mercado (internacional e nacional).

Por sua vez, a Organização 3 revela que a estrutura de integridade, nos moldes atuais, começou a ser delineada em 2013, motivada pelo desejo de manter a sua reputação e reforçar as condutas anticorrupção, visto que diversas empresas com a qual se relacionava foram investigadas pela Operação Lava Jato. Ademais, a Organização 3 também atua em outros países, inclusive em países onde a corrupção privada é criminalizada. Tal organização, dentre as estudadas, é a que mais abrange condutas ilícitas dentro do conceito de corrupção adotado no programa de integridade, objetivando abranger uma grande diversidade de legislações. Além disso, a cultura dos diversos países em que atua também influencia nas políticas dessa organização, visto que essa possui regras que permitem a flexibilização das normas internas quando incompatíveis com a realidade do mercado no qual essa está atuando. Sendo assim, são elementos do contexto institucional que impulsionaram o programa de integridade da Organização 3 a Lava Jato, a legislação e o mercado.

A Organização 4 não relata influência da Lei nº. 12.846/2013 no seu programa de integridade, visto que esse foi estruturado a fim de garantir a conformidade exigida para oferta de previdência privada no mercado, o qual é altamente regulado pelo Estado por meio de legislações. Portanto, são elementos do contexto institucional que influenciaram o programa de integridade da Organização 4 a legislação e o mercado.

Já o programa de integridade da Organização 5 foi celebrado em decorrência de acordo de leniência, no âmbito da Operação Lava Jato, e tem como uma das suas bases jurídicas a Lei nº. 12.846/2013 e seu decreto regulador. Sendo assim, é notória a influência da Lava Jato e da legislação no contexto institucional do programa de integridade da Organização 5. Além disso, lembra-se que essa é uma empresa de capital aberto e medidas de governança, como o programa de integridade, são essenciais para que se torne mais atrativa para o mercado financeiro.

Por último, a Organização 6 relata que seu programa de integridade é formatado pela matriz americana, que o construiu influenciado pela FCPA, portanto, nesse caso, também se identifica a legislação como parte do contexto institucional para a análise da institucionalização do programa de integridade.

Sendo assim, a maioria das organizações revelou a influência da legislação, em especial, da Lei nº. 12.846/2013, na adoção do programa de integridade (exceto a Organização 4 e a 6). Tal lei, conforme descrito no capítulo 3, decorreu dos compromissos anticorrupção assumidos pelo Brasil junto à ONU, OEA e OCDE e da pressão exercida pela população do país, notadamente a partir das Jornadas de Junho de 2013 e renovadas no contexto da Operação

Lava Jato. A partir dos casos estudados, observa-se que a Lei nº. 12.846/2013 foi fator decisivo para multiplicação dos programas de integridade no Brasil.

A constatação de que o programa de integridade da Organização 4 não decorreu Lei nº. 12.846/2013 não prejudica o argumento, pelo contrário, o fortalece, na medida que aponta para o fato de que, antes do estímulo promovido por essa lei, os programas de integridade eram encontrados pontualmente em grandes empresas privadas, cujas atividades eram altamente reguladas pelo Estado ou que se relacionavam com empresas estrangeiras que exigiam a adoção de políticas anticorrupção. Nesse sentido, a Organização 6 relata que a Lei nº. 12.846/2013 não influenciou o seu programa de integridade, em razão da empresa ter matriz americana, porém as sanções aplicadas às pessoas jurídicas brasileiras em razão da Lei nº. 12.846/2013 influenciaram a venda, pela Organização 6, de programas de integridade.

Peci (2016) pondera que a institucionalização pode decorrer de dois processos centrais: a organização como instituição ou o contexto como instituição. No primeiro caso, assume-se que o processo central de institucionalização decorre da geração pela organização de novos elementos culturais. No segundo caso, assume-se que o processo central de institucionalização decorre da reprodução ou da cópia dos fatos sociais do sistema em nível organizacional. No caso dos programas de integridade, tendo em vista que os elementos da estrutura interna da organização e dos campos organizacionais diferem-se, mas o contexto institucional possui elementos claros de intercessão, conclui-se que o contexto foi a instituição. Em outras palavras, o isomorfismo, nos termos de DiMaggio e Powell (2005), foi um fator que impulsionador da institucionalização dos programas de integridade nas organizações estudadas.

Os resultados acima expostos, decorrentes da observação dos casos estudados a partir dos níveis de análise da teoria institucional estão sintetizados no Quadro 6.

| PRINCIPAIS ELEMENTOS DOS NÍVEIS DE ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADES ESTUDADOS | | | |
|--|------------------------------------|--|---|
| ORGANIZAÇÃO | CONTEXTO INSTITUCIONAL | CAMPO ORGANIZACIONAL | ESTRUTURA INTERNA |
| 1 | Legislação Lava Jato | Organizações sobre as quais exerce controle | Influência da formação profissional dos responsáveis |
| 2 | Legislação Mercado | Acionista principal Fornecedores Polícia Federal | Dificuldades de implementação em razão do tamanho e das relações de poder |
| 3 | Legislação Mercado Lava Jato | <i> Holding </i> Concorrência | Influência dos fundadores da organização |
| 4 | Legislação Mercado | Acionistas Órgãos reguladores Clientes | Estrutura de conformidade decorrente da regulação |
| 5 | Legislação Lava Jato | <i> Holding </i> Entidades com as quais a <i> holding </i> celebrou acordo de leniência | Discurso direcionado ao chão de fábrica |
| 6 | Legislação | Clientes Concorrência | Programa de integridade da matriz |

Quadro 6: Principais elementos dos níveis de análise dos programas de integridades estudados

Fonte: elaborado pela autora

Por fim, cabe ponderar que os limites entre os níveis de análise da teoria institucional não são rígidos, havendo comunicação entre elementos como mercado e concorrência, por exemplo. Além disso, a identificação dos elementos dos níveis decorreu da interpretação dos casos estudados a partir da teoria de Peci (2016), na qual não há predeterminação dos elementos em relação ao seu posicionamento. Ademais, cabe reforçar que a interpretação exposta não nega a existência de outros elementos nos níveis de análise, no entanto, concentra-se nos elementos evidenciados nos estudos de caso.

6.4.3 Os pilares da teoria institucional

O processo de institucionalização, sob o prisma de Scott (2014), reflete as influências da aceitação e da reprodução de normas e valores. O conjunto de situações do ambiente configura a homogeneidade de estruturas, processos e ações, por meio de mecanismos de isomorfismo, nos termos de DiMaggio e Powell (2005).

Nos termos de Scott (2014), verificaram-se as interfaces dos pilares regulador, normativo e cultural-cognitivo (Quadro 1) nos processos de institucionalização dos programas de integridade estudados. Em todos havia uma dinâmica independente, mas complementar, dentre os pilares, operando de forma difusa, envolvendo impressões dos atores envolvidos ou ainda aspectos formalizados das organizações, em um *continuum* que varia ao longo dos três pilares, com algumas dinâmicas próprias em cada caso estudado.

O pilar regulador ficou patente em todos os casos estudados, uma vez que a adoção de todos programas de integridade estudados foi impulsionada por alguma legislação. A formalização de um programa de integridade em decorrência da Lei nº. 12.846/2013, que prevê redução de sanção para organizações que possuem um programa de integridade e infringem tal lei, em quase todos os casos estudados, foi motivo notório para essa ação. As exceções foram as Organizações 4 e 6. No caso da Organização 4, o programa de integridade busca promover a consecução das legislações que regulamentam a atividade que essa exerce, pois, tal subsunção é requisito para o seu exercício, reforçando os mecanismos de isomorfismo coercitivo nos termos de DiMaggio e Powell (2005). Da mesma forma, na Organização 6, uma vez que o programa de integridade foi uma ação impositiva da matriz norte americana para as filiais em todo o mundo.

Ao longo da pesquisa, verificou-se que, em todos os casos estudados, o pilar regulador também se fez presente por meio de normas internas das organizações, visando as práticas de conformidade no intuito de assegurar os termos de integridade. A existência física de um plano de integridade ou um código de conduta nas organizações pesquisadas reforça o pilar regulador a ser difundido entre os empregados e demais relacionamentos organizacionais. Ademais, foi possível verificar na pesquisa, como sugere Scott (2014), que as normas relacionadas ao programa de integridade aplicavam-se a todos os membros das organizações pesquisadas, ainda que sua institucionalização fosse distinta.

Por sua vez, modificações na estrutura organizacional das seis organizações estudadas mostraram dinâmicas de poder diferenciadas entre elas, com as unidades administrativas em sua quase totalidade ligadas ao estrato mais alto da organização (exceto

Organização 4). A lógica instrumental envolvida na difusão do pilar normativo tem na estrutura organizacional um mecanismo de difusão de poder (SCOTT, 2014), pois, quanto mais próxima do mais alto nível hierárquico, mais essa tende a ser vista como legítima pelos atores envolvidos, ainda que na prática isso não aconteça.

Outra dinâmica valorativa verificada foi a estruturação geral dos programas de integridade, com o objetivo de seguir premissas consideradas legítimas, como o Decreto federal nº. 9.203/2017 e as diretivas de instituições internacionais como o DOJ e a SEC. Características reguladoras não são incomuns no caso brasileiro, ressaltam Carvalho e Vieira (2005), uma vez que o ambiente formal é regulado por uma burocracia disfuncional, em que, por vezes, a norma serve como único parâmetro, como se essa pudesse, por si só, moldar comportamentos.

Por sua vez, em termos de pilares normativos, em que os valores e as concepções de seus atores contribuem para a legitimidade das ações organizacionais, a pressão de mercado para a adoção de programas de integridade, na maioria das organizações estudadas, indicou uma expectativa de melhoria de imagem e reputação organizacional, na opinião de alguns dos entrevistados. Subjacente a isso, o discurso de integridade difundiu-se por todas as organizações estudadas com expressões de oposição à corrupção incentivadas pelo contexto institucional de aversão a tal fenômeno. Cabe ressaltar que o ritual de demissão de um empregado que solicitava propina na Organização 3 apresenta aspectos significativos dos valores apropriados pela organização e servem de referência aos novos parâmetros de gestão. Além disso, os processos de certificação existentes no mercado, por meio das normas ISO, por exemplo, ainda que não adotados pelas organizações estudadas, são um indício de como as dinâmicas relacionadas a tais valores podem se multiplicar no mercado, como foi verificado na onda de disseminação de programas de qualidade no Brasil nos anos 1990, atesta Tolovi Jr. (1994).

As representações simbólicas, como as imagens veiculadas pela organização de seus produtos e serviços, por exemplo, ganham uma dimensão específica no pilar cultural-cognitivo, na medida em que a interpretação individual dos sistemas simbólicos é apropriada pelo indivíduo a partir de expressões culturais externas. Uma expressão de como o pilar cultural-cognitivo opera pode ser vista nas organizações estudadas pela difusão de estratégias mirando o ético comportamento dos empregados, seja baseado em códigos de conduta próprios, seja naqueles advindos da expectativa de uma atuação profissional reta, advinda de concepções individuais ou da própria formação acadêmica do indivíduo, o que se observa quando a integridade é declarada como um valor.

