



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

**PROGRAMA DE INTEGRIDADE PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL: UM
ESTUDO À LUZ DA ABORDAGEM DOS ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

MICHELLE DE PAULA SILVEIRA PEREIRA

BRASÍLIA – DF

2025

**PROGRAMA DE INTEGRIDADE PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL: UM
ESTUDO À LUZ DA ABORDAGEM DOS ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Michelle de Paula Silveira Pereira.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Ebling.

Brasília - DF

2025

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

P4361p Pereira, Michelle de Paula Silveira

Programa de integridade pública no Distrito Federal: um estudo à luz da abordagem dos arranjos de implementação / Michelle de Paula Silveira Pereira. -- Brasília: Enap, 2025.
129 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Maurício Ebling
1. Moralidade Administrativa. 2. Controle externo. 3. Ética.
4. Administração direta. I. Título. II. Ebling, Maurício orient.

CDD 172.2

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

MICHELLE DE PAULA SILVEIRA PEREIRA

**PROGRAMA DE INTEGRIDADE PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL: UM
ESTUDO À LUZ DA ABORDAGEM DOS ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 21 de maio de 2025.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Maurício Ebling. Orientador - ENAP

Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza – ENAP

Prof. Me. Alisson Melo Rios – CGDF

BRASÍLIA
2025

DEDICATÓRIA

À minha mãe, por me ensinar os primeiros passos.
Ao meu marido, por caminhar ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

Expresso meu agradecimento ao meu orientador, Professor Dr. Maurício Ebling, pela atenção, pelo apoio constante e pela competência com que orientou cada etapa desta pesquisa. Estendo meus agradecimentos a todos os professores do programa que contribuíram significativamente na minha formação acadêmica, por meio de seus ensinamentos, reflexões e dedicação. Agradeço, igualmente, à equipe da Coordenação-Geral de Pós-Graduação Stricto Sensu da ENAP, cujo trabalho comprometido torna possível a realização deste programa.

Não poderia deixar de expressar minha mais sincera gratidão a todos que disponibilizaram seu tempo para responder ao questionário e, principalmente, a todos que participaram da fase de entrevistas, permitindo o aprofundamento da pesquisa. Agradeço a todas as secretarias participantes pela transparência em fornecerem informações e comprometimento para a construção de um programa que pode impactar positivamente todas as políticas públicas do Distrito Federal.

Gostaria de manifestar meus agradecimentos à equipe da Secretaria de Justiça, por compreenderem e apoiarem essa jornada. Agradeço especialmente à Alinne Porto, Naiara Silveira e Stephanie Rodrigues - vocês são as melhores, sempre! Agradeço, também, aos meus colegas da 6ª turma do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da ENAP, por todas as trocas e apoio. Seguir essa jornada com vocês tornou tudo mais leve.

Por fim, agradeço à minha família e aos meus amigos que estiveram ao meu lado, oferecendo palavras de incentivo e compreendendo minhas ausências. Em especial, agradeço ao meu marido, que esteve ao meu lado de forma mais próxima, ouvindo pacientemente todas as minhas incertezas e celebrando comigo cada pequena conquista ao longo do caminho.

O fortalecimento da integridade pública não é um objetivo em si –
é o caminho para melhores políticas públicas.
Angel Gurría, ex-Secretário-Geral da OCDE

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

CACI – Casa Civil do Distrito Federal

CAMI - Casa Militar do Distrito Federal

CGDF – Controladoria-Geral do Distrito Federal

CIG – Comitê Interno de Governança

CGU – Controladoria Geral da União

DF – Distrito Federal

DFLEGAL - Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal

FDCC - Fundo Distrital de Combate à Corrupção

GT – Grupo de Trabalho

EGOV – Escola de Governo do Distrito Federal

EP – Empresa Pública

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

LAI – Lei de Acesso à Informação

MPGD – Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

SAEWEB – Sistema de Gestão de Auditoria do Distrito Federal

SINJ/DF - Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal

SEAC - Secretaria de Atendimento à Comunidade

SEAGRI - Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal

SEAPE - Secretaria de Estado de Administração Penitenciária

SECEC - Secretaria de Estado de Cultura e Econ. Criativa do DF

SECOM - Secretaria de Estado de Comunicação do Distrito Federal

SECTI - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação do Distrito Federal

SEDET - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal

SEDES - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal

SEDUH - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal

SEE - Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

SEEC – Secretaria de estado de Economia

SEFJ - Secretaria de Estado da Família e Juventude do Distrito Federal

SEGOV - Secretaria de Estado de Governo

SEJUS - Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito do Distrito Federal

SELDF - Secretaria de Estado do Esporte e Lazer do Distrito Federal

SEM – Sociedade de Economia Mista

SEMA - Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal

SEMOB - Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal

SEPD – Secretaria da Pessoa com deficiência

SEPE – Secretaria de Estado de Projetos Especiais

SERINTER – Secretaria de Relações Internacionais

SES - Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal

SETUR - Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal

SMDF - Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal

SODF - Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal

SRI – Secretaria de Relações Institucionais

SSP - Secretaria de Estado da Segurança Pública do Distrito Federal

TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal e Territórios

TCU - Tribunal de Contas da União

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Identificação dos respondentes	28
Quadro 2: Identificação de atores e suas relações	29
Quadro 3: Identificação de instrumentos normativos	29
Quadro 4: Identificação das práticas organizacionais alinhadas aos eixos estruturadores do programa de integridade no DF	30
Quadro 5: Forma de coordenação do órgão central	30
Quadro 6: Identificação de outros aspectos relevantes não tratados pelo pesquisador...	31
Quadro 7: Atores e suas relações	33
Quadro 8: Instrumentos.....	34
Quadro 9: Eixos estruturadores do Decreto	34
Quadro 10: Coordenação intragovernamental.....	35
Quadro 11: Agenda de pesquisa e possíveis complementações a fase de entrevistas	35
Quadro 12: Tratados internacionais sobre corrupção incorporados ao direito pátrio ...	42
Quadro 13: comparação entre os eixos do Decreto Federal nº 9.203/2017 e Decreto Distrital nº 39.736/2019	52
Quadro 14: Relação de secretarias que não responderam ao questionário e não encaminharam nenhuma devolutiva.....	57
Quadro 15: Relação de secretarias que não responderam ao questionário, mas apresentaram justificativa	57
Quadro 16: Relação de secretarias que responderam ao questionário	58
Quadro 17: Mapeamento das publicações sobre integridade pública no DF (2019/2024)	64
Quadro 18: Secretarias que participaram da fase de entrevistas	77
Quadro 19: Secretarias que não participaram da fase de entrevistas ou não assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido	78
Quadro 20: análise dos dados da entrevista – perguntas de 1 a 4.....	80
Quadro 21: análise dos dados da entrevista – perguntas de 5 a 8.....	86
Quadro 22: análise dos dados da entrevista – perguntas de 9 a 10 (responderam: sim) .	90
Quadro 23: análise dos dados da entrevista – perguntas de 9 a 10 (responderam: não) .	92
Quadro 24: análise dos dados da entrevista – perguntas de 11 a 12.....	94
Quadro 25: análise dos dados da entrevista – perguntas de 13 a 15.....	97

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Alterações nas unidades designadas	60
Gráfico 2: Interações internas	61
Gráfico 3: Interações externas	63
Gráfico 4: Comparação dos normativos publicados	66
Gráfico 5: Comparação entre unidade designada e plano de integridade vigente	67
Gráfico 6: Interação com a alta administração	70
Gráfico 7: Relação entre o apoio da alta administração e plano de integridade vigente	71
Gráfico 8: Treinamentos e eventos sobre integridade pública	72
Gráfico 9: Práticas de monitoramento	73
Gráfico 10: Aderência das secretarias aos eixos estruturadores do programa de integridade.....	74
Gráfico 11: Forma de coordenação.....	76
Gráfico 12: Unidades Designadas	82
Gráfico 13: Unidades que se pretende designar	84
Gráfico 14: Posicionamento institucional das unidades.....	103

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Resultados gerados pelo SINJ/DF	27
--	-----------

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Mapeamento dos atores e suas relações.....	59
Tabela 2: Instrumentos normativos.....	63
Tabela 3: Práticas organizacionais alinhadas aos eixos estruturadores do Decreto	68
Tabela 4: Coordenação intragovernamental	75
Tabela 5: Outras informações relevantes.....	76

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1: Mapeamento dos atores internos ao órgão e suas relações	104
Diagrama 2: Atores presentes/ausentes nos programas de integridade do DF	105

RESUMO

Contextualização: a pesquisa se propõe à análise do programa de integridade no âmbito da administração direta do Distrito Federal, a partir da abordagem dos arranjos de implementação. **Objetivo:** mapear os arranjos de implementação adotados e identificar suas principais variações, de forma a possibilitar as discussões sobre os desafios e potencialidades dos atuais arranjos do programa. **Relevância/originalidade:** justifica-se a relevância acadêmica da pesquisa, que busca contribuir, no campo das políticas públicas, com os estudos sobre implementação de políticas / programas. Outrossim, a relevância para administração pública versa sobre a produção de um conhecimento empírico (pouco produzido no Brasil) que contribui para o avanço no entendimento sobre as condições por meio das quais os programas de integridade pública podem ser considerados efetivos. **Enquadramento teórico:** o referencial teórico foi construído de forma a trazer o contexto de governança no qual se insere a preocupação acerca do enfraquecimento da confiança da sociedade no Estado. Segue-se reconhecendo a corrupção como uma das causas dessa crise de confiança, ao mesmo tempo que se reconhece a complexidade do problema enfrentado (*Wicked Problem*). Defende-se, assim, o alinhamento da abordagem da Integridade Pública como meio sustentável de combate à corrupção. Contudo, questiona-se que para além do alinhamento metodológico, as estruturas de integridade pública devem ser efetivas. É nesse contexto que se escolhe a abordagem dos arranjos como relevante para discutir os desafios e potencialidades das configurações adotadas para implementação do programa de integridade. **Metodologia:** pesquisa qualitativa de natureza descritivo-exploratória. A pesquisa foi metodologicamente construída a partir da técnica de triangulação de dados. Foram triangulados dados oriundos da análise documental, da aplicação de questionário e da realização de entrevistas. **Resultados:** os resultados apontam para poucas variações nos arranjos adotados pelas Secretarias de Estado do Distrito Federal nos primeiros anos de implementação do programa. Há uma convergência para designação de unidades ligadas diretamente às áreas de governança/gestão dos órgãos ou para criação de uma estrutura própria (comissões e subcomitês). Igualmente, com uma exceção, os normativos sobre integridade convergem para a publicação de uma política de integridade de caráter mais conceitual. Os principais avanços em relação aos eixos estruturadores do programa são em relação à designação de unidade e apoio da alta gestão; enquanto a gestão de riscos ocupa uma posição intermediária. Por sua vez, os eixos de treinamento e monitoramento são atualmente os que possuem menos aderência. **Contribuições práticas:** considerando os anos iniciais da implementação e os processos de revisão dos trabalhos é possível utilizar o estudo para avançar na superação de alguns desafios, bem como explorar algumas potencialidades identificadas, sempre respeitando o contexto e estrutura específica de cada Secretaria.

Palavras-Chave: Credibilidade do Estado. Corrupção. Integridade Pública. Programa de Integridade. Arranjos de Implementação.

ABSTRACT:

Context: this research analyzes the integrity program within the direct administration of the Federal District of Brazil, based on the implementation arrangements approach. **Objective:** the objective is to map the implementation arrangements adopted and identify their main variations, in order to enable discussions about the challenges and potentialities of the current configurations of the program. **Relevance/originality:** academic relevance lies in its contribution to public policy studies, particularly in the field of policy/program implementation. Moreover, it provides empirical knowledge—still scarcely produced in Brazil—that contributes to a better understanding of the conditions under which public integrity programs can be considered effective. **Theoretical framework:** the theoretical framework was developed to reflect the governance context in which the erosion of public trust in the State is situated. Corruption is recognized as one of the causes of this crisis of confidence, which is treated here as a wicked problem. Accordingly, the alignment with the public integrity approach is defended as a sustainable means of combating corruption. However, it is argued that beyond methodological alignment, integrity structures must also be effective. In this sense, the implementation arrangements approach is considered appropriate for discussing the challenges and potentialities of the configurations adopted by the integrity program. **Methodology:** the study employs a qualitative, descriptive-exploratory methodology, using a data triangulation technique that combines document analysis, surveys, and interviews. **Results:** the results show few variations in the arrangements adopted by the Secretariats of State in the initial years of the program's implementation. There is a convergence toward the designation of units directly linked to governance/management areas or the creation of specific structures (committees and subcommittees). Likewise, with one exception, the integrity regulations converge toward the publication of conceptual integrity policies. The main advances regarding the program's structural axes are related to the designation of responsible units and the support of senior management, while risk management occupies an intermediate position. The training and monitoring axes currently show the lowest levels of adherence. **Practical contributions:** considering the early stage of implementation and the ongoing review processes, the study may contribute to overcoming some of the identified challenges and exploring existing potential, while respecting the specific contexts of each Secretariat.

Keywords: State credibility. Corruption. Public integrity. Integrity program. Implementation arrangements.

Sumário

INTRODUÇÃO	17
1. CONTEXTUALIZAÇÃO	20
2. DESENHO DE PESQUISA E METODOLOGIA	22
2.1 PERGUNTA DE PESQUISA	22
2.2 HIPÓTESES DE PESQUISA	22
2.3 OBJETIVOS	22
2.4 JUSTIFICATIVA.....	23
2.5 METODOLOGIA	24
2.5.1 Etapas da pesquisa	25
3. REFERENCIAL TEÓRICO	37
3.1 UMA REFLEXÃO SOBRE GOVERNANÇA	37
3.2 CORRUPÇÃO E INTEGRIDADE PÚBLICA	41
3.2.1 Ética e integridade pública no contexto de combate à corrupção	47
3.2.2 Integridade pública no Distrito Federal	51
3.3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO	53
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS E RESULTADOS	57
4.1 DADOS E RESULTADOS OBTIDOS POR INTERMÉDIO DO QUESTIONÁRIO E PESQUISA DOCUMENTAL.....	57
4.1.1 Análise dos atores e suas relações.....	59
4.1.2 Análise dos instrumentos.....	63
4.1.3 Análise das práticas organizacionais alinhadas aos eixos estruturadores do Decreto	68
4.1.4 Coordenação do órgão central	75
4.1.5 Identificação de outros aspectos relevantes não tratados pelo pesquisador	76
4.2 DADOS E RESULTADOS OBTIDOS POR INTERMÉDIO DA REALIZAÇÃO DE ENTREVISTAS	77
4.2.1 Percepções do trabalho de campo a partir de memorandos.....	78
4.2.2 Atores e suas relações.....	80
4.2.3 Instrumentos.....	86
4.2.4 Eixos estruturadores do Decreto.....	90
4.2.5 Coordenação.....	94
4.2.6 Agenda de pesquisa e possíveis complementações da fase de entrevistas	97
4.3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	102
CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
PRODUTO DA DISSERTAÇÃO: POLICY BRIEF	113
REFERÊNCIAS	118
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	124
APÊNDICE B – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	126
APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	128

INTRODUÇÃO

A utilização do termo integridade pública vem aumentando e se consolidando nos espaços de discussão da administração pública nos últimos anos. Isso porque, a integridade pública vem sendo apresentada como um dos elementos essenciais para a retomada da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições. Cumpre, contudo, ponderar acerca da complexidade que permeia as políticas públicas que buscam soluções para combater os desvios de normas éticas no setor público, especialmente, quanto às práticas de corrupção. Essa cautela é necessária, principalmente, ao considerar a importância de não enfraquecer a confiança da sociedade no Estado, por intermédio de discursos meritórios seguidos de ações ineficazes.

Cumpre ainda reconhecer a variabilidade de conceitos existentes na literatura sobre o termo integridade. Não sendo objetivo deste estudo aprofundar o campo das discussões epistemológicas acerca da matéria, apresenta-se a conceituação que é amplamente utilizada pela administração pública brasileira, dada pela OCDE (2017, p. 2): “Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”.

Para além da diversidade conceitual do próprio termo integridade pública, há também uma concorrência de perspectivas sobre a operacionalização da integridade pública. Pode-se operacionalizar integridade a partir de questões como conformidade legal; identificação de riscos; responsabilização e atuação correcional; estímulo à retidão e alinhamento ao interesse público; transparência e eficiência (Chiarello *et al.*, 2020; Silva e Brunozi, 2021; Silva, 2021; e Bona, 2022). Essa diversidade de possibilidades já foi percebida pelos estudiosos do campo de políticas públicas também em relação à operacionalização da integridade por meio da implementação dos programas de integridade pública.

No âmbito do Distrito Federal, a Controladoria-Geral apresenta o seguinte entendimento:

Podemos definir Programa de Integridade como um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, que contribuem para a identificação das exigências éticas; aplicação de códigos de conduta; análise e mitigação dos riscos e adoção de medidas preventivas e corretivas necessárias para o combate à corrupção. (CGDF, 2025).

A par da pluralidade de perspectivas existentes para operacionalizar a integridade pública por meio de programas, Barreto e Vieira (2021, p. 443) prelecionam:

Não existe um modelo único para a implementação dos programas de integridade, porém há um marco legal nacional e internacional, assim como padrões gerenciais vigentes amplamente reconhecidos.

[...]

A partir de então, determinar as condições por meio das quais os programas de integridade pública podem ser considerados efetivos assumiu uma posição de destaque no recente debate sobre o aprimoramento da governança corporativa das agências públicas brasileiras.

