UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO
E SOCIOECONÔMICAS – ESAG

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS-ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Curso: DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

Área de Especialidade: Coprodução, Governança, Inovação e Finanças Públicas.

NÍVEL DE MATURIDADE EM INTEGRIDADE ORGANIZACIONAL: UM FRAMEWORK AVALIATIVO PARA O SETOR PÚBLICO

000.919.290-59

1- INTRODUÇÃO

O setor público está em (re)construção de entendimento acerca da necessidade de uma boa governança. Nas últimas décadas, a governança esteve em evidência entre os assuntos mais discutidos e relevantes na esfera pública nacional e internacional, impulsionada principalmente pelas notícias de corrupção que se alastraram dentro da administração pública (AMORIM, OLIVEIRA, 2022). Segundo dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), a corrupção é relatada como a principal preocupação dos cidadãos brasileiros (BRASIL, 2017; OCDE, 2017). Fato que se justifica pelo temor de ineficiência na entrega de políticas públicas e serviços pelo Estado, além de práticas de atos associados à não conformidade com ética profissional por parte dos agentes públicos.

Neste contexto, emerge o conceito de Integridade Pública, que visa a adesão de valores, princípios e normas éticas (BRASIL, 2017; OCDE, 2017). Desta forma, cria-se uma perspectiva de promoção de uma cultura de integridade, agregando valores éticos na promulgação e eficácia das políticas públicas e dos serviços prestados à sociedade.

Conseguinte, esta proposta preliminar de tese tem como interesse de estudo a integridade pública e suas estratégias. A partir da abordagem da OCDE, o Brasil iniciou a sua imersão na implementação de um Programa de Integridade na Administração Pública. O primeiro marco legislativo aconteceu por meio do estabelecimento do Decreto n.º 9.203 de 2017, o qual previu como um dos princípios da governança pública, a integridade, foi incumbido à Controladoria-Geral da União (CGU), com vistas a promover a estruturação, execução e monitoramento dos planos de Integridade das Instituições Públicas (BRASIL, 2017).

Desde então, as Instituições vêm buscando promulgar seus Planos de Integridade com base nas normativas vigentes. Nestes planos constam as ações e diretrizes para que a cultura da integridade seja instalada nas organizações, a ponto de obter resultados positivos com elas. No entanto, em virtude de ser um tema emergente que vem ganhando espaço há pouco tempo, não constam muitos estudos sobre a avaliação do nível de maturidade de integridade pública nas Instituições que adotaram um plano.

Neste ínterim, esta proposta de tese busca responder a seguinte pergunta de pesquisa: **Como avaliar o nível de maturidade em integridade nas organizações públicas?**

Assim, esta pesquisa tem como principal objetivo desenvolver um *framework* para avaliar o nível de maturidade em integridade pública de qualquer instituição que possua aderência aos princípios de integridade pública, podendo ser de nível federal, estadual ou municipal, com base na ferramenta CMMI.

A proponente desta pesquisa é Servidora Pública Federal, e atua como Auditora Interna de uma Instituição Federal de Ensino Superior há mais de uma década. Dentre suas atividades, auxiliou na elaboração do Plano de Integridade, assim como na definição dos riscos para composição da Matriz de Risco à integridade, na instituição pública que atua. No entanto, é perceptível a ausência de um método de avaliação quanto ao nível de maturidade em integridade em que a Instituição se encontra.

Em um estudo preliminar narrativo, de caráter exploratório, não foram encontrados instrumentos que atendam a esta necessidade. O Tribunal de Contas da União (TCU) vem criando indicadores para medir o nível de transparência nas Instituições, no entanto, esta é apenas uma estratégia que engloba o arcabouço para uma boa integridade pública. À luz do exposto, as Instituições que implantaram ou vem implantando os Programas de Integridade não possuem uma métrica para avaliar se as ações constantes nos Planos de Integridade estão trazendo benefícios, e estão sendo consideradas efetivas em seus objetivos.

É necessário que haja uma avaliação quanto ao nível de maturidade das estratégicas em Integridade Pública, com propostas de certificações internas e externas, assim como acontece com as Auditorias Internas Governamentais. Desta forma, pretende-se desenvolver um *framework* para avaliação do nível de maturidade em relação à Integridade Pública das Instituições, pautada em autoavaliações e avaliações externas que tendem a contribuir na melhoria dos processos e da governança.

2- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA PRELIMINAR

Avaliação do nível de maturidade em Integridade Pública

A boa governança pública envolve ações de combate à corrupção, transparência, participação social, integridade pública, dentre outros (SILVA, 2021). Coutinho (2000) ressalta que a administração pública no Brasil deve ser compreendida inicialmente a partir das suas heranças, fortemente influenciada pela falta de uma divisão clara do poder público e da atividade privada. Este fato motivou a criação de padrões culturais, gerando um comportamento do servidor público orientado pelo excessivo formalismo e ritualismo das regras, privilegiando rotinas administrativas

departamentalizadas, baseadas em estruturas hierárquicas rígidas, afetando o comprometimento e a criatividade.

No Brasil, o tema da Governança Corporativa ingressou na agenda governamental em 2016, por meio da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/16) e do Decreto da Governança (Decreto nº 9.203/17), sendo estendido a todos os poderes e entes federativos pelo Projeto de Lei (PL no 9.163/17). Estes atos normativos originaram-se das recomendações dispostas no acórdão nº 1.273/15 do TCU, visando o fortalecimento da governança nas organizações públicas (BRASIL, 2020).

De acordo com o TCU e com o Decreto nº 9.203/17, existem sete princípios a serem adotados pelas agências públicas brasileiras, e outros entes jurisdicionados ao TCU, conforme o quadro 1 abaixo:

Quadro 1: Princípios da Governança Pública.

Capacidade de Resposta	Capacidade de responder de forma eficiente e eficaz às necessidades das partes interessadas. Depende, portanto, diretamente do princípio da participação.
Integridade	Com relação às ações e ao comportamento do agente público. Refere-se à adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns
Confiabilidade	Capacidade de minimizar as incertezas e se manter o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes, passando segurança à sociedade.
Equidade e Participação	Promover tratamento justo a todas as partes interessadas, considerando seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas, favorecendo a equidade e a responsabilidade do governo - cria consciência cívica.
Melhoria Regulatória	Desenvolvimento e avaliação de políticas e de atos normativos em processos transparentes e escritos de forma simples. Maior probabilidade de atingir seus objetivos
Prestação de Contas e Responsabilidade	Accountability - obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática e de informar o cumprimento dessas.
Transparência	Consiste em disponibilizar as informações que sejam de seu interesse, inclusive na forma de dados abertos, para as partes interessadas - operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público.

Fonte: BRASIL (2020).

A relação mútua entre os princípios formará uma base para o direcionamento dos mecanismos de governança, que são: i) liderança: conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental, como integridade, competência, responsabilidade e motivação; ii) estratégia: definição de diretrizes, objetivos, planos e ações voltados ao alcance dos resultados pretendidos; e iii) controle: processos estruturados que visem garantir a uma execução ética, econômica e efetiva, preservando a legalidade e a economicidade dos recursos públicos (BRASIL, 2014).