Entendendo, nos termos de Scott (2014), que os elementos culturais e cognitivos terão maior influência a partir do avanço nas etapas de institucionalização dos programas de

integridade, de modo que esses estejam internalizados nas rotinas dos membros da organização, movimentos relacionados à busca de reconhecimento na área possuem impactos individuais e coletivos, no sentido de reforçar algumas das crenças organizacionais. Por exemplo, a participação em avaliações voltados para o reconhecimento na área, como o Selo Pró-Ética e *rankings* como o da Transparência Internacional, podem nortear as decisões da direção no sentido de atrelar o nome das organizações com tais dimensões. Tais ações podem incentivar mecanismos como o isomorfismo mimético, em que as organizações procuram legitimidade ao aderir a essas premissas de reconhecimento no mercado, o que colabora com a institucionalização dos programas de integridade.

No entanto, ressalta-se que, apesar de terem sido identificados elementos relacionados ao pilar cultural-cognitivo, esses se mostram difusos e desconectados de uma dinâmica capaz de alterar a cultura organizacional do ponto de vista teórico. Não se verificou, talvez motivados pelo próprio estágio dos programas de integridade estudados, movimentos ordenados para o realinhamento cultural, que envolvem processos de manifestação, realização, simbolização e interpretação (SILVA, FADUL; PINHEIRO, 2013). Ou seja, embora tenham ocorrido ações relacionadas à disseminação de valores, esses ainda não foram reconhecidos amplamente e introjetados no cotidiano das organizações estudadas, em uma sistemática de atitudes e comportamentos voltados para a integridade.

Pondera-se que uma dinâmica não apreciada em profundidade na dissertação foi a influência das profissões, tidas para DiMaggio e Powell (2005) como significativas no escopo do pilar cultural-cognitivo, uma vez que envolve o *ethos* e valores profissionais. A dissertação não investigou especificamente tal dimensão quando da pesquisa de campo, ficando a sugestão de tal análise para pesquisas futuras.

Percebeu-se, durante a pesquisa, a profusão de seminários e cursos divulgando os programas de integridade para a iniciativa privada, e também para a pública, bem como manuais com o mesmo intuito. Além disso, percebeu-se o aumento do uso de termos como integridade e *compliance*, além de variáveis como *compliance officer*, analista de *compliance* a fim de designar várias funções relacionadas ao tema, até então incomuns, além da palavra *compliance* seguida de complementos como ambiental, concorrencial, digital, *healthcare*, contábil etc. Isso pode ser interpretado como um movimento referente ao isomorfismo mimético nos termos dos pilares cultural-cognitivo de DiMaggio e Powell (2005) e Scott (2014).

O Quadro 7 exemplifica elementos dos pilares institucionais de Scott (2014), observados nos programas de integridade pesquisados.

| PILARES INSTITUCIONAIS DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE ESTUDADOS | | | |
|---|---|---|---|
| ORGANIZAÇÃO | REGULATÓRIO | NORMATIVO | CULTURAL-COGNITIVO |
| 1 | Lei nº. 12.846/2013 Código de conduta | Programa de integridade como modelo Disponibilização de ferramentas a fim de incentivar/orientar a adoção de programa de integridade por terceiros | Discurso de valorização da integridade |
| 2 | Lei nº. 13.303/2013 Plano de integridade | Declaração de princípios éticos e ciência do código de conduta Questionário aplicado aos fornecedores para due diligence | Discurso de adequação dos valores que conferem maior credibilidade no mercado |
| 3 | Lei nº. 12.846/2013 Código de Conduta | Incentivo para a internalização dos programas de integridade por meio de diversos mecanismos | Valores éticos disseminados e crenças compartilhadas a partir da postura da família acionista principal |
| 4 | Regulação específica da atividade que exerce Código de Conduta | Assinatura anual de termo de comprometimento com as políticas de conformidade Seleção e treinamento de membros da organização para disseminação conhecimentos sobre conformidade | Isomorfismo mimético, conduta de acordo com os valores esperados em razão da atividade econômica que exerce |
| 5 | Lei nº. 12.846/2013 Código de Conduta | Assinatura de termo de recebimento, conhecimento e comprometimento com o código de conduta Treinamento para uso dos canais de comunicação | Postura reflete ações da <i>holding</i> e do mercado |
| 6 | FCPA Código de Conduta | Estímulo à consulta ao código de conduta e reforço do mesmo em treinamento anual | Discurso contemporâneo voltado para o atendimento às aspirações internas e as do cliente |

Quadro 7: Pilares institucionais dos programas de integridade estudados

Fonte: elaborado pela autora

Uma síntese da análise dos programas de integridade estudados sob a perspectiva institucional é apresentada na seção seguinte.

6.4.4 Reflexões sobre os programas de integridade proporcionadas pela teoria institucional

Em suma, o estudo de casos buscou coligar o processo de institucionalização dos programas de integridade nas organizações pesquisadas pelos prismas teóricos de diversos autores. A junção de diferentes e complementares vertentes teóricas para a análise propiciou uma gama de achados que, em suma, permitem concluir que os programas de integridades são

distintos, pois se relacionam com as características das organizações, mas possuem aspectos comuns relacionados à institucionalização.

São aspectos comuns nas organizações estudadas o discurso sobre a importância da prevenção da corrupção, da importância da ação individual de cada membro para que a organização alcance o ideal de integridade, o apelo pelo exemplo da alta administração (*tone-from-the-top*) e a reiterada afirmação da importância da existência de canais de denúncia confiáveis. Ademais, a maioria das organizações estudadas apontam a dificuldade de realizar a gestão de risco para a integridade (*risk assesment* de integridade), tendo em vista a resistência dos setores/grupos/membros de exporem suas vulnerabilidades. Outrossim, em todos os casos estudados, observou-se a pressão de fontes externas para a adoção do programa de integridade - dito de outra forma, em nenhuma das organizações a razão precípua para a adoção desse foi o desejo por mudança cultural em prol da integridade, o que pode dificultar, ou até mesmo impedir, a institucionalização do programa de integridade. Outra semelhança observada nas organizações foi a incongruência o programa de integridade ter como fim criar uma barreira contra a corrupção e as organizações, de forma geral, não terem instrumentos para mensurar a eficácia do programa. Além disso, verificou-se que ainda que os setores de integridade tenham ganhado certa autonomia dentro das organizações, o número de membros destinados à função, bem como os recursos dispensados à causa, ainda é baixo.

Todas essas percepções comuns aos casos estudados indicam que a institucionalização dos programas de integridade exige o fortalecimento das ações, visando a sedimentação (TOLBERT; ZUCKER, 1999), a difusão dentro das estruturas internas (PECI, 2016) e reforço ao pilar cultural-cognitivo (SCOTT, 2014), visto que, aparentemente, os programas de integridade estão voltados a demonstrar algum tipo de respostas aos atores externos, carecendo de instrumentos e mecanismos voltados para construção de uma forma de atuação da organização em que a corrupção seja interpretada como “areia nas engrenagens”. Enquanto não houver a percepção dos membros da organização de que a atuação em conformidade, mais que isso, dotada de integridade, é positiva para si profissionalmente, valorizada pela organização e rentável para o mercado, o programa de integridade será simbólico, e não literal.

Ressalta-se que, de acordo com Meyer e Rowan (1977), a adoção de uma estrutura formal pode ocorrer independentemente da existência de um problema específico e imediato de coordenação ou controle relativos às atividades da organização, ou seja, a adoção pode ocorrer apenas em razão de influências externas, e não com o objetivo de uma produção real. Em outras palavras, uma organização pode adotar um programa de integridade mesmo sem ter consciência

dos seus riscos de integridade ou sem ter clareza de como esse diminuirá a corrupção a na sua estrutura interna, apenas em razão de pressões externas como a legislação, a Lava Jato e o mercado, por exemplo.

Ademais, Meyer e Rowan (1977) constataam que a avaliação social das organizações e, conseqüentemente, de sua sobrevivência, pode estar na observação das estruturas formais (que podem ou não funcionar de fato), em vez de estar nos resultados observáveis relacionados ao desempenho das tarefas. Ou seja, o programa de integridade pode ser adotado, pois o campo organizacional, como os acionistas, o mercado ou os clientes, consideram tal ação como positiva, o que confere maior legitimidade à organização.

Outrossim, Meyer e Rowan (1977) ponderam que a adoção dessa nova estrutura formal não implica em alteração das atividades do dia-a-dia e dos comportamentos dos membros da organização e das estruturas formais. Sendo assim, em relação ao programa de integridade, pode ser que esse se caracterize por um discurso de integridade sem ação prática, virando um programa de vitrine, “*compliance paper*” ou “mito e cerimônia”, nos termos de Meyer e Rowan (1977).

Em síntese, Meyer e Rowan (1977) afirmam que os elementos estruturais estão apenas frouxamente ligados entre si e às atividades, ou seja, os programas de integridade podem estar apenas frouxamente ligados à atuação da organização. O que tem como consequência normas frequentemente violadas, decisões não-implementadas ou, se implementadas, têm consequências incertas e, se há sistemas de avaliação e inspeção, esses são subvertidos ou tornados tão vagos, de modo a garantir pouco ou nenhum resultado de fato.

Ressalta-se que foram analisados programas de integridade de organizações de grande expressividade nacional que, teoricamente, possuem mais recursos (físicos, humanos, materiais, tecnológicos etc.) para implementar o programa de integridade e, ainda assim, encontram dificuldades para que alterem a cultura organizacional, tornando-as mais resistentes à corrupção. Isso serve de alerta para que os programas de integridade não sejam interpretados como solução mágica para a corrupção.

Em suma, conclui-se que os programas de integridade, como qualquer inovação organizacional (TOLBERT; ZUCKER, 1999) ou estrutura formal (MEYER; ROWAN, 1977), não são soluções imediatas para o problema que se propõem a resolver, no caso a corrupção, necessitando de mobilização de todos os estratos da organização para que façam parte da cultura organizacional. O uso da teoria institucional proporcionou maior conhecimento sobre o processo relacionado aos programas de integridade, desde os estímulos para a sua adoção até as ações necessárias para a sua sedimentação. Tal análise tem o condão de colaborar para que

os programas de integridade sejam encarados de forma mais realista e para que sejam aprimorados/utilizados de forma adequada/coerente com o objetivo da organização e, quem sabe assim, institucionalizados, mas não como mito e cerimônia.

Nesta seção, verificou-se a institucionalização dos programas de integridade, sob o prisma de distintas teorias do novo institucionalismo, utilizando-se de conceitos e procedimentos metodológicos para auxiliar na explicação do fenômeno, conforme sugerem Tolbert e Zucker (1999). Com isso, foi possível verificar os diversos fatores que impulsionaram a adoção dos programas de integridade, as distintas etapas de institucionalização, assim como as diferenças e as similaridades entre os processos das organizações estudadas.