Assim, reconhecida a relevância de conhecer as condições de efetividade dos programas de integridade pública, tem-se ainda poucos trabalhos nesse sentido. Bergue (2024, p. 2) pondera:

Se, por um lado, há uma clara ampliação de arranjos e mecanismos de integridade e de ética tanto no setor público brasileiro – ainda que mais concentrado na esfera federal de governo – quanto em outros países que acompanham a difusão global desses temas, por outro, ainda é tímido o debate crítico sobre os desafios conceituais, as limitações metodológicas, os resultados efetivamente alcançados e os conflitos e acomodações de interesses e visões que marcam suas trajetórias, além da possibilidade de novos horizontes.

Buscando contribuir para a superação dessa lacuna, esta pesquisa se propõe ao estudo dos processos de implementação dos programas de integridade pública no Distrito Federal à luz da abordagem analítica dos arranjos de implementação. Pires e Gomide (2015, p. 204) prelecionam:

Entendemos um arranjo institucional de implementação como o conjunto de regras, mecanismos e processos que define a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Assim, quando nos referimos ao arranjo de uma política específica, estamos basicamente chamando atenção para o modelo de governança implícito na sua implementação.

A finalidade descritiva dessa abordagem é especialmente útil para conhecer as condições de implementação de uma política pública ou programa em determinado contexto e período. A partir dessa abordagem, busca-se conhecer as principais variações nos arranjos adotados nos primeiros anos de implementação do programa de integridade na administração direta do Distrito Federal, de forma a possibilitar as discussões sobre as potencialidades e os desafios desses arranjos. Outrossim, amplia-se essa discussão no sentido de que o arranjo não é neutro; ele resulta de escolhas políticas e administrativas. Sendo que essas escolhas podem variar conforme questões contextuais e estruturais.

Para desenvolver o estudo, formulou-se a seguinte pergunta de pesquisa: Quais foram as principais variações nos arranjos de implementação adotados nos programas de integridade

pública em diferentes Secretarias de Estado do Distrito Federal, nos primeiros cinco anos de implementação? Tem-se, assim, as hipóteses de que as Secretarias de Estado adotaram diferente arranjos de implementação ao instituírem seus programas de integridade; e de que essas variações podem refletir modelos de governança implícitos, influenciados por escolhas políticas e administrativas que moldam a distribuição de poder, recursos e papéis na execução das políticas públicas.

Para responder à pergunta formulada, tem-se uma abordagem descritivo-exploratória, que foi estruturada a partir de um objetivo geral e quatro objetivos específicos. Sendo o objetivo geral do trabalho identificar as principais variações nos arranjos de implementação adotados pelas Secretarias de Estado do Distrito Federal, durante os primeiros anos de execução dos programas de integridade pública, de forma a possibilitar a discussão sobre os desafios e potencialidades desses arranjos. Para subsidiar a construção do caminho metodológico, os objetivos específicos da pesquisa buscaram mapear os arranjos de implementação adotados; identificar as principais variações nesses arranjos; explorar fatores contextuais, estruturais e modelos de governança que reflitam essas variações e discutir os desafios e potencialidades nos arranjos de implementação dos programas de integridade pública.

Dessa forma, busca-se manter o desenho da pesquisa alinhado à produção do programa de mestrado profissional, considerando que a mobilização da literatura escolhida e, principalmente, o conhecimento empírico produzido podem contribuir para ampliar o conhecimento sobre os processos de implementação dos programas de integridade, ao mesmo tempo, que pode contribuir para a revisão dos processos ao buscar a adoção de arranjos adequados a contextos específicos e mais efetivos para o alcance dos objetivos do programa. Nesse contexto, oportunamente justifica-se o interesse para produção desta pesquisa, considerando que os resultados encontrados podem, em primeiro momento, contribuir para a revisão dos processos de implementação adotados na SEJUS/DF, órgão de lotação da discente. Outrossim, os resultados podem ser aproveitados por todos os órgãos interessados, em especial, pela Controladoria-Geral do Distrito Federal como órgão coordenador da implementação dos programas de integridade nos órgãos e entidades autárquicas e fundacionais do Distrito Federal.

Além desta introdução, o trabalho está dividido em três capítulos e considerações finais. O capítulo 1 é dedicado ao referencial teórico. O capítulo 2 apresenta o desenho da pesquisa de forma estruturada. O capítulo 3 apresenta a discussão dos dados e resultados obtidos com a aplicação de um questionário e realização de entrevistas. Por fim, as considerações finais apresentam a síntese dos resultados, as limitações da pesquisa e proposta de possíveis agendas de pesquisa.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A escolha do tema integridade pública como objeto de análise deu-se em virtude da complexidade que permeia as políticas públicas que buscam soluções para combater os desvios de normas éticas no setor público, em especial, quanto às práticas de corrupção e seus efeitos nocivos para o Estado e para a sociedade.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2017, p.2) “a corrupção é uma das questões mais corrosivas do nosso tempo. Destrói recursos públicos, amplia as desigualdades econômicas e sociais, cria descontentamento e polarização política e reduz a confiança nas instituições”.

Inicialmente, com o objetivo de combater as práticas de corrupção foram empreendidos esforços no sentido de regulamentar a matéria. Assim, surgiram diversos tratados internacionais dos quais destacam-se: a Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de 1997 e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção de 2003. No Brasil, todos esses tratados internacionais foram promulgados e incorporados ao direito pátrio. Avançando nas discussões sobre o combate à corrupção, o Brasil promulgou a Lei nº. 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção (VIOL, 2021).

Em que pese os esforços para normatizar a matéria, hodiernamente defende-se que o combate a corrupção não pode ser feito exclusivamente por meio de normativos, as soluções devem ser legítimas da perspectiva dos seus destinatários (VIOL, 2021).

A OCDE (2017, p. 3) defende que “abordagens tradicionais baseadas na criação de mais regras, conformidade mais rigorosa e cumprimento mais rígido têm eficácia limitada. Uma resposta estratégica e sustentável à corrupção é a integridade pública”.

À luz desse entendimento, a pesquisa pretende abordar a corrupção como *wicked problem*. Em limitada síntese, *wicked problem* são contrários aos problemas das ciências naturais, uma vez que são problemas mal definidos, que não possuem todas as causas facilmente identificáveis e que podem ser solucionados de forma separada. (Rittel e Webber, 1973).

Essa perspectiva é importante, uma vez que amplia as discussões sobre a necessária mudança de paradigma na abordagem do problema, buscando-se superar soluções de origens funcionalistas que propõe uma racionalidade técnica e linear para proposições de soluções que coadunam com abordagens mais construtivistas e hermenêuticas.

Nesse contexto, considerando as competências do Estado, atualmente há um movimento para a implementação de Programas de Integridade em todos os níveis de Governo. Há uma

ampla diversidade de definições e formas de operacionalizar um programa de integridade. Em uma das possíveis explicações tem-se o programa de integridade como: “conjunto de mecanismos e procedimentos internos para aplicação efetiva de diretrizes que detectem e mitiguem os desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública” (Catro, Patrícia Reis, et al. 2018).

No âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal, o Decreto nº 39.736/2019 regulamenta a política de Governança Pública e Compliance e institui o programa de integridade. O referido programa tem o objetivo de adotar medidas destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e atos de corrupção (Distrito Federal, 2019). Cumpre ponderar que para além da implementação desses programas é preciso identificar em que medida os mecanismos que estão sendo implementados são efetivos para a promoção da integridade.

A partir desse questionamento, torna-se relevante conhecer os arranjos de implementação do Programa de Integridade no âmbito da Administração Direta do Distrito Federal, considerando que esses arranjos afetam as capacidades de ação e entrega de resultados.

Sobre os arranjos de implementação Pires e Gomide (2021, pg. 53) prelecionam:

“Os arranjos (e suas configurações relacionais) constituem estruturas de regulação, envolvendo possibilidades de fluxo, comunicação e controle – no processamento de informações e na reação às situações –, as quais podem ser continuamente remodeladas, produzindo (ou não) a energia, o movimento e a circulação necessários para o alcance do objetivo pretendido. [...]

Esta abordagem toma as capacidades a partir de sua natureza dinâmica e processual, como estruturas, recursos e habilidades em ação. É nesta chave de interpretação da (des)ativação de capacidades estatais que a análise de arranjos de implementação oferece caminhos para a reflexão sobre por que e como algumas políticas públicas acabam sendo mais bem-sucedidas do que outras, mesmo quando executadas pelos mesmos governos ou organizações que, numa perspectiva estática, dispõem de um mesmo estoque de recursos e habilidades (capacidades)”.

Justifica-se a importância da abordagem com foco nos arranjos de implementação, uma vez que sua utilização como ferramenta analítica, de caráter heurístico, permite melhor compreender como se deu a implementação de políticas públicas específicas dentro das instituições pelas burocracias. Essa análise pode oferecer respostas sobre os motivos pelos quais as políticas públicas formuladas e implementadas em contextos, tempo e local similares possuem entregas de resultados diferentes. A par desses ensinamentos, pretende-se produzir um conhecimento empírico sobre a implementação do programa integridade em diferentes Secretarias de Estado do Distrito Federal a partir da abordagem dos arranjos de implementação.

2. DESENHO DE PESQUISA E METODOLOGIA

2.1 Pergunta de pesquisa

Quais foram as principais variações nos arranjos de implementação adotados nos programas de integridade pública em diferentes Secretarias de Estado do Distrito Federal, nos primeiros cinco anos de implementação?

2.2 Hipóteses de pesquisa

As hipóteses levantadas no presente trabalho são:

1. As Secretarias de Estado que compõem a administração direta do Distrito Federal adotaram diferentes arranjos de implementação ao instituírem os programas de integridade pública.
2. As variações nos arranjos de implementação entre as Secretarias de Estado refletem modelos de governança implícitos, influenciados por escolhas políticas e administrativas que moldam a distribuição de poder, recursos e papéis na execução das políticas públicas.

2.3 Objetivos

O objetivo geral do trabalho é identificar as principais variações nos arranjos de implementação adotados pelas Secretarias de Estado do Distrito Federal, durante os primeiros anos de execução dos programas de integridade pública, de forma a possibilitar a discussão sobre os desafios e potencialidades desses arranjos.

Os objetivos específicos da pesquisa são:

1. Mapear os arranjos de implementação adotados pelas Secretarias de Estado durante a implementação / execução dos programas de integridade pública;
2. Identificar as principais variações nos arranjos de implementação entre as Secretarias de Estado que compõem a administração direta do Distrito Federal;
3. Explorar fatores contextuais, estruturais e modelos de governança que reflitam as variações nos arranjos de implementação; e
4. Discutir os desafios e potencialidades nos arranjos de implementação dos programas de integridade pública nas Secretarias de Estado do Distrito Federal.

2.4 Justificativa

Inicialmente, registra-se que a pesquisa proposta está alinhada com a linha de pesquisa Governança e Inovação em Processos do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, da Escola Nacional de Administração Pública.

A escolha pelo recorte com foco na implementação da política de integridade tem como objetivo contribuir com a vertente acadêmica que busca, no campo das políticas públicas, reduzir as lacunas geradas entre os trabalhos dedicados ao estudo dos processos decisórios – formulação e agenda – e os trabalhos que versam sobre a avaliação de políticas públicas. Justifica-se a relevância desse recorte, considerando que os trabalhos empíricos vêm demonstrando que os resultados das políticas públicas não decorrem apenas das melhores escolhas na formulação, mas elementos e dinâmicas do processo de implementação também merecem ser examinados. No entanto, no Brasil, essa produção ainda é escassa, seja em relação a modelos teóricos ou dados empíricos (Koga *et al.* 2020).

Nesse contexto, a presente pesquisa pretende contribuir no avanço da discussão sobre os modelos teóricos de implementação, ao mesmo tempo que contribui com a produção de dados empíricos sobre a política de integridade no Distrito Federal.

A originalidade na obtenção desses dados é capaz de promover um conhecimento empírico sobre a implementação dos programas de integridade em diferentes Secretarias de Estado do Distrito Federal. Esse conhecimento permitirá uma melhor análise quanto às potencialidades e limitações dos arranjos atualmente adotados, de forma a possibilitar a revisão nos processos de implementação, quando necessários.

Outrossim, justifica-se a escolha do tema integridade pública como objeto de análise em virtude da complexidade que permeia as políticas públicas que buscam soluções para combater os desvios de normas éticas no setor público, em especial, quanto às práticas de corrupção e seus efeitos nocivos para o Estado e para a sociedade.

Por fim, aponta-se o interesse profissional direto no trabalho, acreditando-se que o conhecimento produzido irá contribuir para os ajustes necessários na execução do programa de integridade da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal, órgão no qual trabalho. Não obstante ao interesse direto, considerando que o recorte adotado não é nem demasiadamente estreito (de forma que impossibilitasse a generalização do resultado), nem tão amplo (de forma que ocorressem perdas relevantes para as variáveis); os resultados obtidos serão apresentados em devolutiva para as Secretarias do Distrito Federal e poderão contribuir,

no que for pertinente, para os demais órgãos quanto aos seus ajustes na implementação de seus programas. Os resultados também poderão ser aproveitados pela Controladoria-Geral do Distrito Federal como órgão responsável pela coordenação da implementação dos programas de integridade no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal.

2.5 Metodologia

O método utilizado deve ser adequado a proposta e aos objetivos da pesquisa. Nesse sentido, preliminarmente, tem-se os ensinamentos de Godoi, Mello e Silva (2006): “Compreender grande parte dos fenômenos organizacionais exige, em vez de um conhecimento objetivo e explicativo, métodos que visam à obtenção de um conhecimento intersubjetivo e compreensivo”.

À luz desse entendimento, a pesquisa qualitativa é indicada para este trabalho, uma vez que se pretende conhecer um fenômeno (implementação do programa de integridade) dentro de seu contexto (Secretarias que compõem a administração direta do Distrito Federal), levando-se em consideração variáveis não mensuráveis que podem influenciar os arranjos adotados durante a implementação do programa como modelos de governança e decisões políticas e administrativas.

A pesquisa possui natureza descritivo-exploratória. Trata-se de um método alinhado à compreensão aprofundada de um fenômeno, em especial, em situações nas quais há poucas informações disponíveis ou sistematizadas sobre o objeto de estudo. Assim, este estudo alinha-se a um trabalho descritivo-exploratório principalmente quanto à produção de dados empíricos acerca do mapeamento dos arranjos de implementação nos programas de integridade pública adotados nas Secretarias de Estado do Distrito Federal.

Na análise, adota-se a abordagem interpretativista, buscando compreender os significados atribuídos pelos atores à implementação dos programas de integridade. A análise interpretativista busca compreender os significados atribuídos pelos atores envolvidos, levando em conta as relações, percepções e práticas que emergem no interior das organizações. Assim, a construção dos achados foi realizada a partir da perspectiva dos participantes o que permite mais do que descrever estruturas formais, uma compreensão sobre as racionalidades e os sentidos que orientam a ação dos agentes e configuram os arranjos de implementação.

Tem-se como delimitação temporal dessa investigação o período compreendido entre 2019 e 2024. O marco inicial dá-se com a publicação do Decreto que institui a obrigatoriedade

de instituição do programa de integridade no Distrito Federal. O termo final limita-se ao exercício de 2024, uma vez que não obstante a coleta de dados realizada entre janeiro e março de 2025, por intermédio da aplicação do questionário e realização de entrevistas, os dados obtidos nessa coleta referem-se a ações realizadas até o exercício de 2024.

A pesquisa realizada coaduna-se com as pesquisas de N-pequeno. Glauber Peres da Silva (2023, pp. 94) ensina:

A constatação de que o conhecimento sobre a realidade social é uma construção também social em certo sentido, mas certamente humana, dá à pesquisa de N-pequeno a possibilidade de identificar essa dimensão que não seria possível de obter se fosse repetido o processo de homogeneização das observações tão marcante das pesquisas de N-grande.

A par desse ensinamento e considerando o desenho de pesquisa apresentado, tem-se que a abordagem de N-pequeno se conforma com a pesquisa a ser realizada. Isso porque busca-se investigar variações e detalhes específicos nos arranjos de implementação de uma política pública dentro de um contexto territorial e temporal delimitado. Essa abordagem prioriza a compreensão aprofundada de casos específicos em vez de buscar generalizações amplas que caracterizam pesquisas de N-grande, focadas em grandes amostras para identificar padrões estatísticos.

2.5.1 Etapas da pesquisa

A pesquisa foi estruturada com base na triangulação de dados, utilizando-se as seguintes diferentes técnicas de coleta de dados: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, aplicação de questionário e realização de entrevistas.

2.5.1.1 Pesquisa Bibliográfica e Análise Documental

A pesquisa bibliográfica teve seu escopo pensado de forma a trazer o contexto de governança no qual se insere a preocupação acerca do enfraquecimento da confiança da sociedade no Estado, principalmente, ao somar-se essa desconfiança com a atuação de atores não governamentais na oferta de políticas públicas. Assim, apresentam-se as discussões sobre a temática da corrupção, reconhecendo-a como uma das variáveis que gera a desconfiança da sociedade.

Amplia-se a discussão teórica sobre a corrupção, reconhecendo a complexidade do problema enfrentado (*Wicked Problem*). A par desse entendimento, defende-se o alinhamento da abordagem da Integridade Pública como meio sustentável de combate à corrupção. Contudo, não obstante a esse alinhamento na abordagem, tem-se que os esforços e recursos empreendidos pelo Estado na implementação de uma política e/ou programa devem ser adequados e suficientes para o alcance de seus objetivos. Nesse sentido, propõe-se a análise da implementação dos programas de integridade pública a partir da lente analítica dos arranjos de implementação.