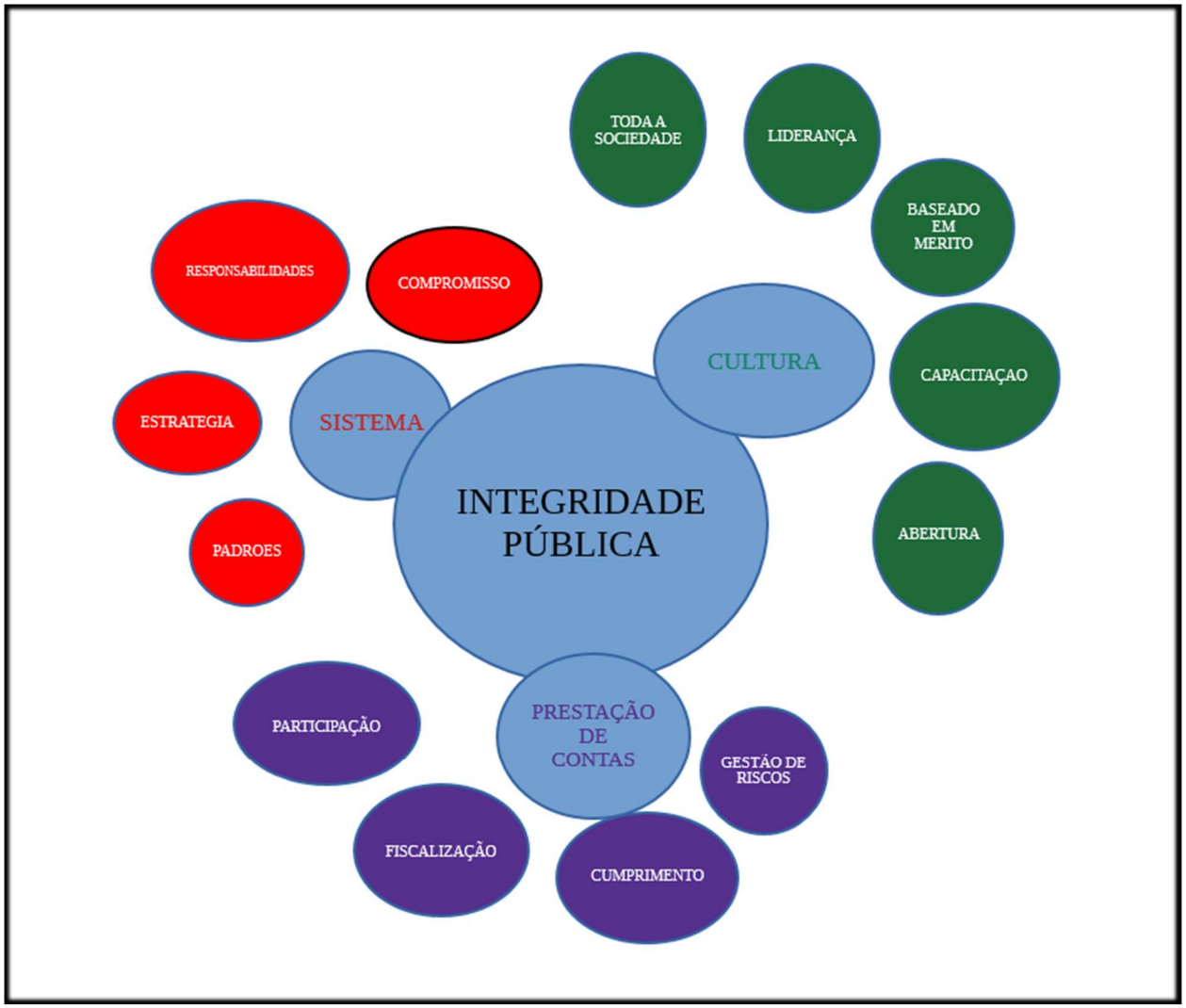
No art. 13-A e seguintes do Decreto 9.203/17, alterado pelo Decreto 9.901/19, estabelece que, os órgãos e às entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão executar a política de governança pública, instituindo o Comitê Interno de Governança (CIG) e a política de integridade, incorporando também um sistema de gestão de riscos e auditoria interna independente, de maneira a incorporar os princípios e as diretrizes definidos pelo Decreto e pelas recomendações oriundas de manuais, guias e resoluções do CIG (BRASIL, 2017).

Embora promulgada pela Controladoria-Geral da União, a Política da Integridade na Administração Pública Federal é uma ação pautada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme pode ser verificado nos guias elaborados pelos órgãos da Administração Pública (CGU, 2018; CARDOZO, 2020; LAMACHIA, *et al.*, 2018).

A OCDE (2017) destaca em seu documento intitulado “Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública” que a corrupção possui prejuízos muito maiores que apenas os financeiros para a sociedade. Segundo o órgão, os problemas advindos da corrupção estão diretamente relacionados à "desigualdade, exclusão e desilusão” (OCDE, 2017), causando pobreza, impactando no bem-estar da população e fortalecendo o descontentamento da sociedade.

As estratégias adotadas pela OCDE incluem ações que envolvem sistema, cultura e prestação de contas, deslocando o foco de uma política de integridade teórica, buscando contemplar uma integridade baseada em riscos e comportamentos (OCDE, 2017). O Sistema de Integridade recomendado pela OCDE prevê uma abordagem comportamental e baseada em riscos “com ênfase em cultivar uma cultura de integridade em toda a sociedade” (OCDE, 2017, p.4), as quais relacionam algumas estratégias, conforme pode ser conferido na Figura 1.

Figura 1: Estratégias de Integridade, de acordo com a OCDE.



Fonte: adaptado de OCDE (2017).

Apesar das estratégias relacionadas à integridade pública supra apresentadas, ainda não consta uma metodologia de avaliação do nível de maturidade destas estratégias de integridade pública das Instituições Públicas, a exemplo do IA-CM, que avalia o nível de maturidade das Auditorias Internas Governamentais[1].