No capítulo a seguir, apresenta-se a apreciação crítica dos programas de integridade a partir do referencial teórico e dos resultados até aqui apresentados.

7 PROGRAMAS DE INTEGRIDADE: APRECIÇÃO CRÍTICA

Os programas de integridade inserem-se na perspectiva republicana de corrupção, a qual identifica os indivíduos, em sua maioria, como corruptíveis, e não corruptos por natureza. Conseqüentemente, a linha de enfrentamento da corrupção por essa proposta reforça o incentivo à conformidade, ficando a repressão em segundo plano, pois o objetivo é promoção de uma cultura que seja sustentada por valores de integridade.

Sendo assim, os programas de integridade estão inseridos em um contexto de mudança do enquadramento da corrupção na sociedade brasileira, conforme constata Sadek (2019). Nesse sentido, afirma Avritzer (2016), se nos anos de 1960 era possível ganhar as eleições no Brasil com o *slogan* informal “rouba, mas faz”, a partir da promulgação da CRFB/88 e a criação de novos formatos institucionais como o TCU, a CGU e o fortalecimento da Polícia Federal no combate à corrupção em nível federal, houve uma acentuada e significativa mudança da opinião da sociedade brasileira sobre a corrupção, visto que, conforme pesquisa apresentada pelo autor, 73% (setenta e três por cento) dos brasileiros consideram o fenômeno grave.

Mudanças na percepção da sociedade brasileira sobre a corrupção também podem ser verificadas em outras pesquisas. O Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2018) publica anualmente estudo em que analisa diversos indicadores de governança em vários países do globo, sendo um deles o *Control of Corruption*. A partir de 2013, o Brasil experimentou uma queda acentuada e contínua dos indicadores, até o ano de 2017, quando o país atingiu sua pior posição desde a criação do medidor, ou seja, desde a criação do índice, a sensação de ausência de controle da corrupção nunca tinha sido tão alta. Em 2018, a percepção do controle da corrupção aumentou aproximadamente 4% em comparação a 2017, porém o índice brasileiro permanece baixo, em torno de 40%, sendo que 100% é a percepção máxima de controle da corrupção.

Segundo a OCDE (2017), em âmbito global, “a corrupção está sendo relatada como a preocupação número um dos cidadãos, causando mais preocupação do que a globalização ou a migração”. No Brasil, conforme afirma Pietro (2018, p. 11), “não há dúvida de que o tema da corrupção se tornou alvo de grande preocupação por parte de toda a sociedade brasileira, pelos resultados funestos que esse tipo de ilícito vem causando ao interesse coletivo, pelo desperdício de dinheiro público nas mãos de políticos e empresários”.

As demandas por ações anticorrupção pelo Estado, notadamente a partir das exigências apresentadas pela sociedade civil que culminaram nas Jornadas de Junho em 2013, juntamente com outros elementos como acordos internacionais voltados ao combate à

corrupção celebrados pelo país, impulsionaram a promulgação da Lei nº. 12.846/2013. Tal lei, conforme verificado nos estudos de caso, foi fator decisivo para multiplicação dos programas de integridade no Brasil.

A Lei nº. 12.846/2013, ao incentivar a adoção de programas de integridade pelas organizações privadas, mostra-se inovadora dentro do ordenamento jurídico brasileiro, cuja maioria dos normativos voltadas ao enfrentamento da corrupção tem como foco o controle e a sanção. Tal alteração relaciona-se com a mudança da perspectiva de corrupção, conforme explicitado no capítulo 4. Se a corrupção for vista como consequência da ausência de controles formais (perspectiva weberiana), a solução perpassa por mais controles. Se a corrupção é vista como um meio do agente obter ganhos (perspectiva de *agent x principal*), a resposta é aumentar as perdas relacionadas ao cometimento do ato, ou seja, endurecimento das sanções, a fim de evitá-lo. A Lei nº. 12.846/2013 destaca-se dentre as demais legislações anticorrupção na medida em que prevê a promoção da integridade pública, que é tida pela OCDE como resposta estratégica e sustentável para o problema, pois pretende impedir que ocorram danos decorrentes da corrupção. Porém, é inegável que essa lei foi promulgada em um contexto peculiar.

Se, para Castro e Ziliotto (2018, p. 267), sob a égide dos escândalos de corrupção, seria “natural a tendência da criação, implementação e efetivação de práticas voltadas à modificação da realidade, privilegiando-se a transparência, a informação e a fiscalização”, para Neves (2018), quando leis como essas são promulgadas em um cenário de crise, é comum que o Estado vise fomentar a confiança no seu sistema político e jurídico. Dessa forma, o legislador, muitas vezes sob pressão direta do público, elabora diplomas normativos para satisfazer às expectativas dos cidadãos, sem que, com isso, haja condições de efetivação das respectivas normas. Em outras palavras, formula uma “legislação-álibi”, por meio da qual procura se liberar das pressões políticas ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos (NEVES, 2018, p. 36).

Em que pese a legislação-álibi frequentemente conseguir apaziguar os cenários de crise e responder, em certo grau, as demandas sociais, essa tem efeitos colaterais. Na tentativa de dar a aparência de uma solução dos respectivos problemas sociais ou, no mínimo, a pretensão de convencer o público das boas intenções do legislador, a legislação-álibi pode obstruir o caminho da construção de medidas efetivas. A essa formulação do problema subjaz uma crença instrumentalista nos efeitos das leis, conforme a qual se atribui à legislação a função de

solucionar os problemas da sociedade (NEVES, 2018, p. 39), conforme já alertava Holanda (2014) sobre a crença da lei como vara mágica¹⁸.

Nesse contexto, durante a pesquisa, principalmente nos eventos, muitas vezes se percebeu a abordagem dos programas de integridade com essa conotação mágica, de solução simples e definitiva para o problema da corrupção. Os programas de integridade têm potencial para modificar a realidade de forma direta, porém, a resolução dos problemas da sociedade depende da interferência de variáveis não normativo-jurídicas, não tendo a norma por si só aptidão para solucionar problemas, ou seja, um plano de integridade não é suficiente para alterar uma cultura organizacional que envolva o uso da corrupção no alcance de seus objetivos.

Ademais, vale ponderar que os programas de integridade não pressupõem a ausência de instrumentos e mecanismos anteriores nas organizações aptos a enfrentar a corrupção. Ou seja, os programas de integridade não surgiram em um vácuo organizacional frente à corrupção. Os instrumentos e mecanismos que compõem os programas de integridade já existiam como ferramentas de gestão. A inovação organizacional é a estruturação de uma série de medidas voltadas ao combate à corrupção sob a roupagem de programa de integridade. Sendo assim, por que o grande destaque dado a ela?

A ideia de legislação-álibi pode ter influenciado a multiplicação dos programas de integridade nas organizações. Na percepção de Meyer e Rowan (1977), organizações formais são sistemas de atividades controladas e coordenadas, incorporadas em redes complexas de relações técnicas e intercâmbios que ultrapassam fronteiras individuais da organização. Sendo assim, práticas que são adotadas por uma organização e vistas como legítimas pelas demais tendem a ser incorporadas por todas. Ou seja, para Meyer e Rowan (1977), as organizações incorporam práticas e procedimentos definidos como conceitos racionais decorrentes do trabalho organizado e institucionalizado na sociedade e, com isso, as instituições aumentam sua legitimidade. No entanto, não necessariamente solucionam o problema que se dispõem a resolver, pois tais práticas podem ser apenas mitos poderosos adotados cerimonialmente por meio do que DiMaggio e Powell (2005) denominam isomorfismo institucional.

Ainda que a dissertação não tenha buscado a verificação da efetividade dos programas de integridade, em algumas das entrevistas, a adoção do programa refletia mais uma

¹⁸ “O prestígio de determinadas teorias que trazem o endosso de nomes estrangeiros e difíceis, e pelo simples fato de o trazerem, parece enlaçar-se estreitamente a semelhante atitude. E também a uma concepção do mundo que procura simplificar todas as coisas para colocá-las mais facilmente ao alcance de raciocínios preguiçosos. Um mundo complicado requereria processos mentais laboriosos e minudentes, excluindo, por conseguinte a sedução das palavras ou fórmulas de virtude quase sobrenatural e que tudo resolvem de um gesto, como as varas mágicas” (HOLANDA, 2014, p. 197). A primeira edição do livro lançada em 1936.

dinâmica do contexto institucional do que, necessariamente, a busca pela prevenção e correção da corrupção na organização estudada. Os achados da pesquisa apontam que as organizações privadas estudadas adotam os programas de integridade, principalmente, em uma dinâmica financeira, a fim de fortalecerem sua imagem e reputação, minimizarem prejuízos financeiros decorrentes de eventuais sanções, e/ou cumprirem exigências para se relacionarem com a Administração Pública brasileira ou com outras empresas internacionais que exijam a adoção de mecanismos de enfrentamento à fraude e à corrupção. Sendo assim, há uma tendência de as empresas brasileiras criarem “programas de *compliance*”, nem tanto pela legislação, mas pelas exigências de mercado, como ressaltam Franco (2018), Nakamura, Nakamura e Jones (2019), numa adaptação corrente de Steinberg (2011) de que se a organização entende *compliance* como custos, deve esperar pelas consequências. No caso das organizações públicas, aparentemente, a adoção de programas de integridade é estimulada pela busca por alinhamento à legislação anticorrupção e por legitimidade, na medida em que são uma manifestação clara de que algo está sendo feito a respeito do problema.

Ademais, observou-se que os programas de integridade, ainda que tenham o fim anticorrupção, possuem diferentes estruturas, a depender das características particulares da organização que o adota. Não é possível afirmar *a priori* o que a organização deve considerar como corrupção. Pode-se dizer que, se a empresa atua no Brasil, deve, no mínimo, respeitar a legislação brasileira relativa ao tema. No entanto, por exemplo, se alguma atividade dessa organização ocorre no Reino Unido, ela precisa levar em consideração o que o *UK Bribery Act* define como corrupção, pois poderá ser punida em decorrência de ofensa a essa lei, independentemente do local em que foi praticada e da nacionalidade da empresa ou pessoa física, se envolver agente privado ou público do Reino Unido.

Também não é possível apontar, sem um estudo da organização (*risk assessment*), quais são os seus riscos de integridade, ou seja, suas vulnerabilidades em relação à corrupção e aos seus padrões de conduta. Em outras palavras, não há riscos predeterminados, isso porque decorrem das ações e/ou omissões que podem favorecer a ocorrência de atos que violem as legislações às quais a organização está adstrita, ou as normas internas da organização, assim como os valores e ideias por ela eleitos. Como as organizações são diferentes, as ações e omissões serão distintas e, conseqüentemente, os riscos de integridade.