A abordagem dos arranjos de implementação, em sua finalidade descritiva, é especialmente útil quando analisamos uma política em seus primeiros anos de implementação. Isso porque, a análise de como esses arranjos estão sendo configurados pode refletir suas potencialidades e limitações, de forma a permitir a revisão dos processos de trabalhos ajustando-os para o alcance dos objetivos da política implementada.

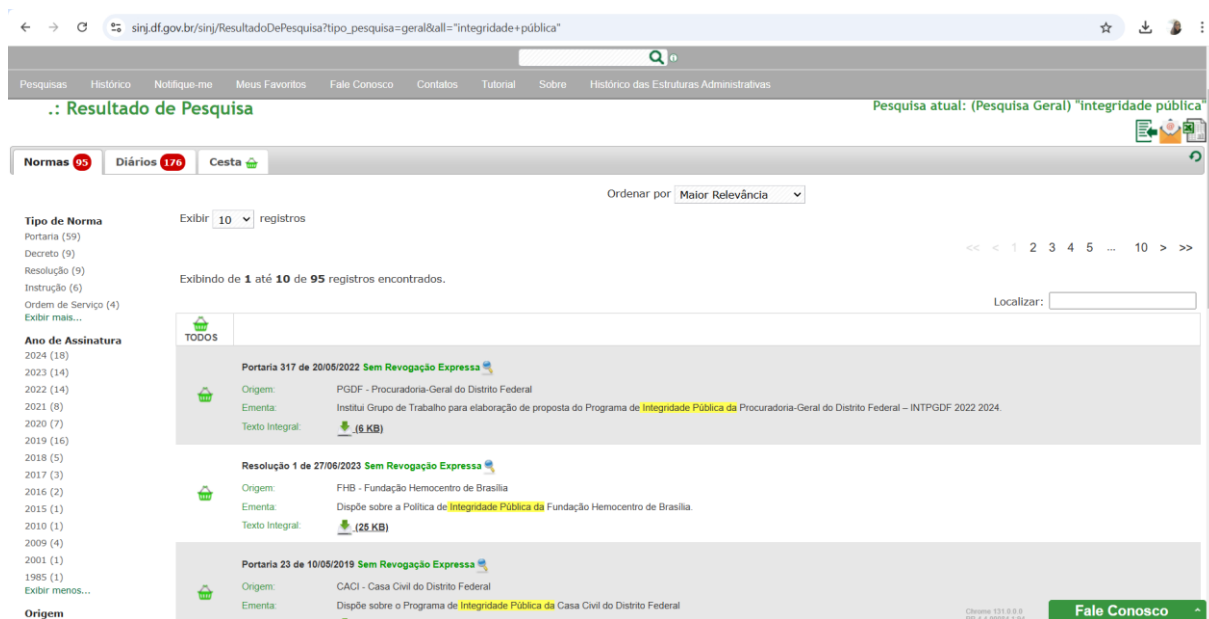
Ainda em relação à pesquisa bibliográfica, foram utilizadas as bases de dados ProQuest e Capes, por intermédio do acesso fornecido pela ENAP. As bases de dados utilizadas permitem a filtragem de verificação por pares e anos. Dessa forma, possibilitou-se a inclusão de trabalhos mais recentes, ao mesmo tempo, que se manteve a qualidade dos estudos selecionados. Outrossim, foram acessadas as seguintes bases de dados de acesso livre: Scielo e *google scholar*.

Foram pesquisados os termos: “governança”; “arranjos de implementação”; “corrupção”; “integridade pública”; “programa integridade” e “ética e integridade pública”. A utilização do operador booleano ‘e’ permitiu refinar os resultados, retornando apenas documentos que continham simultaneamente os termos relacionados, de forma a garantir maior alinhamento ao tema pesquisado. Complementarmente, sem a pretensão de esgotar a literatura, utilizou-se a técnica bola de neve para selecionar outros trabalhos, a partir das referências dos estudos inicialmente selecionados. Registra-se, também, que se deu especial atenção ao recorte bibliográfico indicado pelos professores ao longo do programa do mestrado e pelos avaliadores durante a banca de qualificação.

A pesquisa documental partiu, principalmente, da necessidade de melhor contextualizar o programa de integridade no âmbito do Distrito Federal, buscando um melhor detalhamento sobre como o programa é formalmente organizado, sua abrangência e seus objetivos. Buscou-se identificar os instrumentos normativos que definiram competências, responsabilidades, forma de coordenação e estruturando as relações dos atores.

O acesso aos normativos foi pesquisado no Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal - SINJ/DF. Trata-se de uma ferramenta online que possibilita a pesquisa de leis, portarias, decretos e outros instrumentos e atos do Poder Executivo e Legislativo do Distrito Federal. Nessa busca, foi pesquisado o termo “integridade pública” na barra de buscas do SINJ/DF, que gerou os resultados constantes na Figura 1.

Figura 1: Resultados gerados pelo SINJ/DF



Fonte: SINJ/DF, (2024).

O recorte temporal utilizado para obtenção e análise dos dados foi limitado ao período de 2019 a 2024. A data inicial refere-se ao ano de publicação do Decreto que institui a obrigatoriedade de instituição do programa de integridade na administração direta e entidades autárquicas e fundacionais do DF. O termo final foi dado em virtude da limitação temporal desta pesquisa, que abrange dados produzidos até o ano de 2024. Posteriormente, a análise foi realizada por ano buscando-se apenas as publicações das Secretarias de Estado do DF para compor este estudo.

2.5.1.2 Aplicação do questionário

Formulada a base teórica, seguiu-se com a aplicação do questionário (Apêndice A). O questionário foi aplicado para as 29 Secretarias de Estado que compõem a administração direta do Distrito Federal, sendo essa a população desta pesquisa.

A aplicação do questionário utilizou como principal meio o canal de transparência passiva denominado ‘Participa DF’. O indigitado canal tem como objetivo possibilitar o registro

de demandas e pedidos de informação com fundamento na Lei de Acesso à Informação (LAI). No entanto, identificou-se que quatro secretarias não constavam nesse canal. Para esses órgãos, inicialmente, foi encaminhado e-mail para as unidades do gabinete, conforme informações de endereço eletrônico disponíveis no *site* oficial de cada Secretaria de Estado. O questionário foi aplicado no período de 04 de dezembro de 2024 até 13 de janeiro de 2025.

Registra-se que dos quatro órgãos que não constam no canal de transparência ‘Participa DF’ nenhum respondeu ao questionário. Assim, tentou-se que a Casa Civil intermediasse o pedido de informação para as secretarias que não constavam naquele canal. O pedido foi direcionado para a Casa Civil, pois em consulta sobre os motivos pelos quais estes órgãos não constam no canal de transparência, foi informado que o pedido de informação para essas Secretarias deveria ser direcionado para a Casa Civil. O pedido para a Casa Civil foi realizado por meio do canal Participa DF e teve o prazo para devolutiva até 10 de fevereiro de 2025. Após a intermediação da Casa Civil, três órgãos responderam ao questionário.

Seguindo-se esse procedimento, das 29 Secretarias de Estado que compõem a administração direta do Distrito Federal: 24 responderam ao questionário; quatro não responderam ao questionário, mas prestaram justificativa e uma secretaria não respondeu ao questionário, nem prestou justificativa. A relação nominal dessas Secretarias é detalhada no capítulo 4.1 deste trabalho.

A elaboração do questionário foi realizada de forma a possibilitar o alcance dos objetivos específicos 1 e 2 da pesquisa: mapear os arranjos de implementação e identificar as principais semelhanças e diferenças desses arranjos. Essa estrutura também permite o falseamento ou confirmação da primeira hipótese de pesquisa.

Quadro 1: Identificação dos respondentes

Unidade responsável pelas respostas do questionário:	
E-mail para contato:	
Telefone para contato:	
Nome / cargo / e-mail / contato do(s) servidor(es) indicados pelo órgão para posterior complementação por meio de entrevistas, bem como para receberem a devolutiva de resultados da pesquisa:	

Fonte: elaboração própria.

Tem-se a preocupação em verificar se o respondente pertence a equipe responsável pela implementação do programa, uma vez que a confiabilidade das respostas é fundamentada na premissa de que o respondente possui conhecimento sobre a implementação do programa.

Quadro 2: Identificação de atores e suas relações

	Perguntas	Alternativas
P1	Há unidade designada responsável pela formulação, implementação e monitoramento do Programa de Integridade?	☐ Sim ☐ Não
P2	Houve alteração dessa unidade designada ao longo dos anos?	☐ Sim ☐ Não
P3	Se a resposta anterior for afirmativa, descreva quais foram as unidades / comissões / grupos de trabalho (ou similares) designados anteriormente.	Resposta aberta.
P4	Além da unidade e/ou equipe designada houve interação com outras unidades da Secretaria? Quais?	☐ Sim ☐ Não Quais?: (descreva aqui outras unidades da secretaria com as quais há interação durante a formulação e implementação do programa de integridade).
P5	Durante a formulação e implementação do programa de integridade houve interação com outras Secretarias? Quais?	☐ Sim ☐ Não Quais?: (descreva aqui outras secretarias com as quais houve/há interação).
P6	Se a resposta anterior for afirmativa, qual a frequência mais se aproxima dessa interação?	☐ Anual ☐ Semestral ☐ Mensal ☐ Quinzenal ☐ Semanal

Fonte: elaboração própria.

As perguntas entre P1 e P6, tem como objetivo identificar as estruturas organizacionais e conhecer os principais atores responsáveis pela implementação, bem como eles se relacionam.

Quadro 3: Identificação de instrumentos normativos

	Perguntas	Alternativas
P7	Houve publicação da política de integridade ou outros normativos sobre integridade nesta Secretaria?	☐ Sim ☐ Não
P8	Se a resposta anterior for afirmativa, descreva quais os normativos publicados – se possível – indicando o DODF de publicação ou outra forma de acesso.	Resposta aberta.
P9	Há plano de integridade formalmente instituído?	☐ Sim ☐ Não
P10	Se a resposta anterior for afirmativa, o plano de integridade foi aprovado pela alta administração?	☐ Sim ☐ Não
P11	As regras e normas para a implementação da política de integridade estão claramente definidas e são aplicadas?	☐ não há normas ☐ não são bem definidas, nem aplicadas ☐ são bem definidas, mas não são aplicadas ☐ são bem definidas e parcialmente aplicadas ☐ são bem definidas e são aplicadas integralmente

Fonte: elaboração própria.

As perguntas realizadas entre P7 e P11 tem como objetivo coletar informações sobre os instrumentos normativos utilizados na implementação dos programas em cada secretaria. A análise posterior desses instrumentos pode trazer elementos novos à pesquisa e possibilitar a ampliação dos elementos de observação que serão introduzidos na etapa de entrevistas.

Quadro 4: Identificação das práticas organizacionais alinhadas aos eixos estruturadores do programa de integridade no DF

	Perguntas	Alternativas
P12	Houve interação entre a alta administração e a unidade/equipe responsável pela implementação do programa de integridade nesta Secretaria?	☐ Sim ☐ Não
P13	Se a resposta anterior for afirmativa, qual a frequência mais se aproxima dessa interação?	☐ Anual ☐ Semestral ☐ Mensal ☐ Quinzenal ☐ Semanal
P14	Descreva em quais situações ocorriam as interações com a alta administração.	Resposta aberta.
P15	Com relação aos riscos para a integridade, marque quais das ações listadas ocorreram?	☐ identificação de riscos ☐ análise de riscos ☐ avaliação de riscos ☐ resposta aos riscos ☐ nenhuma
P16	Houve treinamentos e/ou eventos para disseminar e incentivar boas práticas na gestão pública?	☐ Sim ☐ Não
P17	Se a resposta anterior for afirmativa, quais foram e como ocorreram esses treinamentos/eventos?	Resposta aberta.
P18	Há monitoramento contínuo do programa de integridade por meio de indicadores?	☐ Sim ☐ Não
P19	Como ocorre o monitoramento contínuo do programa de integridade?	Resposta aberta.

Fonte: elaboração própria.

As perguntas entre P12 e P19 tem como objetivo identificar as práticas organizacionais alinhadas aos eixos estruturadores do programa de integridade dispostos no Decreto nº 39.736/2019, com exceção do eixo I (que versa sobre a designação de unidade responsável), uma vez que o questionamento já foi abrangido na pergunta 1 do questionário.

Quadro 5: Forma de coordenação do órgão central

	Perguntas	Alternativas
P20	Houve participação da CGDF e/ou da Casa Civil como órgão responsável pela coordenação da implementação dos programas de integridade?	☐ Somente da CGDF ☐ Somente da Casa Civil ☐ CGDF e Casa Civil ☐ Nenhum dos 02 órgãos
P21	Como foi a participação do órgão responsável pela coordenação da implementação dos programas de integridade?	Resposta aberta.

Fonte: elaboração própria.

As perguntas relacionadas em P20 e P21 tem como objetivo tratar da percepção das Secretarias de Estado em relação à CGDF como órgão responsável por coordenar a implementação dos programas de integridade no DF. Essas respostas somadas a pergunta 5 podem ajudar a compreender a forma como se deu a coordenação, por exemplo, hierarquia e/ou rede. As perguntas são necessárias, para verificar se para além das questões internas a coordenação pode ter sido uma das variáveis que teve influência sobre os arranjos adotados.

Quadro 6: Identificação de outros aspectos relevantes não tratados pelo pesquisador

	Perguntas	Alternativas
P22	Há outras informações que o respondente acredita serem relevantes adicionar? Quais?	☐ Sim ☐ Não Quais:? (Aqui o respondente pode adicionar quaisquer informações que considere relevantes sobre a implementação do programa de integridade).

Fonte: elaboração própria.

Por fim, a P22 tem como objetivo identificar outros possíveis aspectos relevantes ocorridos no curso da implementação do programa de integridade que possam não ter sido abordados pelo pesquisador.

Tecidos os esclarecimentos sobre o objetivo do questionário, segue-se com a forma como os resultados foram analisados. Inicialmente, relembra-se que o questionário foi construído de forma a garantir que a identificação do respondente permitisse verificar que se trata de um servidor atuante na área de implementação do programa naquele órgão, com conhecimento substancial e acesso a informações necessárias para o fornecimento das respostas. Assim, realizada essa primeira verificação, seguiu-se com o registro das respostas em planilha *Excel*, para permitir a posterior sistematização dos resultados. As respostas, conforme foram registradas, permitiu sua posterior tabulação e organização comparativa nas seguintes categorias: atores e suas relações; instrumentos normativos; alinhamento aos eixos estruturadores e coordenação do órgão central.

2.5.1.3 Realização de entrevistas

A escolha da realização de entrevistas como técnica de coleta de dados nesta pesquisa justifica-se considerando a possibilidade de realizar uma análise aprofundada das variações identificadas nos arranjos de implementação do programa de integridade. A realização de

entrevistas permite captar fatores institucionais e políticos que influenciam essas variações, o que dificilmente poderia ser capturado apenas por métodos quantitativos.

Em relação ao formato, as entrevistas podem ser classificadas em: estruturadas, semiestruturadas e abertas. As entrevistas estruturadas possuem um roteiro bastante rígido. Já nas entrevistas semiestruturadas o entrevistador segue algumas questões já previstas, mas é livre para incluir outras. Por fim, nas entrevistas abertas (ou não estruturadas) o entrevistador se apoia em algumas questões iniciais, mas as utiliza para improvisar e gerar novas questões a partir das respostas obtidas.

A escolha do formato depende dos objetivos a serem alcançados e possibilidades durante a coleta de dados, por exemplo (Lima, 2016). Optou-se pelo roteiro semiestruturado, uma vez que as respostas dos participantes podem revelar informações e fatos inicialmente não explorados. Contudo, mantém-se ainda um roteiro que permite a posterior análise comparativa entre as respostas obtidas nesta etapa da pesquisa.

A seleção dos entrevistados foi baseada nas respostas obtidas através do questionário enviado às Secretarias de Estado da administração direta do Distrito Federal. Assim, as 24 Secretarias de Estado que responderam ao questionário foram convidadas para participar da fase de entrevistas. Os entrevistados são pessoas que possuem envolvimento direto no processo de formulação e/ou implementação dos programas como coordenadores; membros das equipes de implementação; responsáveis pela execução de ações relacionadas à política de integridade e membros da alta gestão que participaram dos processos de implementação. Reconhece-se que, em virtude do caráter voluntário da entrevista, a ausência da participação de algumas Secretarias é um dos limitadores desta pesquisa.

A coleta de dados foi realizada a partir do contato com as unidades e servidores indicados durante o preenchimento do questionário. Inicialmente, o contato foi realizado por meio dos e-mails e telefones indicados nos questionários respondidos. Posteriormente, nas situações nas quais não foi possível estabelecer contato dessa forma, tentou-se contato através dos telefones institucionais obtidos nos sites oficiais.

As entrevistas foram realizadas no período de 26 de fevereiro de 2025 até 28 de março de 2025, de forma presencial ou online, conforme a preferência e disponibilidade dos entrevistados. Optou-se por não encaminhar previamente as perguntas que seriam realizadas aos entrevistados. Com essa opção, buscou-se: evitar respostas ensaiadas, captar percepções mais naturais e evitar influências não possíveis de identificação no fornecimento das respostas.