O ato de avaliar faz parte do nosso dia-a-dia. Avaliamos o que comer, o que vestir, que faculdade cursar, enfim, estamos efetuando avaliação de ações cotidianas, porém de forma subjetiva,

1 O Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM) para o setor público (*Internal Audit Capability Model for the Public Sector*), desenvolvido em 2009 pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA), com apoio do Banco Mundial, é uma estrutura internacional que identifica os fundamentos necessários para uma auditoria interna efetiva, de modo a atender às necessidades da administração da organização e às expectativas profissionais da função.

É um modelo universal baseado em práticas líderes que podem ser aplicadas globalmente. O IA-CM se presta a ser uma ferramenta estratégica, uma estrutura para autoavaliação e avaliações externas e um roteiro para melhoria e desenvolvimento ordenados. (CGU, 2022).

na maioria dos casos, "com informação insuficiente e mediante uma reflexão assistemática" (COHEN; FRANCO, 2012, p.72). A avaliação pode ser definida como o ato de "fixar o valor de uma coisa; para ser feita se requer um procedimento mediante o qual se compara aquilo a ser avaliado como um critério ou padrão determinado"(COHEN; FRANCO apud, FRANCO, 2012, p.73). Para os mesmos autores, a avaliação é definida como o ramo "da ciência que se ocupa da análise da eficiência".

Em outras palavras, é a comparação de um programa ou processo com seus objetivos ou metas, a fim de contribuir para a tomada de decisão. Por sua vez, a efetividade constitui a relação entre resultados e objetivos (COHEN; FRANCO, 2012). Assim, aglutinando avaliação e integridade pública, pretende-se chegar a um resultado, com a elaboração de um *framework* para auxiliar as Instituições a alcançarem seu propósito no que concerne a integridade.

Por oportuno, destaca-se que foi efetuada uma pesquisa na base de dados Scopus[2] utilizando o descritor de busca (*"maturity of integrity"*) em 03 de abril de 2023, e a plataforma não retornou resultados. Portanto, entende-se que o tema abordado é emergente e, desta forma, necessita de uma análise mais aprofundada. Bem como, justifica-se o embasamento em fontes primárias e documentais nesta fundamentação teórica preliminar.

3- METODOLOGIA

A proposta metodológica deste projeto em questão, do ponto de vista de sua **natureza**, será aplicada, pois utilizará dos conhecimentos provenientes da literatura para a resolução de questões práticas (LAKATOS; MARCONI, 2011; PRODANOV; FREITAS, 2013), além disso, busca resolver problemas identificados no âmbito da sociedade em que o pesquisador vive (GIL, 2017). Assim, esta pesquisa terá como desafio contribuir de forma prática, no tocante a melhoria dos processos e governança.

Do ponto de vista de seus **objetivos**, esta pesquisa classifica-se como uma pesquisa explicativa e propositiva. Para tanto, conforme proposto por Sampieri, Collado e Lucio (2013), toda pesquisa explicativa deve conter previamente uma pesquisa exploratória, descritiva e correlacional. A pesquisa exploratória, proporciona maior familiaridade com o problema (GIL, 2008) e a pesquisa descritiva busca identificar e especificar as informações de cada tema de estudo para analisá-los sobre

[2] Disponível em: <https://www-scopus.ez46.periodicos.capes.gov.br/search/form.uri?display=basic#basic>. Acesso em: 04 abr. 2023.

diferentes pontos de vista (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). Já a pesquisa correlacional propõe a classificação e associação das informações, estabelecendo o grau de associação entre elas (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). Por fim, o objetivo propositivo e explicativo, compreende a aplicação e avaliação, do entendimento das causas do fenômeno e em quais condições ele se manifesta (GIL, 2008; SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013), ou seja, esclarece as características e o funcionamento do framework.