Destaca-se que, dentre os casos estudados, apenas uma organização explicitou como foi realizado o seu *risk assessment*, ainda assim, sem especificar os riscos de integridade encontrados (vide Quadro 5). Isso reforça o relato de alguns entrevistados, no sentido de que a verificação e exposição das vulnerabilidades pelos membros/setores/organização é a principal

resistência e, conseqüentemente, a principal dificuldade enfrentada na etapa de habitualização. O outro grande desafio encontrado no processo de institucionalização do programa de integridade ocorre na etapa de sedimentação e se refere à tradução do ideal de integridade nas rotinas, ou seja, a alteração da cultura organizacional.

A institucionalização dos programas de integridade está relacionada aos objetivos que a organização elegeu na etapa de habitualização, quando construiu seu plano. Lembre-se que a etapa de objetificação é cíclica: alcançados os objetivos, nova avaliação de riscos deve ser feita para se verificar quais vulnerabilidades permanecem (ou surgiram, tendo em vista que o ambiente em que se inserem as organizações não é estável) para adequar (ou criar novos) mecanismos e instrumentos para superá-las. Sendo assim, a sedimentação da inovação, ou a consolidação do programa de integridade, ocorre quando os instrumentos e mecanismos tornam-se rotina na organização e, conseqüentemente, o ideal de integridade eleito pelo plano está refletido em todas as ações e todos os membros da organização (largura e profundidade), traduzindo-se em uma cultura.

A institucionalização completa de uma inovação em uma organização se dá quando os membros dessa estão tão adaptados a nova estrutura que essa se reflete nas práticas cotidianas e, caso haja a tentativa de inserção de uma nova estrutura, haverá resistências. Portanto, a institucionalização de um programa de integridade se dará após o monitoramento interorganizacional dos instrumentos por ele fixados, da sua teorização, dos treinamentos aos membros da organização, da assimilação das ações/omissões pelo programa impostas, da percepção dos impactos positivos interna e externamente, a resistência dos grupos às novas mudanças e pela defesa do programa de integridade pelos grupos de interesse, que terá como resultado a consolidação do programa de integridade.

A Figura 6 sintetiza a relação entre o processo de institucionalização e o processo de consolidação do programa de integridade, indicando a similaridade entre elas:



Figura 6: Similaridade entre os processos de institucionalização de uma inovação e consolidação de um programa de integridade

Fonte: elaborado pela autora

Outrossim, por meio da pesquisa, foi possível perceber que, além dos parâmetros relacionados no subitem 6.2, as organizações também têm buscado o *tone-in-the-middle*. Isso porque, de uma forma geral, os estratos superiores não estão próximos das ações do cotidiano da maioria do corpo funcional da organização. Sendo assim, a capacitação dos estratos intermediários para que esses sejam exemplo de integridade também é importante para disseminação do comportamento que a organização deseja que seja exemplo. Ademais, nas organizações privadas, o *tone-in-the-middle* têm permitido que os setores responsáveis pela integridade, geralmente formados por um número pequeno de membros da organização, tenham capilaridade ao compartilharem parte de suas funções, especialmente a de promoção da integridade, como membros de outros setores. Já nas públicas, o *tone-in-the-middle* torna-se ainda mais importante, pois, geralmente, os cargos de direção são assumidos por mandatos ou decorrem de função gratificada, ou seja, são inconstantes, enquanto o estrato intermediário tende a ser formado por servidores efetivos, que podem garantir que ações perpetuem-se no tempo, o que é fundamental para a institucionalização do programa de integridade.

Outro elemento importante para o processo de institucionalização dos programas de integridade revelado pela pesquisa, especialmente na fase de objetificação, foi a tecnologia. Os treinamentos virtuais mostraram-se essenciais para que as organizações alcançassem todo o corpo funcional o qual, na maioria dos casos estudados, tendo em vista o porte dessas, estava distribuído por diversos espaços físicos e possuía jornadas de trabalho múltiplas. Sendo assim,

o treinamento virtual atinge maior número de membros da organização, além de ter um menor custo. Além disso, por meio da intranet, as organizações podem reforçar mais frequentemente as informações contidas no plano de integridade, sendo que uma das organizações estudadas faz isso, inclusive, por meio de uma rede social própria. Outrossim, o uso da inteligência artificial pode ser um aliado na prevenção da corrupção por meio de travas sistêmicas, além de proporcionarem maior capacidade para a interpretação de dados e criação de indicadores confiáveis, sendo uma importante contribuição para o enfrentamento da corrupção, como sugere Porto (2017).

Depreende-se ainda da pesquisa realizada que não existe programa de integridade padrão. Não é possível eleger um modelo que irá servir para qualquer organização. Nesse aspecto, repousa o perigo dos programas de integridade “de prateleira”, ou seja, aqueles que a organização adquire do mercado, coloca seu nome e sua logomarca e apresenta como seu, pois implicam em um gasto da organização, um ganho expressivo por aquele que o comercializou e uma baixa probabilidade de institucionalização por se limitar a documentos. Isso também pode ocorrer quando a organização copia o programa de outra que teve algum reconhecimento em decorrência do seu programa de integridade.

A existência de um mercado de programas de integridade foi observada durante a pesquisa. Em alguns dos eventos frequentados em razão da técnica de coleta de dados utilizada na pesquisa para se obter a percepção de especialistas, eram promovidos/patrocinados/apresentados por empresas ou profissionais que fazem parte desse mercado e que, na oportunidade, comercializavam seus livros que continham receitas de como construir um programa de integridade ou de como se tornar um profissional da área. De forma geral, nesses eventos, o tema era abordado de forma superficial, o que é coerente com a natureza de uma apresentação curta em um evento com vários palestrantes. No entanto, não eram incomuns as abordagens voltadas para indicação dos pilares fundantes dos programas de integridade sem especificação de como implementá-los, em uma dinâmica que, algumas vezes, soava como a propaganda de um serviço de consultoria. Para mais, a Organização 6, que é uma empresa que faz parte desse mercado, revelou que muitas organizações adquirem programas de integridade sem interesse em implementá-lo, fortalecendo a ideia de “mito e cerimônia”, nos termos de Meyer e Rowan (1987), bem como os mecanismos de isomorfismo mimético preconizados por DiMaggio e Powell (2005).

Nesse viés, foi percebido durante a pesquisa e confirmado por alguns entrevistados e pelo Informante Qualificado 2 que a preocupação mais premente de grande parte das organizações no momento e que tem aquecido esse mercado é a Lei Geral de Proteção de Dados

(LGPD), que tem inspirado o denominado “*compliance* digital”. Entende Artese (2019, p. 496) que esse é uma derivação que surge com muita naturalidade do *compliance* anticorrupção: “se há uma série de leis e normas que constituem matéria de estudo do Direito Digital, nada mais natural do que isolar e estudar as formas e métodos de conformidade necessárias”, sendo assim “o Direito Digital designa especialistas, escritórios de advocacia e matérias de estudo”.

Fomentando esse mercado estão as leis que impõem a adoção do programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratam com a administração pública. Rio de Janeiro (Lei estadual nº. 7.753/2017), Distrito Federal (Lei nº. 6.112/2018), Goiás (Lei estadual nº. 20.489/2019), Rio Grande do Sul (Lei estadual nº. 15.228/2018), entre outros estados e municípios, publicaram legislação nesse sentido. Outros entes possuem Projetos de Lei (PL) com o mesmo objetivo. Em Minas Gerais, por exemplo, está em tramitação o PL nº. 1.198/2019, apensado ao PL nº. 5.227/2018, que, além de disciplinar a imposição em questão, determina que nos contratos cujo valor seja superior a R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais) a comprovação da implementação programa de integridade dê-se mediante certificação ISO 37001 (Sistema de Gestão Antissuborno).

Por outro lado, na história recente do país, escândalos de corrupção fomentaram a discussão sobre a incapacidade da Lei nº. 8.666/93, Lei Geral de Licitações e Contratos, de coibir a corrupção. Dentre os diversos motivos aventados, destacou-se a exacerbada procedimentalização da compra pública. A fim de diminuir a discricionariedade do gestor público, visto como suspeito no contexto da promulgação dessa (*impeachment* do Presidente Collor), a lei impõe tantos requisitos para a participação nas compras públicas que criou um mercado artificial, composto por número limitado de licitantes, o que resultou em um ambiente propício às práticas ilícitas, dentre elas o cartel (CADE, 2015). Criar mais requisitos para a contratação pública, como a adoção do programa de integridade, não seria reforçar uma conduta já rechaçada? Além disso, a recente Lei nº. 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, dispõe que é dever da administração pública evitar o abuso do poder regulatório, o qual ocorre quando exige-se especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado, aumentam-se os custos de transação sem a demonstração de benefícios, cria-se demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional. Diante disso, questiona-se, exigir a adoção dos programas de integridade nas contratações públicas, não é abuso de poder regulatório? Essas são questões que não estão incluídas dentro dos objetivos desta dissertação, mas seguem de sugestão para novos estudos.

Em suma, de forma geral, os estudos de caso demonstraram que ainda não há robustez na etapa de implementação dos mecanismos e instrumentos do processo de

consolidação dos programas de integridade. Sendo assim, esses ainda não estão aptos a fortalecerem a tomada de decisão dos membros da organização de modo que essa alcance os objetivos listados no plano de integridade. No entanto, ainda assim, os programas de integridade trazem resultados positivos para a organização adotante, como algum grau de legitimidade em razão das estratégias de isomorfismo, além de serem úteis para realização de ações específicas, como adquirir um empréstimo bancário, comercializar ações no Mercado de Valores, obter investimento ou manter relação comercial com empresas estrangeiras, entre outras.

Por fim, frisa-se que, em que pese o programa de integridade ser considerado um instrumento estratégico e sustentável no enfrentamento da corrupção, o fato do mesmo ser formalizado por uma organização (texto) não é suficiente para que haja alteração da realidade (contexto). Ademais, ainda que esse seja institucionalizado, processo que a presente pesquisa demonstrou que ainda está em andamento nos casos estudados, os quais, ressalta-se, são programas de integridade de organizações de grande expressão nacional, sendo algumas delas reconhecidas no campo organizacional como referências no tema, não há garantia de sua eficácia contra a corrupção. Sendo assim, o enfrentamento desse fenômeno de característica endêmica no caso brasileiro não pode ser sinônimo de institucionalização de um programa de integridade.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na contemporaneidade, observa-se, no Brasil, a multiplicação de programas de integridade que, para fins desta dissertação, foram analisados como um conjunto de mecanismos e instrumentos adotado pelas organizações públicas e privadas com o objetivo de dirimir a corrupção em seu ambiente interno. Em que pesem os programas de integridade serem cada vez mais comuns nas organizações brasileiras, há poucos estudos científicos sobre o tema. A fim de colaborar com a supressão dessa lacuna, a presente dissertação teve como objetivo principal analisar a institucionalização dos programas de integridade no Brasil.