Como forma de registro, além das anotações do pesquisador, inicialmente foi utilizado o gravador (quando autorizado). O gravador tem como principal vantagem a posterior

transcrição literal da fala dos entrevistados. Contudo, durante as entrevistas percebeu-se que a utilização do gravador parecia inibir a participação dos entrevistados. Assim, com o objetivo de preservar a espontaneidade e honestidade das respostas, optou-se por utilizar como principal forma de registro as anotações do pesquisador. As conversas foram transcritas capturando palavras-chave abordadas durante cada entrevista. A transcrição foi realizada preferencialmente imediatamente após a entrevista, garantindo a fidelidade dos dados e evitando perdas substanciais de informações essenciais. Esse procedimento visou equilibrar a qualidade dos dados coletados com a construção de um ambiente mais confortável e aberto para os entrevistados. O gravador foi utilizado apenas quando os entrevistados manifestaram maior entendimento quanto ao procedimento de coleta de dados por entrevistas e estavam confortáveis com o uso do gravador. Todas as respostas obtidas durante as entrevistas foram submetidas a um processo de anonimização, conforme termo de consentimento livre e esclarecido (anexo I).

A formulação das perguntas para compor o roteiro de entrevista semiestruturada foi realizada após a análise dos dados e resultados obtidos por intermédio da aplicação do questionário. A discussão dos dados desse questionário está apresentada no subcapítulo 4.1.

O roteiro para a entrevista semiestruturada foi desenvolvido, principalmente, para possibilitar o alcance do objetivo específico 3 da pesquisa: explorar fatores contextuais, estruturais e modelos de governança que reflitam as variações nos arranjos de implementação. Essa estrutura também permite o falseamento ou confirmação da segunda hipótese de pesquisa.

Quadro 7: Atores e suas relações

Qt.	Perguntas	Objetivos
01	Quais são as unidades designadas para formulação, implementação e monitoramento? 1.1 Se houver: como elas interagem? 1.1 Se não houver: há perspectiva de indicação de alguma unidade?	Busca-se entender como a escolha quanto ao posicionamento organizacional das unidades refletiram nas relações dos atores nas decisões e execuções do programa. Para as secretarias que não possuem unidade designada, o objetivo é buscar identificar qual o possível posicionamento organizacional no qual a unidade será inserida.
02	Se houve mudança na designação da unidade inicial, qual foi o motivo?	Busca-se aprofundar a questão inicialmente levantada no questionário, para aprofundar o entendimento sobre os ajustes ocorridos nos arranjos iniciais.
03	Como foram escolhidos os setores das secretarias com os quais haveria interação?	Busca-se entender como essas escolhas podem refletir questões contextuais, estruturais e modelos de governança.
04	Além das próprias unidades da secretaria, há participação de outros atores? (Por exemplo: sociedade civil, Cidadãos, Judiciário, Legislativo, Fundo anticorrupção do DF).	Busca-se identificar possíveis atores externos, ao mesmo tempo, que se verifica a inclinação dos órgãos para um modelo de atuação de natureza colaborativa interinstitucional.

Fonte: Elaboração própria.

As questões de 1 a 4 foram elaboradas de forma a permitir o aprofundamento da relação dos atores internos aos órgãos. Além disso, amplia-se a investigação quanto à participação de atores externos. Dessa forma, busca-se verificar possíveis modelos de governança nas escolhas estruturais e nas relações estabelecidas.

Quadro 8: Instrumentos

Qt.	Perguntas	Objetivo
05	Quais foram / são os principais desafios para aplicação dos normativos?	Busca-se conhecer os possíveis desafios para aplicação das normas sobre integridade.
06	Como foi possível superá-los ou como tentam superá-los?	Busca-se identificar potenciais ações na superação de alguns desses desafios.
07	Ao ser designado para implementar / executar o programa de integridade no órgão como os servidores tomam conhecimento das publicações já realizadas e andamento dos trabalhos?	Busca-se entender porque alguns órgãos com política de integridade publicada e vigente responderam que não possuíam esse normativo. Ao mesmo tempo buscar conhecer possíveis instrumentos e boas práticas para que a informação sobre o andamento dos processos de trabalho não seja perdida durante a implementação.
08	Quais instrumentos vocês possuem para implementar o programa de integridade?	Busca-se extrapolar o conhecimento dos instrumentos normativos e verificar quais outros instrumentos estão presentes ou ausente na implementação do programa.

Fonte: Elaboração própria.

As perguntas de 5 a 8 foram elaboradas de forma a possibilitar o aprofundamento da análise dos instrumentos em relação à percepção dos órgãos sobre a clareza e aplicabilidade de seus normativos, buscando conhecer os desafios e práticas de superação. Outrossim, buscou-se ampliar a análise dos instrumentos, de forma a identificar quais instrumentos são utilizados nos processos de implementação do programa de integridade.

Quadro 9: Eixos estruturadores do Decreto

Qt.	Perguntas	Objetivo
09	Houve treinamento promovido pela própria secretaria? 9.1 Se sim: como foram organizados os eventos sobre integridade? 9.2 Se não: por que não houve avanço nesse eixo?	Busca-se aprofundar os arranjos, mobilizações e questões contextuais que possibilitaram a oferta dos eventos. Ao mesmo tempo, busca-se entender os motivos pelos quais algumas secretarias não avançaram nessa questão.
10	Há alguma forma de monitoramento? 11.1 Se sim: como é realizado o monitoramento? 11.2 Se não: há perspectiva da utilização de algum mecanismo de monitoramento?	Busca-se identificar as limitações e potencialidades das formas de monitoramento. Ou para aquelas secretarias que não possuem nenhuma forma de monitoramento entender quais foram os principais desafios encontrados.

Fonte: Elaboração própria.

Considerando que os eixos estruturadores relativos à oferta de treinamentos e ao monitoramento apresentam, até o momento, menor grau de aderência nos programas de integridade, as perguntas 9 e 10 buscam compreender os fatores que explicam essa baixa aderência por parte das secretarias. Além disso, busca-se identificar elementos contextuais, estruturais ou relacionados aos modelos de governança que possam estar limitando ou favorecendo esses eixos, com o objetivo de reconhecer potencialidades ainda não exploradas nos arranjos de implementação atuais.

Quadro 10: Coordenação intragovernamental

Qt.	Perguntas	Objetivo
11	Como foi a coordenação do órgão central?	Busca-se aprofundar as questões inicialmente levantadas no questionário sobre a atuação dos órgãos designados para coordenar a implementação dos programas de integridade
12	Na sua percepção, uma atuação em rede com outras secretarias, além da participação da CGDF, traria mais benefícios ou mais desafios à implementação do programa de integridade?	Busca-se conhecer a percepção das Secretarias sobre um trabalho em rede.

Fonte: Elaboração própria.

Considerando que a análise dos dados obtidos por intermédio do questionário demonstrou uma forte centralização na coordenação intragovernamental, busca-se com a pergunta 11 entender como ocorreu essa coordenação. Ademais, ainda considerando a percepção de uma coordenação centralizada, busca-se com a pergunta 12 a percepção das secretarias sobre um modelo de coordenação em rede.

Quadro 11: Agenda de pesquisa e possíveis complementações a fase de entrevistas

Qt.	Perguntas	Objetivo
13	Quais foram as principais ações do programa de integridade até o momento?	Busca-se um elo entre as ações, resultados esperados e capacidades que precisam ser ativadas, para avançar nos estudos de forma a estudar se os arranjos atuais são capazes de mobilizar as capacidades que precisam ser ativadas para o alcance dos resultados.
14	Quais são os resultados esperados com a implementação do programa de integridade?	Busca-se superar as ponderações de ordem teórica e conhecer quais são os resultados almejados por cada órgão.
15	Quais as capacidades estatais devem ser consideradas essenciais para maior alinhamento aos eixos estruturadores do Decreto e alcance dos resultados almejados?	Busca-se com essa pergunta, a possibilidade de avançar na agenda de pesquisa correlacionando os arranjos atualmente existentes com as capacidades estatais que precisam ser ativadas para o alcance dos objetivos do programa.
16	Há alguma informação relevante que não foi tratada nesta entrevista?	Busca-se identificar possíveis lacunas existentes na fase de entrevista.

Fonte: Elaboração própria.

As perguntas 13 a 15 tem como objetivo coletar informações que permitam avançar com a agenda de pesquisa. Por fim, a pergunta 16 tem como objetivo preencher eventuais lacunas da entrevista agregando novas informações relevantes.

Em relação a análise dos dados, considerando os objetivos a serem alcançados com a fase de entrevistas, utilizou-se como opção teórico-metodológica a análise de conteúdo. Segundo Bardin (2016, p.8) análise de conteúdo é:

Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a ‘discursos’ (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. O fator comum destas técnicas múltiplas e multiplicadas – desde o cálculo de frequências que fornece dados cifrados, até à extração de estruturas traduzíveis em modelos – é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência.

Sampaio e Lycarião (2021, p. 17) ao discorrerem sobre a análise de conteúdo categorial, tem sua própria definição de análise de conteúdo, para torná-la mais adequada ao seu trabalho:

Análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa científica baseada em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos.

A par dessa opção teórica, as entrevistas serão analisadas com vistas à identificação e sistematização dos elementos que permitam explorar fatores contextuais, estruturais e modelos de governança que reflitam as variações nos arranjos de implementação. A técnica será utilizada com enfoque qualitativo, permitindo a organização do material empírico a partir de categorias analíticas definidas previamente com base no referencial teórico e no desenho da pesquisa.

O processo analítico seguirá as seguintes etapas:

1. Transcrição das entrevistas;
2. Leitura flutuante para familiarização com o conteúdo;
3. Codificação das unidades de registro (falas ou trechos significativos);
4. Categorização; e
5. Quando necessário, subcategorias emergentes também poderão ser criadas.

Os resultados dessa análise serão apresentados no subcapítulo 4.2 ‘Dados e resultados obtidos por intermédio da realização de entrevistas’. A construção dos achados será apresentada por meio de quadros e gráficos que sintetizem os principais dados para discussão e, principalmente, por meio de uma análise interpretativista que contextualiza e discute a implicação desses dados.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Uma reflexão sobre governança

O termo governança alcançou um amplo espaço de discussão no setor público nos últimos anos. A definição de governança possui perspectivas concorrentes e pode diferir no que se refere à forma como ela opera, atores, amplitude e escopo. Já se verifica na literatura uma preocupação com a utilização indiscriminada do termo governança associando-o a um conceito mágico. Essa utilização é explicada a partir da carga valorativa altamente positiva do termo governança, associado a ideias de maior capacidade na solução de problemas, assim, apresentando-se como um caminho a ser seguido (Pollitt, 2010).

Dessa forma, na mesma linha de ponderação utilizada ao tratar-se do termo integridade pública, pondera-se quanto à utilização indiscriminada do termo governança. Isso porque, a depender da abordagem, a definição utilizada pode demonstrar-se limitada frente a complexidade social em que está inserida.

Nesse sentido, torna-se necessário retomar as origens da discussão sobre governança, de forma a compreender o contexto e os motivos pelos quais o debate foi trazido para a área de discussões no setor público.

Gaetani e Nogueira (2018, p. 91) informam que:

Em sua origem, a discussão buscava compreender e explicar as consequências de múltiplos processos em curso nas democracias ocidentais, que resultaram em uma redefinição do papel do Estado nacional nesses países. Essas mudanças incluíam processos de privatização, aumento da participação do terceiro setor na provisão de serviços públicos, transferências de competências e atribuições para níveis subnacionais e ampliação do papel normativo e regulador de organizações supranacionais. Todas implicaram redução e relativização do papel do Estado nacional e necessidade de estabelecimento de novas formas de condução dos negócios governamentais.

A par desse contexto e sem a pretensão de esgotar o tema, inicia-se uma revisão sobre as definições de governança, em especial, sobre aquelas que podem contribuir no complexo arranjo entre o setor público e o setor privado quanto à prestação de políticas públicas para a sociedade.

Roderick Arthur William Rhodes, em seu trabalho *The New Governance: Governing without Government*, informa que o termo governança possui, no mínimo, seis concepções, as quais se referem: ao Estado mínimo, governança corporativa, nova gestão pública, boa governança, sistemas socio cibernéticos e redes auto-organizadas. Sendo que o autor defende a

última abordagem, a partir da perspectiva das recentes mudanças no governo, principalmente, aquelas relacionadas ao esvaziamento dos Estados e a gestão intergovernamental (Rhodes, 1996).

Rhodes (2017, p. 13) reafirma a governança sob uma perspectiva associada a escola de redes: “Governança refere-se às redes auto-organizadas e Inter organizacionais caracterizadas por interdependência, troca de recursos, regras do jogo compartilhadas e significativa autonomia em relação ao Estado”. À luz desse entendimento, pode-se dizer que a governança extrapola o conceito de que o Governo é ator exclusivo das Políticas Públicas, principalmente, quando se considera as próprias limitações do Estado. Nessa perspectiva, a Governança é tratada a respeito da gestão de redes, as quais são compostas por organizações que recebem recursos para atingir seus objetivos. Assim, considera-se a existência de múltiplos atores interdependentes envolvidos na prestação de serviços públicos.

Coadunando-se as ideias de governança sem governo, no contexto das relações internacionais, Rosenau e Czempiel (2000, p. 14), trazem a seguinte abordagem:

Presumir a existência da governança sem um governo significa conceber funções que precisam ser executadas para dar viabilidade a qualquer sistema humano, mesmo que o sistema não tenha produzido organizações e instituições incumbidas explicitamente de exercê-las
[...]
Em outras palavras, agora certas funções da governança estão sendo executadas mediante atividades que não tem origem nos governos.

Tendo em vista o contexto global do conceito, importa trazer breve resumo do momento histórico em que ele ocorre. No início do século XX, autores da Escola Inglesa aceitaram a anarquia como característica intrínseca ao sistema internacional. Com efeito, via-se as relações internacionais sem a existência de um governo soberano no mundo, ou seja, não haveria hierarquicamente um poder coercitivo tal como ocorre na ordem interna. Contudo, na década de 1970, principalmente sob o prisma do neoliberalismo, evidencia-se o rompimento do paradigma de anarquia nas relações internacionais, em especial, notando-se o aumento da relevância da atuação de outros atores além dos Estados (Mauad, 2016).

Em outra linha de intelecção, Francis Fukuyama (2013, pp. 1-3) traz definições acerca de governança considerando que é o governo o responsável por fazer e impor as regras, bem como prestar os serviços públicos: “Como ponto de partida, vou definir governança como a capacidade de um governo de criar e aplicar regras e de fornecer serviços, independentemente de esse governo ser democrático ou não”.

A definição dada por Fukuyama (2013, p. 10) não exclui totalmente a participação de outros atores além dos governamentais:

Um grau apropriado de autonomia burocrática não significa que os burocratas devem ser isolados de suas sociedades ou tomar decisões em desacordo com as demandas dos cidadãos. De fato, se o mandato geral é fornecer serviços de alta qualidade em saúde ou educação, a burocracia precisaria de feedback e críticas consideráveis dos cidadãos que está tentando servir. Também não exclui ampla colaboração com organizações do setor privado ou da sociedade civil na prestação de serviços. De fato, uma burocracia apropriadamente autônoma deve ser capaz de fazer julgamentos sobre quando e onde se envolver em tais colaborações.

Contudo, destaca-se que o autor não trabalha os conceitos de descentralização e horizontalidade em relação aos atores governamentais e não governamentais. A definição defendida traz uma abordagem que replica hierarquia estando o governo no ápice da pirâmide das relações negociais e competindo a este julgar a conveniência e oportunidade da prestação de serviços públicos por atores não governamentais.

Por fim, cumpre mencionar as abordagens que se contrapõem às definições de governança sem governo, mais ligadas à escola regulatória. Kjaer (2004, p.3): “Governar é governar ou controlar com autoridade, estar no governo”. A autora argumenta que a regulação é uma das principais ferramentas da governança e que o Estado tem um papel fundamental na garantia do cumprimento das normas e regulamentações. Outrossim, a ideia de uma governança sem governo pode ter como consequência o enfraquecimento da autoridade do Estado e, por conseguinte, sua capacidade de proteger o bem-estar público.

Seguindo-se as abordagens que defendem que a governança requer a presença de um Estado fortalecido, Samuel Huntington (1975, p. 21), defende: “Quanto mais complexa e heterogênea é, porém, a sociedade, mais a efetivação e manutenção da comunidade política se torna dependente do funcionamento das instituições políticas”.

As ideias trazidas pelo autor apontam que a governança não prescinde da construção de instituições políticas eficazes, que sejam capazes de refletir as tradições da sociedade que representam. O autor sustenta sua argumentação apontando para a possibilidade de enfraquecimento do Estado frente as forças sociais (Huntington, 1975).

Tem-se, assim, que uma preocupação comum entre os autores que se opõe a ideia de governança sem governo versa, principalmente, sobre a perspectiva de que o crescimento e fortalecimento de atores não governamentais enfraqueça a atuação do Estado. Tal situação seria capaz de afetar a dinâmica das negociações em diversos aspectos, por exemplo, o enfraquecimento do Estado para garantir o bem-estar social. Essa preocupação não pode ser

banalizada pelo setor público, em especial, considerando que a inclusão de temas na agenda de políticas públicas é permeada por diversos atores e interesses, incluindo-se interesses particulares. Nesse contexto, o aumento da força de atores não governamentais, em virtude da ampliação da atuação do setor privado na oferta de serviços públicos, tem potencial de afetar a dinâmica não somente na formulação e implementação de políticas públicas, mas também, na definição da agenda.