Em relação a **abordagem** do problema, classifica-se como qualitativa, que pressupõe o contato direto e prolongado do pesquisador com a situação que está sendo investigada, obtendo dados descritivos que embasam a pesquisa (OLIVEIRA, 2011; MARCONI; LAKATOS, 2007). Corroborando, Sampieri, Collado e Lucio (2013) caracterizam a pesquisa qualitativa como aquela que realiza uma coleta de dados sem medição numérica para aprimorar perguntas de pesquisa no processo de interpretação, transformando os dados coletados em informações, para que possam ser analisados e compreendidos, a fim de responder a problemática e gerar o conhecimento

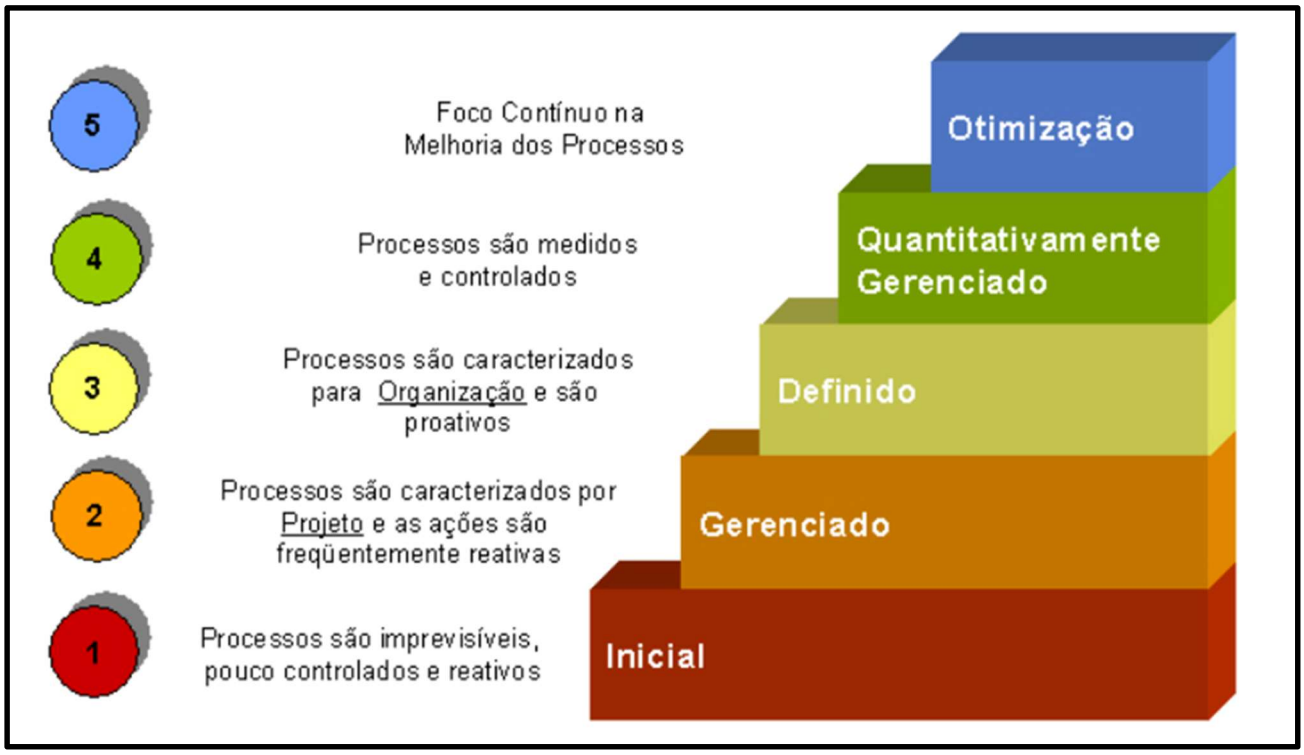
Quanto aos **procedimentos técnicos**, classifica-se como bibliográfica e de levantamento. A pesquisa bibliográfica permite o aprofundamento sobre os aspectos que envolvem o fenômeno estudado, a fim de colocar o pesquisador em contato com o que já foi escrito, o que contribui para a construção da fundamentação teórica da pesquisa (LAKATOS; MARCONI, 2011). Já a pesquisa de levantamento permite aproximação e o conhecimento direto com a realidade do estudo, para obter as conclusões (PRODANOV; FREITAS, 2013; CRESWELL, 2014).

Para tanto, a pesquisa será dividida em quatro fases: Fase 1- Fundamentação Teórica; Fase 2 – Diagnóstico; Fase 3 – Desenvolvimento do *Framework;* e Fase 4 – Aplicação e Avaliação do Framework. Em relação a sua caracterização geral, a pesquisa possui natureza aplicada, abordagem qualititativa e objetivos: exploratório (Fase 1 e Fase 2), descritivo e correlacional (Fase 3) e propositivo e explicativo (Fase 4).