O presente trabalho buscou responder à seguinte questão de pesquisa: a partir do estudo dos casos selecionados, quais são as características do processo de institucionalização dos programas de integridade nas organizações públicas e privadas brasileiras? Para isso foi realizada pesquisa qualitativa, explicativa e descritiva, por meio de múltiplas técnicas de coleta de dados, quais sejam, levantamento documental, percepção de especialistas, discussões com informantes qualificados e estudo de caso por meio de entrevistas semiestruturadas, realizadas com 14 pessoas, membros de seis organizações com relevância nacional, sobre os seus programas de integridades, mantendo o ético sigilo da fonte da identidade dos entrevistados e das organizações. Os dados coletados foram interpretados por meio do método de análise de conteúdo, a partir do referencial teórico do novo institucionalismo.

A análise institucional permitiu conhecer as ideias e as percepções que envolveram a habitualização dos programas de integridade nos casos estudados, esclareceu o contexto da objetificação e forneceu embasamento para a elaboração de contribuições para sua sedimentação. A teoria do novo institucionalismo também possibilitou explicar a multiplicação dos programas de integridade, considerando a interação entre as forças do contexto institucional, bem como as pressões da rede organizacional e a influência da estrutura interna da organização, levando em consideração os pilares regulador, normativo e cognitivo-cultural das instituições.

A fim de alcançar o objetivo da pesquisa, foi examinada a legislação brasileira relacionada aos programas de integridade. Foram estudadas algumas das perspectivas de corrupção abordadas pela literatura e foram descritos os programas de integridade das organizações públicas e privadas selecionadas, verificando suas similaridades e distinções, assim como o processo de institucionalização.

Os principais achados da pesquisa revelam que os programas de integridades estão inseridos na perspectiva republicana de corrupção. Ademais, que as organizações estudadas não

atingiram a etapa de sedimentação do processo de institucionalização dos programas de integridade, conforme descrito por Tolbert e Zucker (1999). Além disso, nos termos de Peci (2006), o contexto institucional influenciou o processo de institucionalização dos programas de integridade por meio de dinâmicas de mercado, da legislação e dos efeitos da Operação Lava Jato. Já no campo organizacional, verificou-se influência da rede organizacional que, a depender do caso, envolvia fornecedores, acionistas, clientes, *holding*, órgãos reguladores, bem como entidades públicas celebrantes de acordos de leniência e Polícia Federal. Por fim, a estrutura interna das organizações pesquisadas influenciou os programas de integridade em decorrência de diversas características como tamanho da organização, grupo profissional predominante, tutela dos fundadores, características do corpo funcional e disputas de poder.

Outrossim, o prisma de Scott (2014) permitiu verificar, no processo de institucionalização, que o pilar regulatório foi influenciado pela legislação, notadamente a Lei nº. 12.846/2013 e pelo Código de Conduta interno das organizações. No pilar normativo, destacaram-se os incentivos para a internalização dos programas de integridade por meio de diversos mecanismos. E, no pilar cognitivo-cultural, verificou-se o isomorfismo mimético, geralmente nos discursos de exaltação da integridade e de conduta ética, advindos de pressões internas em prol de um discurso anticorrupção.

Diante disso, foi possível verificar que a multiplicação dos programas de integridade no Brasil decorreu, predominantemente, dos mecanismos de isomorfismo coercitivo, notadamente pelas pressões advindas da legislação, bem como os mecanismos de isomorfismo mimético nos discursos de ética e integridade. Ademais, para que os programas de integridade sejam sedimentados, é necessário que as etapas iniciais do processo de institucionalização sejam superadas por meio da implementação de mecanismos e instrumentos conectados com o realinhamento cultural da organização, que promovam a assimilação dos valores e das práticas formalizadas nos documentos por todos os membros, de forma que sejam aplicados à atuação cotidiana.

Ressalta-se que não foi o objetivo da dissertação fazer generalizações a partir dos achados de pesquisa, porém esses permitem fazer inferências, em decorrência da transferibilidade proporcionada pela metodologia da pesquisa qualitativa, sobre o cenário da institucionalização dos programas de integridade no Brasil. Pode-se afirmar que, de forma geral, esses decorrem do contexto institucional e não da verificabilidade de que são eficazes em criar uma barreira anticorrupção interna na organização. Nesse sentido, reforça-se que a análise da institucionalização dos programas de integridade refere-se à verificação da sedimentação da inovação, ou seja, o quanto do plano foi absorvido pela cultura da organização. Em outras

palavras, não está sendo avaliado se os objetivos eleitos pelas organizações foram adequados e capazes de resolver os riscos de integridade identificados pela organização, tampouco se a identificação dos riscos foi correta. Em suma, a análise institucional não tem como objetivo avaliar a eficácia de uma inovação. Inclusive, a pesquisa tem como contribuição a reflexão de que os programas de integridade podem ser institucionalizados sem que sejam eficazes em relação à corrupção, em uma dinâmica de “mito e cerimônia”, conforme respalda o referencial teórico. Isso serve de alerta para que os programas de integridade não sejam interpretados como solução mágica para a corrupção.

Dentre os desafios enfrentados durante a construção da pesquisa ressalta-se a dificuldade de abordar um tema novo e de fronteira. Geralmente, os estudos que têm como referencial teórico o novo institucionalismo, como os citados nesta dissertação, dedicam-se a analisar instrumentos de gestão que já são amplamente conhecidos e bem delimitados (tendo seu conceito, uso e aplicação pacificamente definidos), mas que são recentes em uma determinada organização, em que pese a teoria não apresentar tal restrição. Na presente dissertação, foram analisados os programas de integridade cujos conceitos, usos, mecanismos e instrumentos ainda são objeto de conflito, o que exigiu um trabalho preliminar para maior conhecimento.

Normalmente, quando o tema programa de integridade é abordado, são comuns as definições tautológicas. Sendo assim, esse aspecto também implicou desafio na presente dissertação: tratar o tema com profundidade, sem utilizar-se de definições genéricas ou tautológicas, que são incompatíveis com a natureza complexa dos programas de integridade e, ao mesmo tempo, respeitar o cerne desse, que é a especialidade à demanda da organização adotante. Outrossim, tendo em vista que o tema é de interesse de várias ciências, como o Direito e a Administração, também foi desafiante evitar o uso de pressupostos e linguagem técnica de qualquer uma dessas, a fim de que o texto fosse o mais amplamente acessível.

Sendo assim, a presente dissertação, ao relacionar o processo de institucionalização com o processo de consolidação de um programa de integridade, colabora com a discussão técnica e propositiva relacionada ao tema, propiciando como implicação prática a reflexão sobre a necessidade de as organizações fortalecerem as ações para a institucionalização dos programas de integridade no sentido de sua sedimentação. Em termos acadêmicos, a originalidade da pesquisa revela-se na discussão de temática pouco estudada e na utilização de ferramental teórico e metodológico relevante. Em termos sociais, a análise do fenômeno da corrupção reforça a premência da difusão de mecanismos e instrumentos para prevenção e

contenção, alinhando-se com as premissas contemporâneas aclamadas pela sociedade brasileira.

Sugere-se que novos estudos continuem analisando a institucionalização dos programas de integridade a fim de verificar a evolução do processo. Ademais, julgam-se interessantes estudos relacionados às várias perguntas que surgiram ao longo da pesquisa, dentre elas: como se estruturou, quais são as características e como é implementada a política pública brasileira de combate à corrupção? É legal a exigência pela Administração Pública, nas suas contratações, de adoção obrigatória dos programas de integridade pelos particulares na medida em que a Lei nº. 8.666/93 não possui tal previsão? Se sim, quais são os limites de tal exigência? Na medida em que o particular terá que investir recursos na implementação do programa de integridade, qual será o impacto no valor da compra pública? Tal exigência não implica em fomento de um mercado de venda de programa de integridade? Como a Administração Pública avalia o programa de integridade privado e quais são os custos disso? A forma de agir especificada pelo programa de integridade deverá ser observada pelo particular somente quando ele se relaciona com o poder público, já que há uma lacuna em relação à corrupção privada no ordenamento jurídico. Sugere-se, ainda, pesquisas voltadas para a verificação da eficácia dos programas de integridade em relação a prevenção da corrupção a fim de constatar sua importância para além da legitimidade, conferida às ações das organizações e da simbologia no âmbito social.

Por fim, apesar de todos esses desafios, reitera-se a importância da presente pesquisa tendo em vista que a discussão de um tema em construção tem potencial para colaborar com a fixação da teoria a ele relacionada, o que é relevante na medida em que os programas de integridade têm se tornado cada vez mais expressivos nas organizações do país. Ainda que haja indícios da eficácia dos programas de integridade em outros países, aqui no Brasil, da forma que seu uso vem ocorrendo, é necessária atenção para que produza resultados positivos em relação ao seu fim precípuo, o combate à corrupção, e não seja apenas um alibi no enfrentamento do problema.

REFERÊNCIAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ABNT NBR ISO 26000:2010**: diretrizes sobre responsabilidade social. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3203163/mod_folder/content/0/NBRISO26000.pdf?forcedownload=1. Acesso em: 13 nov. 2019.

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ABNT NBR ISO 37001:2017**: sistemas de gestão antissuborno - requisitos com orientações para uso. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/55a-legislatura/comissao-de-juristas-administracao-publica/documentos/outros-documentos/NBRISO370012017.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2019.

ABRUCIO, Fernando L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 3, p. 64-80, jul./set. 2008.

ACFE - Association of Certified Fraud Examiners. **Report to the Nations**: 2018 global study on occupational fraud and abuse. Disponível em: <https://www.acfe.com/report-to-the-nations/2018/default.aspx>. Acesso em: 14 ago. 2019.

AGUIAR, Ítalo C.; LESSA, Bruno S.; MARINO, Pedro B. L. P.; BRAGA, Danielle S. G.; CABRAL, Augusto César A.; SANTOS, Sandra Maria D. The institutionalization process of the support program for exchange students from The Federal University of Ceará. **Revista Alcance**, v. 22, n. 3, p. 379-393, 2015.

ALCADIPANI, Rafael; CEPellos, Vanessa M. Pesquisas sensíveis em administração e organizações: práticas e desafios. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 18, p. 417-437, 2017.

ALCADIPANI, Rafael; CRUBELLATE, João Marcelo. Cultura organizacional: generalizações improváveis e conceituações imprecisas. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 2, p. 64-77, abr./jun. 2003.

ALMEIDA, Luiz E. Governança Corporativa. *In*: CARVALHO; André C.; ALVIM, Tiago C.; BERTOCCELLI, Rodrigo de P.; VENTURINI, Otávio (Coord.). **Manual de Compliance**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p.8-12.

ALMEIDA, Graziela M. A.; BORGES, Rafael J.; VIEIRA, Saulo F. A. Processo de institucionalização da pesquisa com Pinhão-manso: um estudo na Embrapa - DF. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo**, v. 10, n. 5, p. 1245-1266, jan./jun. 2017.

ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Brasília: Enap, 2016. 51 p. (Cadernos, 44)

ARTESE, Gustavo. *Compliance* digital: proteção de dados pessoais. In: CARVALHO; André C.; ALVIM, Tiago C.; BERTOCCELLI, Rodrigo de P.; VENTURINI, Otávio (Coord.). **Manual de Compliance**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 495-519

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AZEVEDO, Anna Carolina de Oliveira. **Lei anticorrupção e dinamismo institucional: um olhar a partir da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais**. 2018. 217 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

BARBOSA, Renata V. do N.; WANDERLEY, Cláudio de A.; SOEIRO, Tiago de M. Institucionalização dos mecanismos de controle gerencial no relacionamento interorganizacional de uma empresa do setor elétrico. **Revista Universo Contábil**, v. 13, n. 3, p. 29-49, jul./set. 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2005.

BESSA, Francisco E. de H. Entregas com integridade: o papel do sistema de controle interno nas organizações públicas. In: FIGUEIREDO, Fabiana V. D. de (Org.). **Temas específicos de compliance**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 203-220.

BATISTA JÚNIOR, Onofre A.; CAMPOS, Sarah. A Administração Pública consensual na modernidade líquida. **Fórum Administrativo**, ano 14, n. 155, p. 31-43, jan. 2014.

BERGER, Peter L. LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2004.

BOOTH, Wayne C. **A arte da pesquisa**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2ª edição, 2018.

BRASIL. **Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

BREI, Zani A. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, p. 64-77, jan./mar. 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996. 28 f. (Texto para discussão, 9).

BUCCI, Maria Paula D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

BERGER, Peter L. LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2004.

BM&F BOVESPA. **Segmentos de listagem - Novo Mercado**. Disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/listagem/acoes/segmentos-de-listagem/novo-mercado>. Acesso em: 20 abr. 2019.

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia Programas de Compliance**: orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial, 2016. Disponível em: http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf/view. Acesso em: 10 abr. 2019.

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica Superintendência-geral. **Relatório CADE**: anexo à Nota Técnica nº 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE, Inquérito Administrativo nº 08700.009125/2014-23. Disponível em: https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/12/NT_38___anexo.pdf. Acesso em: 15 abr. 2019.

CALDAS, Miguel P.; FACHIN, Roberto. Paradigma funcionalista: desenvolvimento de teorias e institucionalismo nos anos 1980 e 1990. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 46-51, abr./jun. 2005.

CASTRO, Patrícia R.; AMARAL, Juliana V.; GUERREIRO, Reinaldo. Aderência ao programa de integridade da lei anticorrupção brasileira e implantação de controles internos. **Revista de Contabilidade e Finanças**, v. 30, n. 80, p. 186-201, ago. 2019.

CASTRO, Rodrigo P. A.; GONÇALVES, Francine S. P. **Compliance e gestão de risco nas empresas estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CASTRO, Rodrigo Pironti A. de; ZILIOOTTO, Mirela M. *Compliance* e a lógica do controle interno prevista no artigo 70 da Constituição da República de 1988: trinta anos de atualidade. *In*: PIETRO, Maria Sylvia Z. di.; MOTTA, Fabrício (Org.). **O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 267-281.

CASTRO, Rodrigo P. A. de; ZILIOOTTO, Mirela M. **Compliance nas contratações públicas**: exigências e critérios normativos. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CARLINI, Angélica. *Compliance* e contratos de seguro no Brasil. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio L. B. (Coord.). **Governança, compliance e cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 503-524.

CARVALHO; André C.; ALVIM, Tiago C.; BERTOCCELLI, Rodrigo de P.; VENTURINI, Otávio (Coord.). **Manual de Compliance**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

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

CARVALHO, Itamar; ALMEIDA, Bruno. Programas de compliance: foco no programa de integridade. *In*: CARVALHO, André C.; BERTOCCELLI, Rodrigo P.; ALVIM, Tiago C.;

VENTURINI, Otávio (Coord.). **Manual de Compliance**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 57-78

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

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo M. F. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. *In*: CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo M. F. (Org.). **Organizações, cultura e desenvolvimento local**. Recife: EDUPE, 2003. p. 23-40.

CAVEDON, Neusa Rolita. Método etnográfico: da etnografia clássica às pesquisas contemporâneas. *In*: SOUZA, Elousio M. (Org). **Metodologias e analíticas qualitativas em pesquisa organizacional**: uma abordagem teórico-conceitual. Dados Eletrônicos. Vitória: EDUFES, 2014. p. 65-90.

CESAR, Ana Maria R. V. C; LEVORATO, Danielle Cristine da S. O papel da cultura organizacional na implementação do programa de *compliance* na área de infraestrutura da Odebrecht Engenharia e Construção. *In*: NOHARA, Irene Patrícia. PEREIRA, Flávio L. B. (Coord.). **Governança, compliance e cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 369-396.

CGE-MG - Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. **CGE lança novo Guia de Integridade Pública**, 29 jul. 2019. Disponível em: <<http://controladoriageral.mg.gov.br/noticias-artigos/622-cge-lanca-novo-guia-de-integridade-publica>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

CGU - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Convenção da ONU**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-da-onu>>. Acesso em: 11 set. 2019a.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Empresa Pró-Ética**. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica>. Acesso em: 10 ago. 2019b.

CHEN, Hui; SOLTES, Eugene. Por que os programas de *compliance* fracassam e como corrigi-los. **Harvard Business Review Brasil**, 10 mai. 2018. Disponível em: <https://hbrbr.uol.com.br/compliance-como-corriger/>. Acesso em: 17 mar. 2019.

COLBARI, Antônia. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. *In*: SOUZA, Elousio M. (Org). **Metodologias e analíticas qualitativas em pesquisa organizacional**: uma abordagem teórico-conceitual. Dados Eletrônicos. Vitória: EDUFES, 2014.

COLLIS, Jim.; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. Porto Alegre: Penso, 2014.

CURY, Caetano. **Téo & o minimundo**: o que é normal? Disponível em: <http://www.teoeominimundo.com.br/>. Acesso em: 20 nov. 2019.

DEAKIN, Simon; GINDIS, David; HODGSON, Geoffrey; KAINAN, Huang; PISTOR, Katharina. Legal institutionalism: capitalism and the constitutive role of law. **Journal of Comparative Economics**, v. 45, n. 1, p. 188-200, fev. 2017.

DELLAGNELO, Eloise H. L.; SILVA, Rosimeri C. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. *In*: VIEIRA, Marcelo M. F.; ZOUAIN, Deborah M. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 97-118

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, abr./jun. 2005.

DiMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. Introduction. *In*: DiMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 1-38.

DOJ - Department of Justice. **Criminal Division Announces Publication of Guidance on Evaluating Corporate Compliance Programs**, 2019a. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/pr/criminal-division-announces-publication-guidance-evaluating-corporate-compliance-programs>. Acesso em: 10 set. 2019.

DOJ - Department of Justice. **Evaluation of Corporate Compliance Programs**, 2019b. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/page/file/937501/download>. Acesso em: 10 set. 2019.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

FALAVIGNA, Leandro; MULITERNO, Paulo Tiago S. A corrupção privada no Brasil. **Migalhas**, 17 jan. de 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI251890,61044-A+corrupcao+privada+no+Brasil>. Acesso em: 20 nov. 2019.

FERNANDES, Bernardo G. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. *In*: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 133-156.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 71-88, jan./fev. 2018.

FIGUEIREDO, Fabiana V. D. de (Org.). **Temas específicos de compliance**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2019.

FLORÊNCIO FILHO, Marco Aurélio; ZANON, Patricie B. Arranjo institucional no âmbito da ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro. **Delictae**, v. 3, n. 5, p. 201-235, jul./dez., 2018.

FORTINI, Cristiana. Programas de Integridade e a Lei Anticorrupção. *In:* PAULA, Marco Aurélio B. de; CASTRO, Rodrigo P. A. de (Coord.) **Compliance, gestão de risco e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 193-201.

FORTINI, Cristiana; SHERMAN, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. **Revista Interesse Público**, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017.

FRANCO, Isabel. Os avanços do compliance no Brasil. **Harvard Business Review Brasil**, 10 maio 2018. Disponível em: <https://hbrbr.uol.com.br/avancos-compliance-brasil/>. Acesso em: 17 mar. 2018.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. São Paulo: Global, 2003.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel M. A Nova Lei Anticorrupção e a importância do *Compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.

GODIM, Linda M. P. Movimentos sociais contemporâneos no Brasil: a face invisível das Jornadas de Junho de 2013. **Polis - Revista Latinoamericana**, n. 44, v. 15, p. 357-379, 2016.

GODOY, Arilda S. Pesquisa qualitativa – tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GONÇALVES, Vinícius B.; ANDRADE, Daniela M. A corrupção na perspectiva durkheimiana: um estudo de caso da Operação Lava Jato. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 271-290, abr. 2019.

GUERREIRO, Reinaldo; PEREIRA, Carlos A.; REZENDE, Amaury José; AGUIAR, Adson B. Fatores determinantes do processo de institucionalização de uma mudança na programação orçamentária: uma pesquisa-ação em uma organização brasileira. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 10, n. 1, p. 59-76, 2005.

GUEST, Greg; BUNCE, Arwen; JOHNSON, Laura. How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. **Field Methods**, v. 18, n. 1, p. 59-82, 2006.

GUIMARÃES, Juarez. Sociedade Civil e corrupção: crítica à razão liberal. *In:* AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 83-98.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HAGE, Jorge. Evolução e perspectivas do combate à corrupção no Brasil. In: PAULA, Marco Aurélio B. de; CASTRO, Rodrigo P. A. de (Coord.). **Compliance, Gestão de Risco e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 317-325.

HATCH, Mary Jo. The Dynamics of organizational culture. **Academy of Management Review**. v. 18, n. 4, p. 657-693, 1993.

HEYWOOD, P. M., ROSE, J. Curbing corruption or promoting integrity? Probing the Hidden Conceptual Challenge. In: Hardi P., Heywood P.M., Torsello D. (Eds). **Debates of corruption and integrity, political corruption and governance**. London: Palgrave Macmillan, 2015.

HANNAN, Michael; FREEMAN, John. Ecologia populacional das organizações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 3, p. 69-104, jul./set. 2005.

HECK, Joaquim.; GEORGIU, Ion. Cartografia estrutural para revisão de literatura: revelando a estrutura subjacente de uma literatura por meio de um atlas bibliográfico. **Revista de Administração de Empresas**, v. 59, n. 2, p. 121-143, 2019.

HOLANDA, Sérgio B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HUNTER, Sharifa. G. A comparative analysis of the FCPA and the UK Bribery Act, and the practical implications of both on international Business. **ILSA Journal of International & Comparative Law**, v. 18, n. 1, p. 89-113, 2011.

INTERNATIONAL STANDARD. **ISO 19600:2014(E): Compliance management systems - Guidelines**. Disponível em: https://portaldagestaoderiscos.com/wp-content/uploads/2017/12/ISO_19600_2014en.pdf. Acesso em: 13 nov. 2019.