Contudo, em que pese a relevância dessas preocupações, cumpre ponderar também sobre a potencialidade que a inclusão de novos atores na oferta de políticas pública tem, particularmente, ao ampliar o alcance da oferta de serviços de interesse público. Outrossim, nas discussões sobre governança e suas aplicações alguns estudiosos defendem que a inserção de atores não governamentais vai ao encontro do paradigma da nova administração pública. Cita-se a nota trazida pelo professor Brainer Guy Peters (2013, p. 33):

Esses instrumentos que envolvem o setor privado são cruciais para as recomendações que vêm da Nova Administração Pública, no sentido de que os governos devem “conduzir o barco e não remar”, indicando que o setor privado pode implementar programas públicos mais efetivamente que as organizações do setor público.

A par dessas discussões, destaca-se a dicotomia entre a potencialidade de incluir novos atores na oferta de serviços públicos e a preocupação com o possível esvaziamento do Estado diante dessa inclusão. Assim, torna-se essencial compreender as causas que podem levar a esse enfraquecimento, a fim de identificar alternativas para fortalecer o papel do Estado. Isso porque, este trabalho defende a ideia que restringir a participação de uma pluralidade de atores capazes de contribuir para a melhoria dos serviços prestados à sociedade não é a melhor alternativa. Ao contrário, uma melhor solução é propor e implementar mecanismos que minimizem os riscos associados a uma governança compartilhada, buscando equilibrar a atuação estatal com a cooperação de diversos agentes.

Nesse sentido, interseccionam-se as discussões sobre governança, enfraquecimento da confiança da sociedade no Estado e corrupção. Explica-se que o possível fortalecimento de atores não governamentais somado a desconfiança da sociedade no Estado e em suas instituições pode - dentre as diversas consequências possíveis - enfraquecer a legitimidade e alcance das políticas públicas promovidas pelo Estado. Dessa forma, é necessário que os governos formulem e implementem políticas destinadas a evitar esse cenário, buscando meios de fortalecer a confiança da sociedade no Estado e em suas instituições.

À luz dessas discussões, o presente trabalho defende a política de integridade pública como um dos possíveis caminhos para o fortalecimento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições. Importa registrar que se reconhece a pluralidade de causas que concorrem para o enfraquecimento da confiança da sociedade no Estado, contudo, as discussões sobre integridade pública originaram-se a partir da agenda de combate à corrupção, sendo este ainda o posicionamento normativo do Distrito Federal. Assim, para manter o referencial teórico alinhado ao objeto de estudos deste trabalho, o debate centrar-se-á na temática da corrupção, seguida da política de integridade pública.

3.2 Corrupção e integridade pública

Inicialmente, cumpre reconhecer que há na literatura uma pluralidade de definições acerca do termo corrupção. Nesse sentido, Filgueiras (2011, p.15) ensina que corrupção é um conceito normativamente dependente e, por conseguinte, relacionado à disputa de interpretação:

O conceito de corrupção não se reduz apenas a seus aspectos econômicos, uma vez que deve ser analisado como um fenômeno político. Como fenômeno político, o conceito de corrupção tem uma natureza flexível e plástica, porque é um conceito normativamente dependente (FILGUEIRAS, 2008). Por ser um conceito normativamente dependente, ele está relacionado à disputa sobre a interpretação das regras e princípios que estruturam a vida pública e, por consequência, apontam o que é e o que não é corrupção. Essa disputa ocorre em diferentes campos discursivos, como é o caso do campo da representação política, o campo jurídico, o mercado e a mídia. Estes campos absorvem perspectivas sociais, culturais, políticas e econômicas para o entendimento das regras e dos princípios e promovem uma compreensão da corrupção conforme essa disputa por valores. Essa disputa ocorre, sobretudo, em torno dos sentidos e dos significados da ação política e o modo como se pode enquadrar diferentes casos como corrupção. Dessa maneira, a corrupção não representa apenas custo econômico, mas também a degeneração de regras e procedimentos fundamentais da democracia. No que tange à representação política, nesse sentido, a corrupção ocorre não apenas pela malversação de recursos econômicos públicos, mas também pela degeneração institucional e pelo desrespeito a regras estruturadoras da vida pública (FILGUEIRAS, 2008).

Ademais, o professor versa que, para além de seus efeitos econômicos, tem-se que as práticas de corrupção são também capazes de enfraquecer a confiança da sociedade no Estado provocando seu distanciamento e enfraquecendo alguns dos pressupostos democráticos.

Nessa mesma linha de intelecção, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2017, p.2) alerta que “a corrupção é uma das questões mais corrosivas do

nosso tempo. Destrói recursos públicos, amplia as desigualdades econômicas e sociais, cria descontentamento e polarização política e reduz a confiança nas instituições”.

A par dessas definições – e cientes da disputa em torno desses conceitos - verifica-se que, além da preocupação com as repercussões econômicas da corrupção, há também uma preocupação com seus impactos políticos e sociais. Nesse sentido, reconhecida a relevância dos impactos das práticas corruptivas, vêm-se adotando medidas em seu combate. Filgueiras (2011, p.14) destaca que: “desde meados da década de 1980, o tema da corrupção tem pautado exaustivamente a agenda pública no Brasil”.

Com o objetivo de combater as práticas de corrupção, as primeiras abordagens centraram seus esforços no sentido de regulamentar a matéria. Assim, surgiram diversos tratados internacionais, os quais foram promulgados e incorporados ao direito pátrio.

Quadro 12: Tratados internacionais sobre corrupção incorporados ao direito pátrio

Tratados Internacionais	Normativo que reconhece sua incorporação ao direito pátrio
Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996	Decreto Nº 4.410, de 7 de Outubro de 2002
Convenção sobre o Combate da Corrupção de 1997	Decreto Nº 3.678, de 30 De Novembro de 2000
Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção de 2003	Decreto Nº 5.687, de 31 De Janeiro de 2006

Fonte: Adaptado de Viol (2021).

Avançando nas discussões sobre o combate à corrupção, o Brasil promulgou a Lei nº. 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção. No entanto, em que pese os esforços para normatizar a matéria, atualmente defende-se que o combate à corrupção não pode ser feito exclusivamente por meio de normativos. Atualmente, busca-se por soluções que sejam legítimas da perspectiva dos seus destinatários (Viol, 2021).

No contexto dessas discussões, a OCDE (2017. p. 3) defende que “abordagens tradicionais baseadas na criação de mais regras, conformidade mais rigorosa e cumprimento mais rígido têm eficácia limitada. Uma resposta estratégica e sustentável à corrupção é a integridade pública”.

Esse entendimento é essencial para compreender a complexidade que permeia as políticas públicas voltadas para enfrentar desvios de conduta ética no setor público, em especial, as voltadas para o combate as práticas de corrupção. E a partir desse entendimento ampliam-se as discussões sobre a necessária mudança de paradigma na abordagem do problema, buscando-se superar soluções de origens funcionalistas que propõe uma racionalidade técnica e linear para proposições de soluções que trazem abordagens mais construtivistas e hermenêuticas.

Isso porque, a problemática da corrupção se alinha a perspectiva sobre *wicked problem* introduzida na literatura em 1973 pelos teóricos Horst Rittel e Melvin Webber. O discurso sobre *wicked problem* surge como uma resposta ao domínio técnico-racional ou abordagens de “engenharia”, que não são capazes de racionalizar e, por conseguinte, simplificam problemas – em especial os sociais – que são extremamente complexos e possuem causas concorrentes conhecidas ou mesmo desconhecidas. Nesse sentido, há uma argumentação sobre a necessária cautela que os gestores devem ter ao abordar problemas de larga escala (Head, 2008).

Rittel e Webber (1973, p.160) ao introduzirem o termo *wicked problem* o diferenciam dos problemas com os quais os cientistas e engenheiros usualmente lidam. Nos dizeres dos autores:

Ao contrário dos problemas das ciências naturais, que são definíveis e separáveis e podem ter soluções que podem ser encontradas, os problemas do planejamento governamental e especialmente os do planejamento social ou político são mal definidos e dependem de um julgamento político elusivo para sua resolução. (Não é “solução” os problemas sociais nunca são resolvidos, na melhor das hipóteses, eles são apenas resolvidos repetidamente).

A abordagem da integridade pública busca superar as abordagens tradicionais baseadas na criação de mais regras, conformidade mais rigorosa e cumprimento mais rígido. Dessa forma, ao superar condutas mais prescritivas e versar sobre uma forma mais hermenêutica, a abordagem da integridade pública coaduna-se melhor com as práticas necessárias para formular e implementar políticas públicas que buscam tratar sobre *wicked problems* - como a corrupção.

Nesse sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, por intermédio de seu Manual de Integridade Pública (2022, p.11) dispõe da seguinte maneira:

A integridade é um dos pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais e é a pedra angular da boa governança. No entanto, nenhum país está imune a violações de integridade. Em todos os níveis e ramos do governo, interações antiéticas entre atores públicos e privados podem violar a integridade em todas as etapas do processo político. Enfrentar esse desafio requer uma abordagem que abarque toda a sociedade e todo o governo.

Assim, não obstante ao reconhecimento da integridade como pilar fundamental nas estruturas do Estado, incluindo-a como pilar da governança, admite-se a complexidade que permeia as relações entre setor público e privado, não estando essas relações imunes a desvios de integridade.

Dessa forma, cumpre novamente ponderar acerca da necessária cautela na utilização do termo integridade pública no contexto de combate à corrupção. Isso porque, para além de

considerar a inerente complexidade da matéria, cumpre registrar que o próprio termo integridade pública possui perspectivas concorrentes, que podem ser excludentes ou podem coexistir e até mesmo se influenciarem mutuamente.

Assim, em que pese as discussões acerca da integridade pública se apresentarem como relativamente recentes nos sistemas de governança pública, há ampla diversidade em sua abordagem conceitual.

L. W. J. C. Huberts (2018, p.2) em seu artigo “*Integrity: What it is and Why it is Important*” preleciona:

Na literatura sobre ética e integridade é possível distinguir pelo menos oito perspectivas (Huberts, 2014, pp. 39–44) usando as palavras-chave totalidade e coerência; responsabilidade profissional; reflexão moral; valores como incorruptibilidade, leis e regras; moral valores e normas; e comportamento exemplar (tradução nossa).

Em linhas gerais, segundo o autor, a perspectiva dominante está em consonância com o significado da palavra em latim, que remete a ideia de inteiro, totalidade. Assim, relaciona-se integridade a consistência e coerência de princípios e valores. Seguindo-se, há perspectivas que conceituam integridade a relacionando com o ambiente, nesse momento pode-se falar especificamente em integridade profissional, de forma que as ações são tomadas de forma cuidadosa e em consideração a interesses relevantes. Por outro viés, há perspectivas que se centram em valores específicos, por exemplo, incorruptibilidade; honestidade; imparcialidade; responsabilização. Há ainda outras perspectivas que focalizam a relação entre integridade e moral. Dessa forma, abre-se o campo dos debates sobre o bem e o mal, o certo e o errado. Outra perspectiva defende uma interpretação mais ampla, uma vez que a limitação dos normativos não é capaz de abarcar a complexidade social. Por fim, há uma perspectiva que vê a integridade até mesmo como heroísmo, um ato de coragem. Assim, em grande simplificação, versa sobre manter-se com um comportamento exemplar. (Huberts, 2018)

Reconhece-se, portanto, a variabilidade de conceitos existentes na literatura, bem como de mecanismos que podem ser operacionalizados para promover esses conceitos. Isto posto, importa esclarecer que não é objetivo deste estudo aprofundar o campo das discussões epistemológicas acerca da matéria. Nesse sentido e considerando o enfoque da pesquisa no setor público, traz-se a conceituação dada pela OCDE (2017): “Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”.

À luz dessa definição, tem-se que a integridade pública deve perseguir o interesse público em detrimento do privado, fundamentando a atuação do Estado em valores, princípios e normas éticas. Na busca de aproximar esse conceito da vivência administrativa pode-se citar uma atuação pública baseada nos princípios constitucionais da Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Sendo que esses princípios devem ser operacionalizados pelos agentes públicos sempre visando o interesse público.

Importa esclarecer que a OCDE congrega diversos países e pode-se considerar que atua como um fórum no qual governos podem trabalhar juntos para compartilhar experiências e buscar soluções para desafios econômicos, sociais e ambientais. Essa organização publica relatórios, estudos e recomendações sobre uma ampla gama de políticas, como educação, meio ambiente, inovação, comércio, mercado de trabalho, entre outros. Nesse cenário, atualmente, a OCDE desempenha um papel relevante na formulação de políticas públicas baseadas em boas práticas e padrões globais. Sendo que os trabalhos produzidos conquistaram ampla legitimidade e reconhecimento internacional.

Dessa forma, a escolha da definição de integridade pública fornecida pela OCDE (2017) como parâmetro neste estudo é relevante, uma vez que reflete uma visão consolidada e amplamente adotada por governos que buscam alinhar suas políticas com princípios éticos e de governança. Inclui-se nesse cenário o Brasil, especialmente, ao considerar-se a atuação dos órgãos de controle interno - como a Controladoria-Geral da União – ao formular e implementar a política de integridade pública no Brasil.

Considerando as competências do Estado, atualmente há um movimento para a implementação de Programas de Integridade em todos os níveis de Governo. Pode-se definir o programa de integridade como um: “conjunto de mecanismos e procedimentos internos para aplicação efetiva de diretrizes que detectem e mitiguem os desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública” (Castro, *et al.* 2018).

Nesse contexto, o Governo Federal inicialmente editou o Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017 dispondo sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O referido normativo prevê a integridade pública como um dos princípios da governança pública. Outrossim, o decreto em seu artigo 19 dispõe sobre a instituição de programa de integridade, nos seguintes termos:

Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de

medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

I - comprometimento e apoio da alta administração;

II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e

IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Posteriormente, o Governo Federal avançou na regulamentação da matéria, por intermédio do Decreto nº 11.529 de 16 de maio de 2023, que institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - programa de integridade - conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional;

[...]

Parágrafo único. O programa de integridade tem o objetivo de promover a conformidade de condutas, a transparência, a priorização do interesse público e uma cultura organizacional voltada à entrega de valor público à sociedade.

Oportunamente, cumpre ponderar que se percebe uma possível ampliação conceitual do termo integridade pública, uma vez que se rompe a focalização exclusiva dos objetivos dos programas nos atos de corrupção e passa-se a considerar objetivos de alinhamentos de conduta ao interesse público. Coadunando-se a essa ampliação conceitual, a Controladoria Geral do Distrito Federal – CGU ao abordar a temática de integridade pública frequentemente a relaciona com princípios e práticas que visam garantir uma governança ética, transparente e responsável:

Integridade pública deve ser entendida como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo principal: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente.

[...]

Dessa forma, discutir integridade em uma organização envolve temas como conduta ética, orientações e exemplos das lideranças, processos e divisões de trabalho, políticas de incentivo a determinados comportamentos, sistemas de prestação de contas, processos de monitoramento e uso de recursos e as interações com a sociedade em geral. Integridade na tomada de decisão. (CGU, 2024).

Seguindo essa abordagem, a controladoria destaca que a gestão da integridade, quando bem desenvolvida, pode ser entendida como um dos fatores que permite a tomada da decisão pública baseada em critérios técnicos em detrimento de interesses particulares. Uma das

possíveis consequências que se almeja com essa mudança no processo decisório é buscar políticas públicas de maior qualidade e maior alcance para a sociedade.

Contudo, em que pese os esforços empreendidos para sua conceituação e normatização, reconhece-se a abstração do termo integridade. Na busca de melhor elucidar a matéria, segue-se discutindo as possíveis interseções entre ética e integridade pública. Ao mesmo tempo, busca-se clarificar os conceitos discutindo as possibilidades de sua operacionalização.

3.2.1 Ética e integridade pública no contexto de combate à corrupção

Não obstante ao reconhecimento da pluralidade de perspectivas que podem ser operacionalizadas ao trata-se sobre ética e integridade (Huberts, 2018) ou ainda reconhecendo que corrupção é um conceito normativamente dependente (Filgueiras, 2011); aponta-se para a relevância das definições escolhidas na formulação de uma política. Isso porque, as ambiguidades e pressupostos conceituais podem refletir na efetivação de uma política (Bergue *et al.*, 2024).

Segue-se essa discussão conceitual a partir da contextualização de que a integridade pública ganhou centralidade nas discussões da administração pública sob a perspectiva de fortalecimento do Estado e combate à corrupção. Lembra-se que os primeiros avanços nessa matéria possuíam caráter normativo e prescritivo. No Brasil, por exemplo, os órgãos de controle editaram uma diversidade de normas e manuais sobre governança, códigos de conduta e integridade. No entanto, os efeitos e resultados esperados a partir da operacionalização desses conceitos, na prática, ainda permanecem turvos. Os próprios conceitos de ética e integridade como meios de combate à corrupção são elusivos (Bergue *et al.*, 2024).

Tecidas essas considerações, importa ainda aduzir que as discussões sobre ética transcendem a vertente do combate à corrupção e integridade pública. Dessa forma, é essencial considerar nesse debate as consequentes reduções e limitações do contexto no qual se busca aplicar o conceito. Assim, busca-se neste capítulo discutir o conceito de ética dentro das apropriações dos processos da administração pública brasileira. Bergue (2022, p. 4), explica:

A análise da apropriação do conceito de ética na administração pública exige que se considere a existência de diferentes correntes de pensamento sobre o exame e a justificação da ação. Dentre as principais vertentes da ética, pode-se destacar a das virtudes, a utilitarista e a deontológica.