Para o desenvolvimento do *framework* sugere-se a aplicação do método CMMI - *Capability Maturity Model Integration*[3], que traduzido do inglês significa Método de Avaliação Padrão para Melhoria de Processos, cujo objetivo coaduna com a da pesquisa, pois busca fornecer classificações de qualidade de referência em relação aos modelos de Integração de Modelos de Maturidade de Capacidade. O modelo prevê o escalonamento de cinco níveis de maturidade nos processos, conforme pode ser observado na Figura 2.

Figura 2: Modelo CMMI para Avaliação do Nível de Maturidade de Processos

[3] Dados extraídos do site http://www.isdbrasil.com.br/, em 01/04/2023.



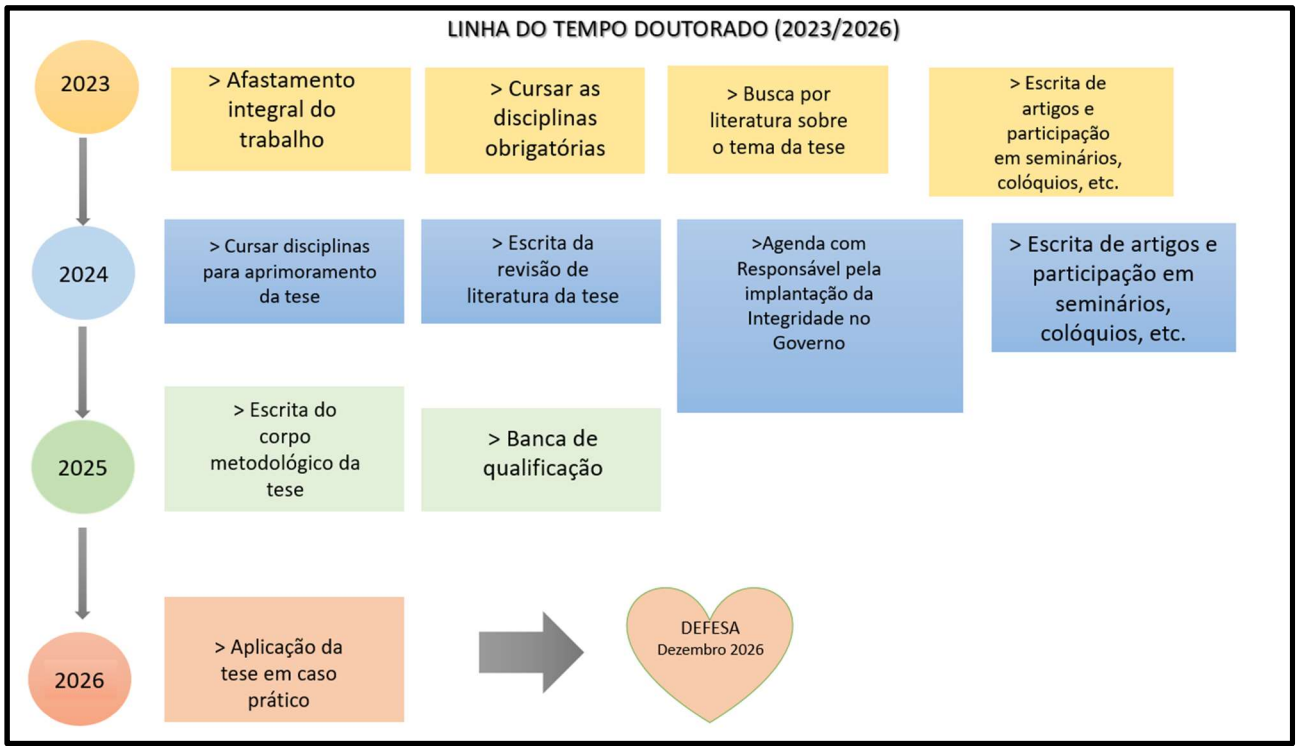
Fonte: extraído do site http://www.isdbrasil.com.br/o-que-e-cmmi.php, acessado em 10/04/2023.

Modelo semelhante foi adotado pelo IIA - The Institute of Internal Auditors (IIA) para avaliar o nível de maturidade das Auditorias Internas Governamentais, o qual desenvolveu o modelo IA-CM- *Internal Audit Capability Model for the Public Sector* (IA-CM). O modelo é estruturado em uma Matriz contendo cinco níveis de maturidade, seis elementos de auditoria e quarenta e um macroprocessos vinculados a esses níveis e elementos [4].O IA-CM é o modelo que está em implantação em todas as Unidades de Auditoria Interna nas esferas governamentais.