KPMG. **Pesquisa Maturidade do Compliance no Brasil - 3ª Edição - 2017/2018**. Disponível em: <https://home.kpmg/br/pt/home/insights/2018/06/pesquisa-maturidade-do-compliance-no-brasil-3a-edicao.html>. Acesso em: 19 ago. 2019.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, p. 5-31, abr./jun. 1998.

LIMA, Teresa Cristina A. L.; CABRAL, Augusto César de A.; PESSOA, Maria N. M.; SANTOS, Sandra Maria dos; NASCIMENTO, Debora C. do. A institucionalização das práticas de responsabilidade social: um estudo da companhia de água e esgoto do Ceará. **Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 9, n. 1, p. 79-95, jan./jun. 2011.

LOPES, Sílvia; COSTA, Maria T.; FERNÁNDEZ-LLIMÓS, Fernando; AMANTE, Maria J.; LOPES, Pedro F. A bibliometria e a avaliação da produção científica: indicadores e ferramentas. **Actas do Congresso Nacional de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas**, Lisboa, n. 11, 2012.

MACHADO, Júlio César. Um estudo semântico enunciativo da corrupção em dicionários e documentos governamentais. **Alfa: Revista de Linguística**, v. 54, n.1, p. 145-177, jan, 2010.

MACHADO, Maíra R.; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 35, n. 1, p. 11-36, mar. 2016.

MACIEL, Caroline S. F. dos S.; AVELAR, Marina M. Atos lesivos à Administração Pública e o princípio do *bis in idem*: uma análise do sistema legal de defesa da integridade administrativa. In: FORTINI, Cristiana (Coord). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 83-117.

MANZI, Vanessa A. **Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas**. São Paulo: Saint Paul, 2008.

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.

MARANI, Sílvio César Z.; BRITO, Mozar José; SOUZA, Gustavo C.; BRITO, Valéria da G. P. Os Sentidos da Pesquisa sobre Corrupção. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 712-730, out./dez. 2018.

MARTIN, Joanne; FROST, Peter. Jogos de guerra da cultura organizacional: a luta pelo domínio intelectual. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.) **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2001. v. 2, p. 599-621.

MEDEIROS, Cintia R. de O.; SILVEIRA, Rafael A. da. A Petrobrás nas teias da corrupção: mecanismos discursivos da mídia brasileira na cobertura da Operação Lava Jato. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 31, p. 12-20, 2017.

MÉON, Pierre-Guillaume, SEKKAT, Khalid. Does corruption grease or sand the wheels of growth. **Public Choice**, v. 122, p. 69–97, Spring, 2005.

MEYER, J. W., ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v.83, n.2, p.340-363, 1977.

MIARI, Renata C.; MESQUITA, José Marcos C. de; PARDINI, Daniel. J. Market efficiency and organizational corruption: study on the impact on shareholder value. **Brazilian Business Review**, v. 12, n. Special Ed, p. 1-23, jan. 2015.

MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25, p. 237-272, jan./abr. 2018.

MIRANDA, Rodrigo F. de A. **Implementando a Gestão de Risco no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MODESTO, Paulo. É possível superar o clientelismo na administração pública do Brasil? Argumentos jurídicos e sugestões para limitar a criação e o provimento abusivo de cargos

públicos em comissão nos 30 anos da Constituição de 1988. *In*: PIETRO, Maria Sylvia Z. di; MOTTA, Fabrício (Org.). **O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 283-316.

MOREIRA NETO, Diogo de F.; FREITAS, Rafael V. de. A juridicidade da Lei Anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas. **Fórum Administrativo – FA**, ano 14, n. 156, p. 9-20, fev. 2014.

MOZZATO, Anelise R.; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da Administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, out./dez. 2011.

NAKAMURA, Elaine A. M. V.; NAKAMURA, Wilson T.; JONES, Graciela D. C. Necessidade de estrutura de *compliance* nas instituições financeiras. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 19, n. 5, p. 257-275, nov. 2019.

NASCIMENTO, Juliana O. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e compliance no setor público. *In*: PAULA, Marco Aurélio B. de; CASTRO, Rodrigo P. A. de (Coord.). **Compliance, Gestão de Risco e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 343-371.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

NOHARA, Irene Patrícia. Governança pública e gestão de riscos: transformações no direito administrativo. *In*: PAULA, Marco Aurélio B. de; CASTRO, Rodrigo P. A. de (Coord.). **Compliance, gestão de risco e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 327-342.

NOHARA, Irene Patrícia. Lei Anticorrupção empresarial e *compliance*: programa de *compliance* efetivo e cultura de integridade. *In*: NOHARA, Irene Patrícia. PEREIRA, Flávio L. B. (Coord.). **Governança, compliance e cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 21-34.

NOHARA, Irene Patrícia. PEREIRA, Flávio L. B. (Coord.). **Governança, compliance e cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública, 2017**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, 1998**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesformanagingethicsinthepublicservice.htm>. Acesso em: 20 mar. 2019.

OLIVEIRA, Rafael C. R.; NEVES, Daniel A. A. O sistema brasileiro de combate à corrupção e a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). **Revista Brasileira de Direito Público**, ano 12, n. 44, p. 9-21, jan./mar. 2014.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles. M.; COSTA, Frederico José L.; MENDES, Arnaldo Paulo. Perspectivas Teóricas da Corrupção no Campo da Administração Pública Brasileira: Características, Limites e Alternativas. **Revista do Serviço Público**, n. 67 (Ed. Especial), 2016. p. 111-137.

OLSEN, Wendy. **Coleta de dados**. Porto Alegre: Penso, 2015.

PAIVA JÚNIOR, Fernando G. de P.; LEÃO, André, L. M. de S; MELLO, Sérgio, C. B. de. Validade e Confiabilidade na Pesquisa Qualitativa em Administração. **Revista de Ciência da Administração**, v. 13, n. 31, p. 190-209, set./dez. 2011.

PAULA, Marco Aurélio B. de; CASTRO, Rodrigo Pironti A. de (Coord.). **Compliance, gestão de risco e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2019

PECI, Alketa. A Nova Teoria Institucional em Estudos Organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE**, v. 4, n. 1, p. 1-12, mar. 2006.

PECI, Alketa; VIEIRA, Marcelo, M. F.; CLEGG, Stewart R. A construção do “real” e práticas discursivas: o poder nos processos de institucionaliz(ação). **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 3, p. 51-71, jul./set. 2006.

PECI, Alketa; VIEIRA, Marcelo M. F. Discursos e a construção do real: um estudo do processo de formação e institucionalização do campo da biotecnologia. **GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 5, n. 1, p. 4-20, jan./jun. 2007.

PENHA, Emanuel D. D. S.; ANDRADE, Adriano G.; CABRAL, Augusto César C. A.; PARENTE, Tobias C. O processo de institucionalização da responsabilidade social: um estudo no setor bancário. **Revista Pensamento & Realidade**, v. 28, n. 1, p. 45-65, 2013.

PETTIT, Philip. **Republicanism: a theory of freedom and government**. New York: Oxford University Press, 1997.

PETTIGREW, Andrew M. On Studying Organizational Cultures. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, p. 570-581, dec. 1979.

PIETRO, Maria Sylvia Z. di. Prefácio. In: FORTINI, Cristiana (Coord). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PINHEIRO, Thiago J.; LORCA, Paola P.; ARAÚJO, Victor Henrique A. *Due diligence* anticorrupção para a contratação de serviços para fusões ou aquisições. In: **Manual de Compliance**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 117-133.

PINHEIRO, José Q.; FARIAS, Tadeu M.; ABE-LIMA, July Y. Painel de Especialistas e Estratégia Multimétodos: Reflexões, Exemplos, Perspectivas. **Psico**, v. 44, n. 2, p. 184-192, abr./jun. 2013.

PINHO, José A. G. de. Reforma do aparelho do estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 5, n. 12, p. 59-79, ago. 1998.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. Espec., p. 181-209, dez. 2018.

PORTO, Éderson G. A busca pela eficiência na fiscalização da gestão pública: a utilização de inteligência artificial para aperfeiçoamento do controle das finanças públicas. **Revista de Direito da Empresa e dos Negócios**, v. 1, n. 2, p. 4-31, jul./dez. 2017.

PRATES, Antônio Augusto P. Organização e instituição no velho e novo institucionalismo. In: RODRIGUES, Suzana Braga; CUNHA, Miguel P. (Org.) **Estudos organizacionais**. São Paulo: Iglu, 2000. p. 90-106

PRZEWORSKI, Adam. A social-democracia como fenômeno histórico. **Lua Nova**, São Paulo, n. 15, p. 41-81, out. 1988.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desempenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 39-69.

PUNG, Derek S.; HICHSON, David J; organizadores, colaboradores [e revisão técnica] RODRIGUES, Suzana B. *et. al*; tradução AGUIAR, Afrânio C. *et. al*. **Os teóricos das organizações**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

QUINELLO, Robson. Processo de institucionalização do Seis Sigma em uma empresa automobilística. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 7, n. 3, p. 148-178, 2006.

QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Ligia de O.; OLIVEIRA, Márcia G. M. de. **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

RODRIGUES, Suzana B. The political dynamics of organizational culture in an institutionalized environment. **Organization Studies**, v. 27, n. 4, p. 537-557, 2006.

ROMEIRO, Adriana. A corrupção na Época Moderna - conceitos e desafios metodológicos. **Revista Tempo**, v. 21, n. 38, p. 216-237, dez. 2015.

ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil: uma história, século XVI a XVII**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences, and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROESCH, Sylvia M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

SADEK, Maria Tereza A. Combate à Corrupção: novos tempos. **Revista da CGU**. Brasília, v. 2, n. 20, p. 1276-1283, 2019.

SANEN, Claudia; DONEGÁ, Guilherme. **Transparência em Relatórios Corporativos**: as 100 melhores empresas e os 10 maiores bancos brasileiros. Transparência Internacional, 2018. Disponível em: transparenciacorporativa.org.br/trac2018/. Acesso em: 12 mar. 2019.

SANEN, Claudia; DONEGÁ, Guilherme. **Relatório Executivo 2018**: Integridade e Empresas no Brasil. Transparência Internacional, 2019. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/assets/files/conhecimento/relatorio-executivo.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.

SANTANA, Gislaine A. da S.; COLAUTO, Romualdo D.; CARRIERI, Alexandre de P. Institucionalização de instrumentos de custeio: o caso de uma organização do setor elétrico brasileiro. **Revista Universo Contábil**, v.8, n. 2, p. 25-42, abr./jun. 2012.

SANTOS JR. Belisário; PETIAN, Angélica. Por uma cultura de integridade agora. *In*: CASTRO, Rodrigo Pironi Aguirre de; PAULA, Marco Aurélio Borges de (Coord). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 183-192.

SCHEIN, Edgar. **Organizational culture and leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 2004.

SCOTT, Walter. R. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 32, n.4, p. 493-511, 1987.