A teoria ética das virtudes pode ser considerada o modelo teórico mais antigo da filosofia moral, sendo suas origens históricas principalmente atribuídas à Aristóteles. A ética

das virtudes centra-se nos aspectos pessoais, ao invés de focalizar suas discussões nas regras ou nas consequências das ações. Em limitada síntese, Aristóteles defendia que a virtude não é inata, mas adquirida pelo hábito. (Backendorf, 2019 e Silva Cruz, 2020). Nessa perspectiva, tem-se que a partir de um esforço contínuo o agente pode adotar práticas públicas virtuosas.

Por sua vez, o utilitarismo centra-se nas consequências das ações, sendo Jeremy Bentham e John Stuart Mill os teóricos mais conhecidos dentre os chamados utilitaristas. Em uma explicação simplificada, a ética utilitarista avalia a qualidade das ações na medida em que elas tendem a promover felicidade para o maior número de pessoas. Entendendo, nessa vertente, a felicidade como prazer e ausência de dor. Mill diferencia ainda prazeres superiores e inferiores (Souza, 2021 e Galvão, 2005).

Por fim, tem-se a vertente da ética deontológica, sendo seu maior expoente Immanuel Kant. Kant desenvolveu o conceito do imperativo categórico, que em reducionismo pode ser entendido como uma máxima que deve guiar nossas ações, independentemente de desejos, interesses ou consequências. Segundo essa última teoria, tem-se que a razão fundamenta a ética. (Kant, 1785). Assim, a ética baseada na razão seria subjetiva e universal.

Nas discussões sobre ética, é necessária a distinção entre ética e moral, pois ainda que sejam conceitos interligados há distinção entre eles. Bergue (2022, p. 5), ao ecoar as reflexões conceituais sobre as distinções entre ética e moral, esclarece:

Não é incomum que ética e moral sejam conceitos mal compreendidos ou confundidos entre si em seus precisos significados. Ética e moral são conceitos distintos, ainda que intrinsecamente relacionados (Rachels, 2013; Ricoeur, 2007). A ética é o ramo da filosofia que se ocupa de questões envolvendo o exame das crenças e valores e seus fundamentos. A moral é o “objeto da ética” (Abbagnano, 2012, p. 795), referindo-se ao arranjo de valores, normas e costumes que moldam o comportamento em dado contexto. Esses elementos formam um quadro socialmente constituído em que se espera circunscrever as atitudes das pessoas, configurando um modelo de conduta. Tais padrões podem variar segundo o arranjo social tomado, de modo que sociedades podem apresentar elementos de moralidade distintos, derivados de suas construções históricas e culturais.

Na administração pública, inicialmente, buscou-se configurar esses modelos de conduta por intermédio de códigos de ética. No âmbito do governo federal, o Decreto nº 1.171/1994 aprova o código de ética profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal disciplinando a atuação de seus agentes públicos. No Distrito Federal, o Decreto nº 37.297/2016 aprova o código de conduta da alta administração, o código de ética dos servidores e empregados públicos e institui as comissões de ética do Poder Executivo do Distrito Federal. Tem-se nesses normativos questões voltadas para a conduta do agente público, considerando

que sua atuação envolverá questões relacionadas à valores em conflitos, escolhas, postulados morais, responsabilização e outras questões afetas ao campo da ética.

No entanto, já foram discutidas as limitações de abordagens que se restringem a normatizações e prescrições, especialmente na abordagem de questões complexas. Bergue *et al.* (2024, p. 9) clarifica essa discussão:

Diferentemente das ciências da natureza, para ilustrar, em que assumem proeminência os juízos de fato, a ética, como um fazer filosófico de ordem prática, envolve exame racional e rigoroso dos elementos constituintes da dimensão valorativa do pensamento e da ação subsequente. Daí as implicações limitantes do tratamento da ética segundo uma perspectiva estritamente disciplinar que reproduz os contornos próprios das ciências jurídicas, em termos de ritos de processamento e implicações essencialmente sancionadoras.

[...]

Assim, no curso dos embates orientados para a superação das contradições e conflitos que se instalam nos coletivos sociais, os arranjos valorativos orgânicos que conformam as suas relações são depurados e alcançam patamares superiores. E, por conseguinte, o alcance desse estágio mais elevado de consciência tende a suportar deliberações mais justas e melhores.

Neste ponto, ao alinhar-se ao debate de abordagens mais construtivistas, tem-se a possibilidade de operacionalização dos conceitos de ética (independentemente da vertente escolhida) juntamente com a abordagem da integridade pública. Para melhor esclarecer essa interseção, permite-se uma pequena digressão sobre integridade pública. Gesser *et al.* (2024, p. 448) sintetizam a literatura sobre a matéria:

Integridade pública é um conceito crucial para a compreensão da governança pública. Ela é definida como a qualidade de agir com constância de acordo com valores, normas e regras morais relevantes (Huberts, 2018), promovendo o interesse público (Bona, 2021; 2022a; Huberts, 2018; Viol, 2021), criando obstáculos à corrupção (Viol, 2021). Refere-se ao processo, procedimento e comportamento ético de todos os envolvidos na governança (Huberts, 2018); e envolve o alinhamento consistente e a adesão a princípios e padrões éticos ou morais (Viol, 2021), sendo relevante para a legitimidade e credibilidade do poder público (Huberts, 2018).

Definindo-se claramente quais são as regras morais e valores que devem ser perseguidos pelos agentes públicos, pode-se avançar para sua operacionalização por intermédio da abordagem da integridade pública. A principal questão que surge é quanto à operacionalização do termo integridade, uma vez que essa pode assumir uma ampla diversidade. Pode-se operacionalizar integridade a partir da conformidade legal, da identificação de riscos, da responsabilização e atuação correcional, do estímulo à retidão e alinhamento ao interesse

público, da transparência, da eficiência (Chiarello *et al.*, 2020; Silva e Brunozi, 2021; Silva, 2021; e Bona, 2022;).

Contudo, independentemente da forma de operacionalização escolhida, tem-se que as ações devem ser legítimas da perspectiva das partes interessadas. Os programas de integridade geralmente são estruturados em eixos, dentre os quais geralmente consta-se um eixo voltado para capacitação e treinamentos. Esse eixo pode ser especialmente útil para clarificar conceitos e abordagens; esclarecer metas e objetivos; bem como resultados esperados.

No que se refere à legitimação, a instituição de programas de integridade nos órgãos e entidades tem a potencialidade de atuar como vetor de uma mudança cultural, buscando-se a atuação da administração pública alinhada com ações que promovam o interesse público, ao mesmo tempo que inibam um ambiente propício a práticas de corrupção. A partir dessa perspectiva há uma pluralidade de escolhas possíveis para a gestão dos programas de integridade. Não sendo o objetivo desta pesquisa estender-se em conjecturas teóricas, cita-se, a título de exemplificação a possibilidade da utilização dos programas de integridade como mecanismo de aprendizagem institucional.

Saunders (2004), ao refletir sobre as vozes que deveriam ser ouvidas nos processos de avaliação, defende a perspectiva da aprendizagem institucional e social como uma dessas vozes. O debate centraliza-se na possibilidade de utilizar o conjunto de práticas dentro de uma organização como parte de sua orientação cultural, ao invés de focar os esforços avaliativos em medidas de controle e sistemas focados em desempenho. Adaptando essa discussão para a realidade da implementação dos programas de integridade, pode-se entender a instituição de um programa de integridade como uma possibilidade de catalisar o desenvolvimento de práticas organizacionais que reflitam os valores éticos da administração pública. Essa catalização pode ocorrer por intermédio de processos institucionais que se proponham a fomentar uma cultura organizacional mais voltada para transparência, conformidade e fomento à participação, por exemplo.

Ao mesmo tempo, essa perspectiva traz o programa de integridade como um processo de aprendizado institucional. Isso significa, em limitada síntese, que a organização aprende com suas próprias práticas, produz avaliações críticas para os desafios e sucessos e desenvolve soluções inovadoras e colaborativas para problemas complexos. Nesse entendimento, essa perspectiva demonstra que a efetividade dos programas de integridade não depende apenas da adesão formal a regras, mas também da capacidade de promover um ambiente institucional no qual as mudanças e objetivos almejados sejam parte intrínseca da cultura organizacional.

No entanto, para além das conjecturas teóricas, Barreto e Vieira (2021, p. 443) chamam a atenção para a questão de que a variedade de modelos para implementação dos programas de integridade deve ser estudada também a partir de sua efetividade:

Não existe um modelo único para a implementação dos programas de integridade, porém há um marco legal nacional e internacional, assim como padrões gerenciais vigentes amplamente reconhecidos.

[...]

A partir de então, determinar as condições por meio das quais os programas de integridade pública podem ser considerados efetivos assumiu uma posição de destaque no recente debate sobre o aprimoramento da governança corporativa das agências públicas brasileiras.

À luz dessa literatura, propõe-se o estudo sobre a implementação do programa de integridade no Distrito Federal, de forma a conhecer suas condições e principais configurações. A partir dessa análise, busca-se possibilitar discussões sobre as potencialidades e os desafios dessa implementação.

3.2.2 Integridade pública no Distrito Federal

No âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal, o Decreto Distrital nº 39.736/2019 regulamenta a política de Governança Pública e Compliance. Inicialmente, cumpre aduzir que na leitura do Decreto Distrital percebe-se um forte referencial a utilização do Decreto Federal nº 9.203/2017.

Ao dispor especificamente sobre a instituição dos programas de integridade, o Decreto Distrital traz como objetivo adotar medidas destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e atos de corrupção. Coadunando-se a esses objetivos, a Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF em sua manifestação, por meio de sítio oficial, define o Programa Integridade:

Podemos definir Programa de Integridade como um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, que contribuem para a identificação das exigências éticas; aplicação de códigos de conduta; análise e mitigação dos riscos e adoção de medidas preventivas e corretivas necessárias para o combate à corrupção (CGDF, 2025).

Percebe-se que a política de integridade no âmbito do Distrito Federal normatiza a matéria com menor amplitude conceitual, uma vez que focaliza o objetivo dos programas exclusivamente visando à problemática da corrupção. Contudo, poder-se-á observar – colateralmente - no desenvolvimento desse estudo se a implementação do programa de integridade se ateve a esse único objetivo ou se na prática adotam-se outras frentes de trabalho

semelhantes ao ente Federal. Outro ponto interessante, é observar nos próximos anos se a evolução dos normativos distritais irão acompanhar o Ente Federal alargando os objetivos dos programas de integridade instituídos nos órgãos e entidades da administração pública.

O art. 21 do Decreto nº 39.736/2019 dispõe sobre a abrangência do programa integridade no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal, da seguinte maneira:

Art. 21. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal devem instituir programa de integridade com o objetivo de adotar medidas destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e atos de corrupção.

Dessa forma, tem-se que o Decreto objeto de análise abrange toda a administração direta e as entidades autárquicas e fundacionais da administração indireta. Excluem-se da abrangência desse normativo as empresas públicas e sociedades de economia mista da administração indireta do Distrito Federal. No entanto, registra-se que a política de integridade em empresas públicas e sociedades de economia mista é disciplinada por intermédio da Lei nº 13.313/2016 e Decreto Distrital nº 45.539/2024.

Seguindo-se a análise, o programa de integridade no Distrito Federal está formalmente organizado em cinco eixos. Percebe-se novamente o referencial normativo alinhado ao decreto do Governo Federal, no entanto, acresceu-se ao Decreto Distrital um eixo voltado para promoção de treinamentos e eventos que disseminem, incentivem e reconheçam boas práticas na gestão pública. Para melhor visualização, tem-se o quadro 2 comparando os eixos do Decreto Federal nº 9.203/2017 com os dispostos no Decreto Distrital nº 39.736/2019.

Quadro 13: comparação entre os eixos do Decreto Federal nº 9.203/2017 e Decreto Distrital nº 39.736/2019

Eixos	Decreto Federal nº 9.203/2017	Decreto Distrital nº 39.736/2019
I	comprometimento e apoio da alta administração	comprometimento e apoio permanente da alta administração
II	existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade	definição de unidade responsável pela implementação e acompanhamento do programa no órgão ou entidade, sem prejuízo das demais atividades nela exercidas
III	análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade	identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos de integridade sob orientação técnica da Controladoria-Geral do Distrito Federal
IV	monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade	promoção de treinamentos e eventos que disseminem, incentivem e reconheçam boas práticas na gestão pública

Eixos	Decreto Federal nº 9.203/2017	Decreto Distrital nº 39.736/2019
V	---	monitoramento contínuo do programa de integridade por meio de indicadores

Fonte: elaboração própria.

Em relação aos atores indicados para coordenar a implementação do programa de integridade, o Decreto Distrital indica a Casa Civil - CACI e a Controladoria Geral do Distrito Federal – CGDF. A partir da apresentação da configuração formal dos programas de integridade no Distrito Federal, retoma-se a discussão iniciada por Barreto e Vieira (2021) acerca da efetividade desses programas. Aprofundando essa discussão, tem-se que uma das variáveis que impacta nessa efetividade são as configurações institucionais mobilizadas na implementação desses programas. Barret (2002) chama a atenção para o fato de que a integridade depende da eficácia da estrutura institucional.

Nesse sentido, ampliam-se as discussões, pois para além da implementação formal dos programas é necessário buscar compreender se as configurações utilizadas estão efetivamente atuando como vetores para a promoção da integridade pública. Para isso, a pesquisa se propõe a estudar a forma como ocorreu a implementação dos programas de integridade no Distrito Federal, a partir da lente analítica dos arranjos institucionais de implementação.

1.3 Arranjos institucionais de implementação

Inicialmente, permite-se uma pequena digressão com o objetivo de contextualizar o estudo sobre implementação de políticas públicas. Esses estudos, em apertada síntese, podem ser entendidos como uma vertente do campo de análise de políticas públicas que se concentram no momento específico em que uma política, programa ou ação são materializados e/ou concretizados (Souza, 2003).

A literatura sobre implementação pode ser didaticamente dividida em gerações, contudo, em que pese sua relevância, não é o objetivo desta pesquisa aprofundar as discussões teóricas sobre a matéria. Nesse sentido, cumpre aduzir que este trabalho se alinha aos estudos sobre implementação que a compreendem como um processo complexo e não linear.

Para melhor clarificar esse alinhamento, tem-se os ensinamentos de Souza (2003, p. 17):

Ainda no que se refere ao foco de análise e assumindo a existência de uma grande concentração de trabalhos sobre a implementação das políticas públicas, precisamos superar o que a literatura chama de primeira geração de

estudos nessa área, excessivamente concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos. Esse tipo de análise ainda é muito influenciado pela tentativa de se separar o mundo do governo e da administração pública do mundo da política. Precisamos, então, avançar para a chamada segunda geração, que deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas.

Reconhece-se, assim, que a fase de implementação se constitui de uma variedade de processos que compreendem simultaneamente atividades administrativas e políticas. Para além dos processos, há também uma pluralidade de atores – com interesses e objetivos variados – que interagem de forma a possibilitar o fortalecimento ou enfraquecimento de uma política. Nesse contexto complexo, tem-se uma variedade de abordagens analíticas que podem ser utilizadas nos estudos sobre implementação. Este trabalho utiliza como lente de análise os arranjos institucionais de implementação.

Pires (2016, p. 197) chama a atenção para a necessidade de mobilizar uma modelagem organizacional e institucional adequada para alcançar os objetivos pretendidos com a execução de determinada política:

[...] o desenho e a execução de ações governamentais na área precisa envolver uma modelagem organizacional e institucional adequada, a qual seja capaz de antecipar problemas e prover os elementos necessários para concretização dos objetivos pretendidos.

Tem-se aqui uma possível interseção entre corrupção, integridade pública e arranjos de implementação. Isso porque, para além dos discursos meritórios sobre o combate à corrupção e a mudança de paradigma de abordagens mais normativas para abordagens mais construtivistas e sustentáveis como a integridade pública, tem-se ainda que analisar se os esforços institucionais empregados são adequados aos objetivos pretendidos com a implementação dos programas de integridade pública.

Em relação aos arranjos de implementação, Pires e Gomide (2018, p. 29) ensinam:

Um arranjo de implementação define quem são os atores envolvidos e estabelece quais são os papéis de cada um desses atores e de que forma eles interagem na produção de uma ação, um plano ou um programa governamental específico. Dessa forma, o arranjo constitui justamente o “local” no qual decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e as ações de atores políticos e sociais, repercutindo em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações nas políticas públicas.

A par dessas explicações, tem-se que os atores envolvidos nos processos de implementação - com suas responsabilidades, interesses, capacidades e limitações – ao interagirem no ambiente complexo no qual são implementadas as políticas públicas, atuam com o potencial de alterar o conteúdo e/ou a forma de uma política, ação ou programa. Assim, o primeiro ponto de interesse no estudo sobre os arranjos de implementação considera a importância de compreender como os arranjos adotados podem gerar impasses e obstáculos, ou promover aprendizados e inovações na política pública.

Estudar os diferentes arranjos de implementação amplia as possibilidades de discussão sobre os desafios e as potencialidades que eles promovem. Na prática, uma análise sob essa perspectiva contribui para identificar desafios específicos e, ao mesmo tempo, aprofundar as discussões sobre as potencialidades observadas durante a implementação de políticas, ações ou programas.

Seguindo-se as clarificações sobre os arranjos, Pires e Gomide (2015, p. 204) apresentam o seguinte entendimento:

Entendemos um arranjo institucional de implementação como o conjunto de regras, mecanismos e processos que define a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Assim, quando nos referimos ao arranjo de uma política específica, estamos basicamente chamando atenção para o modelo de governança implícito na sua implementação.