4- CRONOGRAMA

Figura 3: Proposta de Cronograma para o Doutorado.

[4] Texto extraído e adaptado do site https://conaci.org.br/ia-cm/, acessado em 01/04/2023.



Fonte: da autora (2023).

Para a tese apresenta-se um cronograma que inicia-se no segundo semestre de 2023 e finaliza com a tese em dezembro de 2026, podendo se estender até meados de 2027, caso o orientador achar necessário.

- **2023:**

  > Solicitação de afastamento integral das atividades laborais para dedicação exclusiva ao doutoramento;

  > Cursar as disciplinas obrigatórias pelo Programa;

  > Efetuar busca pela revisão bibliográfica sobre o tema da tese;

  > Efetuar escrita de artigos, apresentação de trabalhos em seminários, participação em colóquios, etc.

- **2024:**

  > Cursar disciplinas obrigatórias não cursadas em 2023 e algumas disciplinas eletivas para aprimoramento da escrita da tese;

  > Finalização da revisão bibliográfica da tese;

  > Efetuar um agendamento com o responsável pelo Programa de Integridade no Governo Federal para apresentar o tema e conhecer necessidades sobre o assunto;

> Efetuar escrita de artigos, apresentação de trabalhos em seminários, participação em colóquios, etc.

- **2025:**

  > Escrita do corpo metodológico da tese;

  > Agendamento da banca de qualificação;

- **2026:**

  > Aplicação da tese num caso prático, preferencialmente, juntamente com o responsável pela implantação do Programa de Integridade no Governo Federal;

  > Finalização da tese, evidenciando os resultados e agendamento da banca de defesa.

REFERÊNCIAS

AMORIM, D. A.; OLIVEIRA, N. B. M. O Princípio da Integridade na Governança Pública Brasileira: uma revisão sistemática. **Revista de Auditoria Governança e Contabilidade - RAGC**, v.10, n.43, p. 1-21, 2022. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/ragc/article/view/2700>. Acesso em: 04 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

_____. **Decreto n.º 9.203 de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 31 mar. 2023.

_____. **Decreto n.º 9.901 de 08 de julho de 2019.** Altera o Decreto n.º 9.203 de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9901.htm>. Acesso em: 10 abril de 2023.

_____. **Lei n.º 13.303 de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 10 abril de 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Brasília: TCU, Secretaria do Controle Externo da Administração do Estado-SecexAdministração, 2020.

_____. **Projeto de Lei n.º 9.163 de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>. Acesso em: 10 abril de 2023.

CARDOZO, R.M. **Sistema de Integridade como modo de combate licitações e contratos na esfera municipal**. IDP, n.º 12, 2020.

CGU. **Guia Prático de gestão de riscos para a integridade: orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Controladoria-Geral da União, 2018. Brasília-DF.

COHEN, F.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

COUTINHO, M. J. V. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público,** v. 51, n. 3, p. 40–73, 2000. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/331>. Acesso em: 04 abr. 2023.

CRESWELL, John W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa:** Escolhendo entre Cinco Abordagens. 3. Ed. Penso Editora, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LAMACHIA, C.; PETRARCA, C.; MELO, I.F.; CODIGNOTO, R. **Compliance: essência e efetividade**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OCDE (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO). Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Tradução não oficial. Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrityrecommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em 15 mar. 2023.

OLIVEIRA, M. F. **Metodologia Científica: um manual para a realização de pesquisas em administração.** Catalão: UFG, 2011.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico:** Métodos e Técnicas de Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2. Ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SILVA, J. M. C. A integridade pública como um caminho para o Brasil alcançar uma boa governança pública. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista,** v.21, n.41, p.29-49, 2021. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/view/27058>. Acesso em: 03 abr. 2023.

SANTOS, T.C.; BULAT, M.; LOPES, D.P.F.; FONTENELE, E.; CARVALHO, S.M.S. A relevância da Integridade Pública na sociedade moderna: um estudo de caso brasileiro. VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 2021. Disponível em : https://sbap.org.br/

_____. **Referencial Básico de Gestão de Riscos | Portal TCU, 2018**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-gestao-de-riscos.htm>. Acesso em: 22 nov. 2022.