SCOTT, Walter R. **Institutions and organizations**: ideas, interests and identities. Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.

SEC – U. S. Securities and Exchange Commission. **What Are Corporate Bonds?** Disponível em: https://www.sec.gov/files/ib_corporatebonds.pdf. Acesso em: 22 nov. 2019.

SEC – U.S. Securities and Exchange Commission. **About**: what we do. Disponível em: <https://www.sec.gov/Article/whatwedo.html>. Acesso em: 13 nov. 2019.

SELZNICK, Philip. Institutionalism ‘old’ and ‘new’. **Administrative Science Quarterly**, v. 41, n. 2, p. 270-277, 1996.

SILVA, Gilson R.; SOUSA, Rossana G. A influência do canal de denúncia anônima na detecção de fraudes contábeis em organizações. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 30, p. 46-56, 2017.

SILVA, Lindomar P.; FADUL, Élvia M.; PINHEIRO, Taiz V. A mudança cultural em organizações públicas: a luta pelo domínio cultural nos discursos do sindicato. **Revista Gestão & Planejamento**, v. 14, n. 3, p. 536-559, 2013.

SILVA, Cristiane R.; GOBBI, Beatriz C.; SIMÃO, Ana A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005.

STEINBERG, Richard M. **Governance, risk management and compliance**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2011.

STF - Supremo Tribunal Federal. **ADI questiona lei que dispõe sobre estatuto jurídico das estatais**, 05 jan. 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=333401>>. Acesso em: 20 out. 2019.

THE WORLD BANK. **Worldwide Indicators of Governance: Control of Corruption, Brazil, 1996-2016**. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>. Acesso em: 29 nov. 2019.

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

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. *In*: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.) **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999, v. 1, p. 196-219.

TOECHIA, Bruno M.; DIAS, Maria Tereza F. A necessidade de harmonização das esferas do poder punitivo estatal (administrativa e penal) no combate à corrupção. *In*: FORTINI, Cristiana (Coord). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 83-117.

TOLOVI JR., José. Por que os programas de qualidade falham? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 6, p. 6-11, 1994.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Glossário Anticorrupção**. Disponível em: <https://transparencia.pt/glossario-anti-corrupcao-2/>. Acesso em 20 mar. 2019.

TREVIÑO, Linda K.; WEAVER, Gary R.; GIBSON, David G.; TOFFLER, Barbara L. Managing Ethics and Legal Compliance: What works and what hurts. **California Management Review**, v.41, n. 2, p. 131–151, 1999.

TRIVINOS, Augusti N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2015.

TYLER, Tom R.; DIENHART, John W.; THOMAS, Terry. The Ethical Commitment to Compliance: Building Value-Based Cultures. **California Management Review**, v. 50, n. 2, p. 31–51, 2008.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corrupcao/convencao.html>>. Acesso em: 20 set. 2019.

USSC - United States Sentencing Commission. **2018 Guidelines Manual Annotated**. Disponível: <https://www.ussc.gov/guidelines/2018-guidelines-manual-annotated>. Acesso em: 10 set. 2019.

VALE, Murilo M. A permanência da lacuna normativa na agenda de combate à corrupção: a estratégia adotada pelo *UK Bribery Act* e a conveniência na responsabilização de atos de corrupção entre particulares. In: FÉRES, Marcelo A.; CHAVES, Natália C. (Org.). **Sistema anticorrupção e empresa**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

VALENTE, Fernanda. 8 estados e 17 capitais ainda não regulamentaram Lei Anticorrupção. **CONJUR**, 29 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-ago-29/estados-17-capitais-nao-regulamentaram-lei-anticorruptao>>. Acesso em: 20 set. 2019.

VALOR ECONÔMICO. **Compliance de fachada também é ato de corrupção**, 19 ago. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/08/19/compliance-de-fachada-tambem-e-ato-de-corrupcao.ghtml>. Acesso em: 08 de out. 2019.

VERHEZEN, Peter. Giving Voice in a Culture of Silence. From a Culture of Compliance to a Culture of Integrity. **Journal of Business Ethics**, v. 96, n. 2, p. 187-206, oct. 2010.

VIEIRA, Paulo Roberto da C. Imagem e reputação da autoridade monetária: uma metodologia alternativa para avaliação da credibilidade do Banco Central. **Revista Economia & Gestão**, v. 4, n. 8, p. 79-97, 2004.

VIEIRA, Marcelo M. F.; MISOCZKY, Maria C. Instituições e poder: explorando a possibilidade de transferências conceituais. In: **ENEO - ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS**, 1., Curitiba, 2000. Anais... Curitiba: Eneo, 2000.

ZENKNER, Marcelo. O papel do setor privado na promoção da integridade nos negócios. In: PAULA, Marco Aurélio B. de; CASTRO, Rodrigo P. A. de (Coord.). **Compliance, Gestão de Risco e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 89-119.

ZUCKER, Lynne G. Institutional Theories of Organization. **Annual Review of Sociology**, v. 13, p. 443-464, 1987.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Volume 1. Brasília: UnB, 2004a.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Volume 2. Brasília: UnB, 2004b.

WILLIAMSON, Oliver E. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. **American Journal of Sociology**, v. 87, n. 3, p. 548-577, 1981.

ANEXO A – E-mail convite para participação na pesquisa

Prezado (a) senhor (a) [nome], [saudação]!

Meu nome é Dalila Viol e sou mestranda do Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro (FJP/MG) em Belo Horizonte, Minas Gerais. Quem me disponibilizou o seu contato foi [nome].

Em razão da minha dissertação estou desenvolvendo pesquisa, sob a orientação do Professor Doutor Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz, que nos lê em cópia, sobre "A institucionalização dos Programas de Integridade no Brasil".

O objetivo do trabalho é analisar os programas de integridade no contexto nacional, por meio de estudo de casos e, por isso, gostaria de conhecer mais sobre o [título do programa de integridade da organização], desde a concepção até o estágio atual de desenvolvimento e aplicação. Para isso gostaria de saber se é possível agendarmos uma entrevista com duração aproximada de 1 hora.

Por tratar-se de uma pesquisa acadêmica asseguro que todos os protocolos relacionados ao ético sigilo da fonte são seguidos e me disponibilizo a firmar Termo de Livre Consentimento Esclarecido o qual segue anexo.

Coloco-me à disposição para quaisquer esclarecimentos, assim como o faz meu orientador, Prof. Dr. Marcus Vinicius, cujo contato segue abaixo.

Cordialmente,
Dalila Martins Viol

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz
Programa de Mestrado em Administração Pública
Fundação João Pinheiro
Belo Horizonte - MG
(31)3448-9449 marcus.cruz@fjp.mg.gov.br

--

Dalila Martins Viol
Mestranda em Administração Pública - Fundação João Pinheiro
Advogada OAB/MG 155.219
(31) 99959-5455
[Lattes](#)

ANEXO B – Termo Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da Pesquisa: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NAS ESFERAS PÚBLICA E PRIVADA BRASILEIRAS

Pesquisador Principal: Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

Pesquisador Assistente: Dalila Martins Viol

Caro(a) Senhor(a),

A Fundação João Pinheiro, representada pela mestrandia em administração pública Dalila Martins Viol, portador do CPF 074.279.656-63, convida V. Sa. para participar, de forma voluntária, da pesquisa supracitada. O objetivo desse estudo é analisar o processo de institucionalização dos programas de integridade nos setores público e privado brasileiros. Para tanto, serão analisados os valores e as práticas predominantes na organização, tendo como referência os diversos referenciais teóricos que abordam a temática. Para tanto, será aplicada uma entrevista semiestruturada, individual, no setor de trabalho do senhor(a).

O estudo se justifica por sua proposta, que é conhecer os processos de implementação e institucionalização dos programas de integridade nessa organização. Ao participar deste estudo, V. Sa. permitirá que o(a) pesquisador(a) perceba, apenas, a opinião dos participantes da pesquisa sobre a configuração dos programas de integridade da organização. Portanto, não incluem esse estudo questões de foro íntimo, nem implica o levantamento de questões pessoais ou quaisquer constrangimentos psicológicos, bem como qualquer ocorrência de riscos éticos e riscos ao vínculo empregatício do entrevistado. Conforme os princípios éticos que regem essa pesquisa (seguindo a normatização prevista na Resolução 462/2012-CNS/MS) asseguramos que toda e qualquer informação será sigilosa e tratada anonimamente garantindo que não haverá desconforto e riscos decorrentes da sua participação na pesquisa.

Reiteramos que as informações prestadas serão utilizadas para fins desta pesquisa científica e de outras atividades estritamente acadêmicas, como dissertações de mestrado, teses de doutorado e artigos científicos. A privacidade e o sigilo serão igualmente mantidos em todas as etapas da pesquisa, inclusive na confecção dos relatórios dirigidos aos órgãos de fomento que financiam o projeto. Assegura-se o registro anônimo dos dados.

O participante pode se sentir desconfortável ao responder a pesquisa, podendo interromper o processo a qualquer momento que julgar necessário. O presente estudo não oferece outros riscos ao participante, de modo que a proposta é apenas entrevistá-lo, com o objetivo de registrar sua percepção quanto à institucionalização dos programas de integridade da organização de que faz parte. Os benefícios desse estudo serão de apoio para o diagnóstico e elaboração de possíveis intervenções que possibilitem o conhecimento mais aprofundado da configuração dos programas de integridade da organização pesquisada e, conseqüentemente, fornecendo subsídios para o aprimoramento do seu processo de institucionalização.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento, de forma livre, para participar desta pesquisa. Portanto solicitamos, por favor, preencher os itens abaixo.

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento, e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo

DADOS DO VOLUNTÁRIO DA PESQUISA:

Nome Completo:

RG:

Telefone: ()

Email:

Assinatura

Cidade

Data

DADOS DO PESQUISADOR RESPONSÁVEL:

Nome Completo: Dalila Martins Viol

RG: 14625687

Telefone: (31) 99959-5455

Email: dalilamartinsviol@gmail.com

Assinatura

Cidade

Data

ANEXO C – Roteiro semiestruturado de entrevista

1. Quando a organização adotou o programa de integridade?
2. Quais os motivos para sua adoção?
3. No organograma da organização, o programa de integridade está ligado a que instância administrativa?
4. Considerando as distintas tipificações de corrupção, em qual o programa de integridade adotado se baseia?
5. Quais são os principais elementos e as características do programa de integridade da organização?
6. O programa de integridade está formalizado?
7. Quais os procedimentos adotados pela organização para implementação do programa de integridade?
8. Quais as formas de monitoramento?
9. Quais são as principais dificuldades enfrentadas desde a sua adoção até o momento?
10. Quais as principais mudanças verificadas na organização após a adoção do programa de integridade?
11. O programa já foi avaliado ou certificado pela própria organização ou por entidades externas (como ISOs)?
12. O programa já sofreu revisões?
13. Quais são as próximas ações previstas pela organização relacionadas ao programa de integridade?