A par desses ensinamentos, outro ponto de interesse é quanto à discussão posta pelos autores de que cada arranjo de implementação reflete um modelo de governança implícito. Tem-se, assim, outra possibilidade de ampliação dessa discussão no sentido de que o arranjo não é neutro; ele resulta de escolhas políticas e administrativas. Sendo que essas escolhas podem variar conforme a política, o contexto e/ou os objetivos de governança. Outrossim, tem-se que essas escolhas terão afetações na forma como o poder, os recursos e os papéis são distribuídos.

Dessa forma, realizando-se um esforço de aproximar a teoria da prática tem-se a possibilidade da utilização da abordagem dos arranjos de implementação como ferramenta analítica. Nos dizeres de Pires e Gomide (2024, pp. 10-11):

Os arranjos de implementação deverão então ser descritos a partir de um esforço analítico e de levantamento de dados e informações - que pode envolver fontes primárias e/ou secundárias (por meio de análise documental e entrevistas com atores-chave, por exemplo) - que mapeie e reconstitua todo o conjunto de atores burocráticos, políticos e sociais que desempenham algum papel ou influência no processo de implementação. Da mesma maneira, de todos os instrumentos que organizam as interações entre eles. Nessa etapa, faz

se importante avaliar o tipo e a qualidade dos instrumentos de coordenação (formas de pactuação e mediação de conflitos, de coordenação intragovernamental e articulação intergovernamental); de interação Estado-sociedade (espaços ou instâncias de participação social e interfaces socio estatais, mecanismos de transparência pública); de gestão, como sistemas de acompanhamento da execução, monitoramento e avaliação; e finalmente, normatização, como leis, regulamentações e atos normativos que criem as competências necessárias para atuação dos envolvidos, autorizando-os e legitimando-os junto às autoridades competentes.

Pires e Gomide (2021, p. 53) esclarecem que: “O conceito deve ser operacionalizado conforme o problema de pesquisa, a literatura existente e o conhecimento substantivo do pesquisador sobre o objeto pesquisado, de forma interativa”. O desenho desta pesquisa alinha-se à finalidade descritiva, que é especialmente útil para conhecer as condições de implementação de uma política pública em determinado contexto e período.

Assim, ao buscar conhecer os diferentes arranjos adotados, foca-se no mapeamento dos múltiplos atores, instrumentos e formas de coordenação - presentes ou ausentes – durante a implementação dos programas de integridade pública nas Secretarias do Distrito Federal.

Reconhece-se que a ferramenta analítica pretendida foi pensada para contextos mais amplos, nos quais há interação de múltiplos atores (governamentais ou não governamentais), que demandam arranjos complexos para organizar essa interação. No entanto, justifica-se a relevância dessa abordagem para o objeto de estudo, uma vez que essa perspectiva permite uma compreensão (ainda não explorada) de como as decisões políticas e administrativas estruturaram as relações de responsabilidade e/ou poder e organização de recursos nos primeiros anos de implementação do programa de integridade no Distrito Federal. Essa análise amplia a compreensão sobre o processo de implementação dos programas, ao mesmo tempo, permite uma discussão qualificada sobre os desafios e potencialidades dos arranjos institucionais adotados.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS E RESULTADOS

4.1 Dados e resultados obtidos por intermédio do questionário e pesquisa documental

O questionário foi encaminhado para as 29 Secretarias de Estado que compõem a administração direta do DF. Da população da pesquisa, 24 secretarias responderam ao questionário; quatro secretarias prestaram algum tipo de devolutiva justificando o não preenchimento do questionário e uma secretaria não respondeu ao questionário nem encaminhou outro tipo de devolutiva. Tendo em vista que os órgãos não participantes correspondem a uma limitação de dados da pesquisa, apresenta-se: a relação de secretarias que não responderam ao questionário e não encaminharam nenhuma devolutiva (quadro 14); a relação de secretarias que não responderam ao questionário, mas encaminharam justificativas (quadro 15) e a relação de secretarias que responderam ao questionário (quadro 16).

Importa registrar que, não obstante a relação expressa das secretarias respondentes, as respostas individuais das secretarias participantes foram agrupadas de forma a possibilitar sua anonimização. Essa anonimização tem como objetivo buscar que os órgãos fornecessem as respostas mais honestas possíveis, sem preocupações com represálias futuras ou evidenciação em rankings de implementações mais ou menos avançadas.

Quadro 14: Relação de secretarias que não responderam ao questionário e não encaminharam nenhuma devolutiva

Qt.	Secretarias de Estado do Distrito Federal	Canal de envio
01	SEPD – Secretaria da Pessoa com Deficiência	E-mail institucional e Intermediação da CACI

Fonte: Elaboração própria.

Verifica-se que a maior limitação de dados da pesquisa é oriunda de um órgão que não consta no canal de transparência passiva. Em que pese a possibilidade do pedido de informação pelo e-mail institucional, tem-se que a falta de um controle direto sobre o atendimento das demandas, na prática, inviabiliza o acesso a informações produzidas por esses órgãos. Mesmo após a intermediação da Casa Civil, não houve devolutiva da SEPD.

Quadro 15: Relação de secretarias que não responderam ao questionário, mas apresentaram justificativa

Qt.	Secretarias de Estado do Distrito Federal	Canal de envio
01	SEAC - Secretaria de Atendimento à Comunidade	Participa.df
02	CAMI – Casa Militar	Participa.df

Qt.	Secretarias de Estado do Distrito Federal	Canal de envio
03	SETUR - Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal	Participa.df
04	SEGOV - Secretaria de Estado de Governo	Participa.df

Fonte: Elaboração própria.

Cumpra aduzir que não coube juízo quanto ao mérito das justificativas apresentadas por essas secretarias. Contudo, as justificativas apresentadas inviabilizaram o pleito de resposta ao questionário, principalmente, considerando a confiabilidade desejada nas respostas.

Quadro 16: Relação de secretarias que responderam ao questionário

Qt.	Secretarias de Estado do Distrito Federal	Canal de envio
01	SEAGRI - Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal	Participa.df
02	SEMOB - Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal	Participa.df
03	CACI - Casa Civil do Distrito Federal	Participa.df
04	SECOM - Secretaria de Estado de Comunicação do Distrito Federal	Participa.df
05	SECEC - Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do DF	Participa.df
06	SECTI - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação do Distrito Federal	Participa.df
07	SEDES - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal	Participa.df
08	SEE - Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal	Participa.df
09	SELDF - Secretaria de Estado do Esporte e Lazer do Distrito Federal	Participa.df
10	SEDUH - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal	Participa.df
11	SEJUS - Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito do Distrito Federal	Participa.df
12	SEEC - Secretaria de Estado de Economia	Participa.df
13	SEMA - Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal	Participa.df
14	SMDF - Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal	Participa.df
15	SODF - Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal	Participa.df
16	SEFJ - Secretaria de Estado da Família e Juventude do Distrito Federal	Participa.df
17	SES - Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal	Participa.df
18	SSP - Secretaria de Estado da Segurança Pública do Distrito Federal	Participa.df
19	SEDET - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal	Participa.df
20	DFLEGAL - Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal	Participa.df
21	SEAPE - Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	Participa.df
22	SEPE – Secretaria de Estado de Projetos Especiais	E-mail institucional e Intermediação da CACI
23	SERINS – Secretaria de Estado de Relações Institucionais	E-mail institucional e Intermediação da CACI
24	SERINTER - Secretaria de Estado de Assuntos Internacionais	E-mail institucional e Intermediação da CACI

Fonte: Elaboração própria.

A partir das 24 respostas obtidas foi possível realizar o mapeamento dos arranjos de implementação de 82,75% das Secretarias de Estado do Distrito Federal. Assim, não obstante a limitação na obtenção de dados, considera-se que a amostra obtida não é demasiadamente estreita de forma que inviabilizasse a continuidade da pesquisa. Principalmente, ao considerar que os dados fornecidos pelos órgãos respondentes permitiram a identificação de variações nos arranjos mapeados, ao mesmo tempo, permitiram o avanço das discussões sobre as potencialidades e desafios desses arranjos.

4.1.1 Análise dos atores e suas relações

Em primeiro momento, por intermédio das perguntas de 1 a 6, buscou-se conhecer os atores envolvidos na implementação do programa em cada secretaria, bem como suas relações. Outrossim, buscou-se identificar as alterações ocorridas nas unidades designadas nos primeiros anos de implementação dos programas.

Tabela 1: Mapeamento dos atores e suas relações

Item de análise	Sim (%)	Não (%)	P6: Frequência de Interação (%)
P1: Unidade designada?	66,6	33,3	-
P2: Alteração de unidade?	33,3	66,6	-
P3: Unidades Alteradas	Respostas mapeadas por frequência no gráfico 1.		
P4: Interação com outras unidades da secretaria?	66,6	33,3	-
P5: Interação com outras secretarias?	54,1	45,8	Anual: 15,38 Semestral: 7,69 Mensal: 7,69 Quinzenal: 7,69 Semanal: 38,46 Outros: 23,07

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

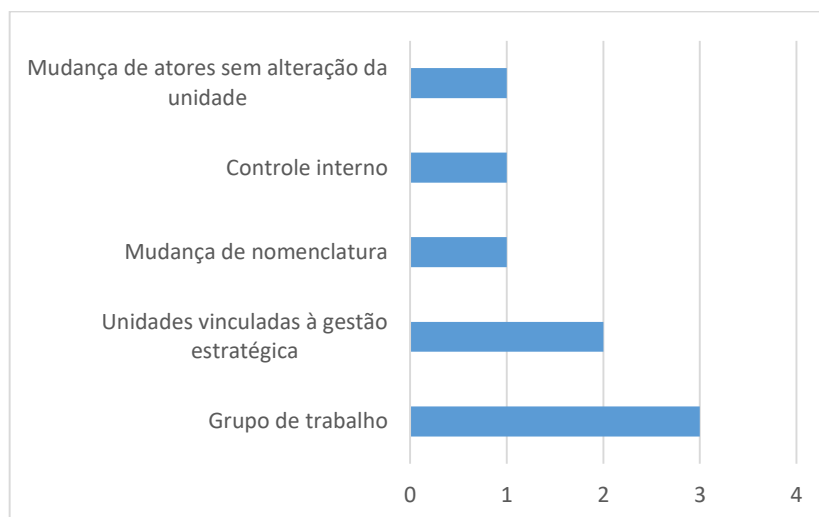
Inicialmente, verifica-se que 66,6% das secretarias respondentes possuem uma unidade formalmente designada para formular, implementar e/ou monitorar o programa de integridade no órgão. Essa designação pode indicar o grau de formalização e/ou maior comprometimento com a institucionalização do programa. Por sua vez, a ausência de uma unidade formalmente

designada pode sugerir maior fragilidade no arranjo institucional. Isso porque essa ausência pode acentuar a falta de uma delimitação clara de responsabilidades e instâncias responsáveis pela condução dos processos de formulação, implementação e monitoramento do programa. Nesse sentido, a ausência de unidade formalmente designada pode dificultar ou mesmo inviabilizar os processos de implementação.

Para melhor compreender o impacto da designação de uma unidade responsável, será realizada uma comparação entre as secretarias que possuem unidade designada e aquelas que não possuem, considerando também o avanço nos normativos de implementação. O objetivo é verificar se há uma possível correlação entre essas duas variáveis.

Outro importante ponto de análise quando se estuda o arranjo de implementação de uma política única é identificar as alterações ocorridas nesse arranjo ao longo do tempo. No que se refere à unidade designada, 33,3% das secretarias informaram que houve alteração dessa unidade. Não obstante a razoável estabilidade dos arranjos ao longo do tempo, identificar as alterações ocorridas pode contribuir para uma reflexão analítica sobre as limitações e desafios de alguns tipos de arranjos. Para essa análise, os resultados foram sistematizados no gráfico de frequência 1. De forma a identificar as principais semelhanças nessas alterações, bem como conhecer casos raros ou únicos.

Gráfico 1: Alterações nas unidades designadas



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Importa registrar que, em que pese 33,3% das secretarias terem respondido afirmativamente sobre alteração da unidade designada, na análise das respostas abertas identifica-se que uma dessas alterações se refere à alteração de nomenclatura e outra refere-se à mudança na alteração do quadro de servidores e não particularmente a mudança na unidade.

Em relação às mudanças ocorridas nas unidades vinculadas à gestão estratégica, parece ter ocorrido um mero ajuste no posicionamento hierárquico dessas unidades. Assim, pode-se considerar que houve alteração nas unidades designadas em 16,6% das secretarias respondentes. Essas inferências serão verificadas na fase de entrevistas.

Tecidas essas considerações, o ponto de maior interesse na análise das frequências está na tendência de alteração dos arranjos quando inicialmente foi designado um grupo de trabalho. Há ainda um caso único que aponta que a unidade inicialmente designada era vinculada ao controle interno. Essas alterações podem evidenciar, respectivamente, dificuldades encontradas nos primeiros anos da implementação e uma mudança na abordagem do programa.

Em relação à interação interna, 66,6% dos respondentes afirmaram que interagem com outras unidades do órgão. Para melhor compreender essa interação, o gráfico 2 demonstra a frequência que as unidades internas foram mencionadas. Essa sistematização, além de permitir a identificação das principais semelhanças e diferenças, permitiu a identificação de possíveis lacunas nos processos de implementação. Isso porque, é possível perceber que não há menções a unidades de tecnologia da informação, o que pode indicar uma baixa informatização.

Gráfico 2: Interações internas



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

A par das informações sistematizadas, verifica-se que as principais semelhanças nos arranjos indicam interação com unidades ligadas a alta gestão como comitê interno de governança (CIG), gabinete e secretaria-executiva. A frequência dessas menções pode indicar que há um comprometimento dos gestores de alto escalão com a implementação do programa

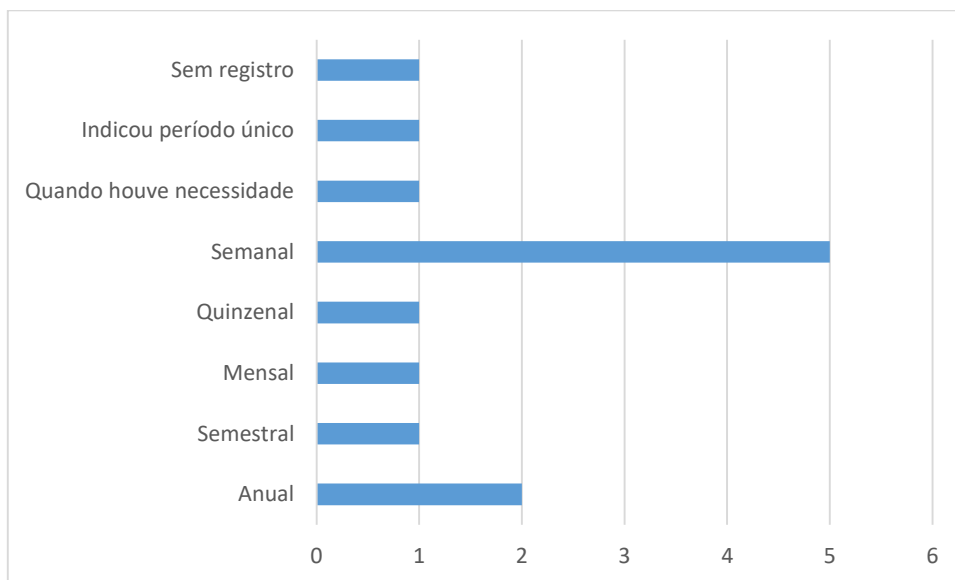
de integridade. Há também convergência nas respostas que indicam relações com as áreas de comunicação, transparência e unidades relacionadas ao controle e correição. Tem-se também a identificação de convergência para interação com as áreas fins (denominadas no gráfico subsecretarias específicas). As principais diferenças nos arranjos verificam-se nas menções à Assessoria Jurídico-Legislativa (AJL) e setores de compras, contratos e pessoal. A forma como foram escolhidas essas unidades para interação será aprofundada na fase de entrevistas.

Registra-se a possível ausência de participação dos setores ligados a tecnologia da informação. Essa possível ausência é relevante porque pode indicar uma baixa informatização nos processos de trabalho adotados durante a implementação dos programas. Explica-se que se dá preferência pela utilização da expressão possível ausência, uma vez que geralmente as áreas de tecnologia são subordinadas a Subsecretaria de Administração Geral (SUAG), que foi citada nas respostas.

Finalizando a análise dos atores e suas relações, 54,1% dos órgãos responderam que interagiram com outras secretarias. O ponto de maior relevância é que ao verificar as respostas abertas 92,3% dos órgãos responderam que a interação externa ocorreu exclusivamente com a Controladoria-Geral do Distrito Federal, que é o órgão responsável pela coordenação da implementação dos programas de integridade no âmbito do Distrito Federal. Apenas um órgão respondeu que essa interação se deu ao estudar os normativos sobre integridade pública publicados por outras secretarias.

Esses dados apontam para uma possível centralização da articulação intragovernamental e, por conseguinte, a ausência de uma atuação em rede entre as secretarias. Essa centralização pode implicar em uma sobrecarga para o órgão coordenador, bem como gerar maior dependência do órgão central para implementação dos programas. Ademais, a ausência de uma rede de articulação horizontal entre as secretarias diminui as possibilidades de colaborações e aprendizados, para além de reduzir as possibilidades de inovação.

Ainda em relação à interação externa, perguntou-se sobre a frequência dessa interação. Neste ponto, cumpre esclarecer que o questionário foi encaminhado pelo canal de transparência passiva, o que permitiu que alguns órgãos acrescentassem respostas não previstas inicialmente no questionário. O gráfico 3 demonstra a variação na frequência dessas interações.

Gráfico 3: Interações externas

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Considerando que a maior parte das interações se deu apenas com o órgão coordenador, a diferença de frequência nessa interação pode ser aprofundada durante a etapa de entrevistas, de forma a buscar entender como ocorreu a interação com a Controladoria-Geral.

3.1.2 Análise dos instrumentos

Em relação aos instrumentos, em primeiro momento, deu-se especial atenção aos instrumentos normativos responsáveis por fornecer as diretrizes para implementação dos programas.

Tabela 2: Instrumentos normativos

Item de análise	Sim (%)	Não (%)	P11: Aplicação das Regras? (%)
P7: Política de Integridade?	50,0	50,0	- não há normas: 25,0 - não são bem definidas nem aplicadas: 0,0 - bem definidas e não aplicadas: 4,1 - bem definidas e parcialmente aplicadas: 12,5 - bem definidas e aplicadas integralmente: 33,3 - não respondeu: 25,0

Item de análise	Sim (%)	Não (%)	P11: Aplicação das Regras? (%)
P8: Normativo publicado?	Respostas mapeadas na tabela 18.		
P9: Plano de Integridade?	37,5	62,5	--
P10: Instância Decisória?	88,8	11,1	--

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Inicialmente, tem-se que 50% dos órgãos participantes responderam que possuem política de integridade publicada. Contudo, na pesquisa documental realizada no SINJ/DF, foram identificadas três secretarias respondentes que possuem política de integridade publicada (sem revogação expressa), mas responderam que não possuem política no questionário. Assim, considerando-se as informações extraídas da análise documental é possível considerar que 62,5% das secretarias possuem política de integridade publicada. As razões de divergência nas respostas do questionário podem ser aprofundadas na fase da entrevista.

Retoma-se que, ao se estudar o arranjo institucional de uma política única, busca-se identificar as alterações ocorridas no arranjo ao longo do tempo. No que se refere aos instrumentos normativos, observa-se que não houve alterações nos normativos publicados desde as primeiras publicações no ano de 2019. Essa inferência é possível ao verificar no SINJ/DF que não há normativos revogados sobre a matéria.

Quadro 17: Mapeamento das publicações sobre integridade pública no DF (2019/2024)

Secretarias de Estado	Normativos Publicados
CACI	PORTARIA Nº 23, DE 10 DE MAIO DE 2019
SEDET	PORTARIA Nº 44, DE 12 DE JULHO DE 2019
SODF	PORTARIA Nº 166, DE 02 DE OUTUBRO DE 2019
SEJUS	PORTARIA Nº 264, DE 06 DE ABRIL DE 2020
SEAGRI	PORTARIA Nº 71, DE 13 DE OUTUBRO DE 2021
SEDES	PORTARIA Nº 21, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2022
SES	PORTARIA Nº 206, DE 11 DE MARÇO DE 2022
SEDUH	PORTARIA Nº 88, DE 31 DE AGOSTO DE 2022
SMDF	PORTARIA Nº 50, DE 31 DE AGOSTO DE 2022
SEEC	PORTARIA Nº 356, DE 17 DE MAIO DE 2023

Secretarias de Estado	Normativos Publicados
SEE	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 29 DE JUNHO DE 2023
SECEC	PORTARIA Nº 301, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2023
SSP	PORTARIA Nº 19, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2024
SEMOB	PORTARIA Nº 61, DE 18 DE ABRIL DE 2024
SEAPE	PORTARIA Nº 214, DE 02 DE SETEMBRO DE 2024
SECTI	PORTARIA Nº 170, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2024
SEPE	Não identificado.
SERINTER	Não identificado.
SEPD	Não identificado.
SRI	Não identificado.
SEAC	Não identificado.
SETUR	Não identificado.
SEGOV	Não identificado.
DFLEGAL	Não identificado.
CAMI	Não identificado.
SECOM	Não identificado.
SELDF	Não identificado.
SEFJ	Não identificado.
SEMA	Não identificado.

Fonte: SINJ/DF (2024). Elaboração própria.

Na análise dos normativos acima relacionados, verifica-se que a Casa Civil foi pioneira ao dispor sobre a implementação do programa de integridade pública naquele órgão, por intermédio da Portaria nº 23, de 10 de maio de 2019. Em linhas gerais, o normativo dispõe que o programa será instituído, ao mesmo tempo, já dispõe acerca das fases previstas para a implementação. Além disso, a Portaria traz os elementos do programa, princípios, diretrizes e objetivos. Importa destacar que o normativo já define os atores responsáveis pela implementação, indicando o comitê interno de governança pública como instância responsável pela gestão estratégica. Outrossim, indica a subsecretaria de compliance como responsável por fornecer apoio ao comitê e capacitar os servidores designados para atuar nos campos de integridade pública e gestão de riscos.

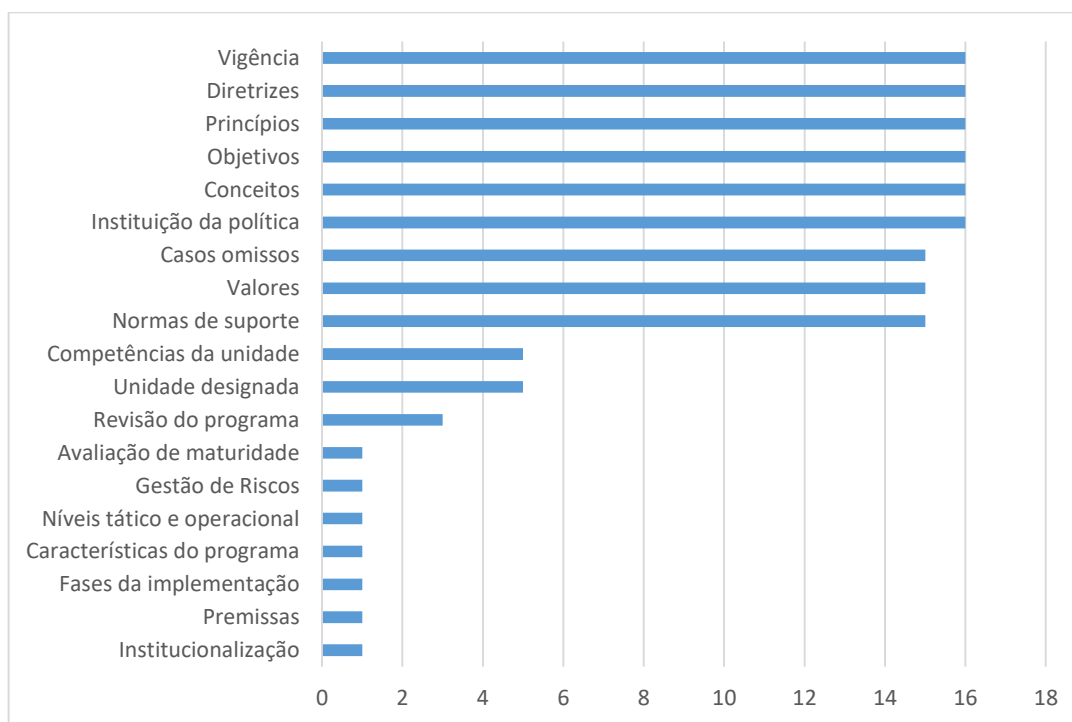
A próxima publicação sobre integridade pública é oriunda da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDET). Por intermédio da Portaria nº 44, de 12 de julho de 2019, o órgão dispõe sobre sua política de integridade. Esse normativo apresenta conceitos, versa sobre valores, princípios e objetivos. No entanto, em que pese mencionar que o programa

de integridade do órgão será elaborado, não define unidades ou fases de implementação ou outros elementos que embasem maior operacionalização.

Assim, o primeiro ponto de observação sobre os instrumentos utilizados para promover a política de integridade pública no Distrito Federal versa sobre a abordagem. O primeiro normativo, para além de apresentar conceitos de caráter mais geral, possui uma estrutura mais detalhada que permite uma abordagem de caráter mais operacional. Ao definir responsabilidades e fases de implementação, a Casa Civil fornece elementos que possibilitam iniciar a implementação do programa. Por outro viés, o segundo instrumento publicado possui uma abordagem mais abrangente ao trazer os conceitos, valores e princípios nos quais os gestores devem pautar-se para seguir com a implementação do programa. Assim, esse instrumento traz uma abordagem menos operacional para implementação do programa.

Essa observação é relevante, uma vez que, com pequenas variações, todos os órgãos adotaram o padrão de publicar uma política de integridade com caráter abrangente. O gráfico 4 demonstra a frequência das principais convergências e divergências dos 16 normativos relacionados no quadro 17.

Gráfico 4: Comparação dos normativos publicados



Fonte: Publicações do SINJ/DF. Elaboração própria.

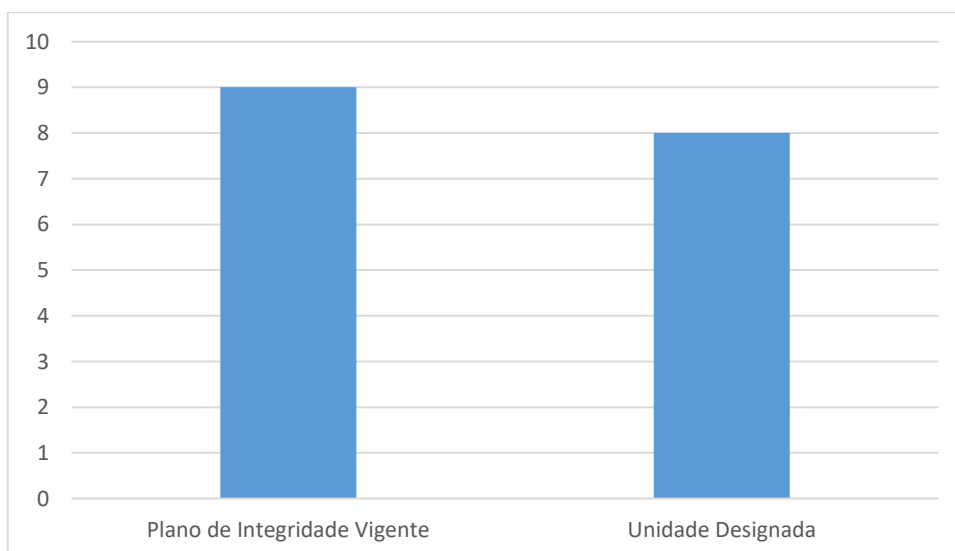
Nessa análise verifica-se que, além de não terem ocorrido alterações nos instrumentos normativos ao longo do tempo, a estrutura desses instrumentos é extremamente semelhante, com exceção da publicação oriunda da Casa Civil.

Em relação à percepção dos órgãos sobre a clareza e aplicabilidade de seus normativos, todas as secretarias que publicaram normativos consideram suas normas bem definidas. Quanto à aplicabilidade, 33,33% das secretarias consideram que suas normas são aplicadas integralmente, outros 12,5% apresentam a percepção de que suas normas são parcialmente aplicadas e 4,16% consideram que suas normas não são aplicadas. Considerando a similaridade das normas, a fase das entrevistas pode ajudar a compreender o contexto específico dessas percepções. A fase de entrevistas pode evidenciar possíveis desafios na aplicação das normas comuns a várias secretarias, ao mesmo tempo, pode identificar como outras secretarias já superaram esses mesmos desafios para considerarem suas normas integralmente aplicadas.

Em relação à formalização do plano de integridade, 37,50% das secretarias informaram que possuem o plano formalizado. Dessas secretarias apenas uma não confirmou que o plano foi aprovado pela alta gestão.

Neste ponto, retoma-se a premissa levantada anteriormente de que a designação de unidade responsável pode ser uma das variáveis que contribui para o avanço da implementação do programa integridade. Para verificar uma possível correlação entre essas variáveis, apresenta-se o gráfico 5. Os resultados do gráfico foram obtidos após a filtragem das secretarias que responderam que possuem plano de integridade formalizado (pergunta 9). Em seguida verificou-se se essas secretarias possuíam unidade designada (pergunta 1).

Gráfico 5: Comparação entre unidade designada e plano de integridade vigente



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

A análise das respostas do questionário revelou que 88,8% das secretarias com plano de integridade vigente também possuem uma unidade designada. Esse resultado coaduna-se com a proposição acerca da relevância de unidades designadas, com papéis claramente definidos, para a construção de arranjos institucionais capazes de promover as condições necessárias para que uma política e/ou programa seja capaz de alcançar os objetivos almejados.

4.1.3 Análise das práticas organizacionais alinhadas aos eixos estruturadores do Decreto

As perguntas entre P12 e P19 tem como objetivo identificar as práticas organizacionais alinhadas aos eixos estruturadores do programa de integridade dispostos no Decreto nº 39.736/2019, com exceção do eixo estruturador dois, que versa sobre unidade designada e já foi objeto de análise.

Tabela 3: Práticas organizacionais alinhadas aos eixos estruturadores do Decreto

Item de análise	Sim (%)	Não (%)	P13: Frequência da Interação? (%)
P12: Interação com a alta administração?	70,83	29,16	- Anual: 5,88 - Semestral: 11,76 - Trimestral: 5,88 - Mensal: 52,94 - Quinzenal: 5,88 - Semanal: 5,88 - Conforme necessidade: 5,88 - Sem registros: 5,88
P14: Situações em que ocorriam as interações.	Respostas mapeadas por frequência no gráfico 6.		--
P15: Gestão de riscos:	Identificação: 54,16 Análise: 58,34 Avaliação: 45,83 Resposta: 33,34 Nenhuma: 41,66		--
P16: Treinamentos / eventos? (*)	56,52	43,47	--
P17: Descrição dos eventos	Respostas mapeadas por frequência no gráfico 8.		--
P18: Há monitoramento contínuo? (*)	30,43	69,56	--

Item de análise	Sim (%)	Não (%)
P19: Como ocorreu o monitoramento?	Respostas mapeadas por frequência no gráfico 9.	--

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Em relação ao alinhamento com os eixos estruturadores previstos no Decreto nº 39.736/2019, o primeiro eixo versa sobre o comprometimento e apoio permanente da alta administração. Cumpre esclarecer que se optou por não perguntar diretamente sobre o apoio da alta administração, a fim de não obter respostas viesadas. Assim, a aderência a esse eixo foi verificada a partir da pergunta sobre a interação com a alta administração.

As respostas ao questionário indicam que 70,83% das secretarias possuem algum nível de interação com a alta administração, o que pode indicar o comprometimento dos gestores com a implementação do programa. Em relação à frequência dessa interação, a maior convergência se deu em 52,94% das secretarias registram uma interação mensal, seguidas de outras 11,76% que informaram frequências semestrais. Outros 35,28% dos órgãos informaram frequências de interação variadas com a alta administração. A partir desses dados, é possível inferir que há um alinhamento com o eixo 1, principalmente considerando a maior periodicidade dessas interações é mensal, fato que indica um espaço de apoio constante.

Contudo, para além desses indicativos de apoio da alta administração, a partir da pergunta 14, buscou-se entender como essas interações ocorriam. As respostas abertas foram mapeadas e se dividiram entre apontar os principais atores dessa interação ou indicar em qual fase (formulação, implementação e/ou monitoramento) essa interação ocorre.

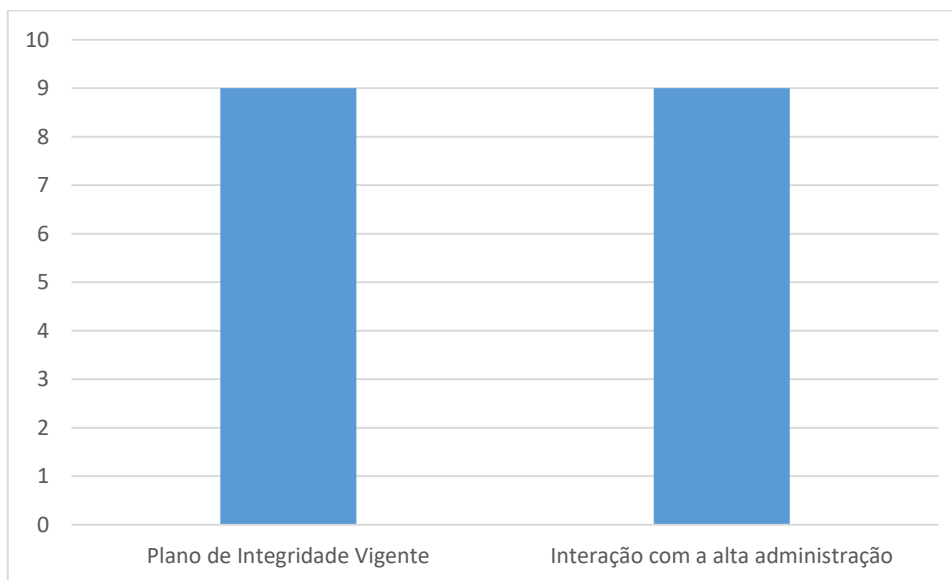
Gráfico 6: Interação com a alta administração

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

No que se refere às fases de interação, verifica-se principalmente uma interação com a alta administração durante a fase de formulação e monitoramento. Há ainda um relato de que a alta administração atua como instância decisória.

Em relação aos atores, verifica-se que o comitê interno de governança emerge como um dos principais atores responsáveis pelo comprometimento e apoio da alta administração com a implementação do programa de integridade nos órgãos. Considerando a relevância dessa informação, buscou-se comparar a relação existente entre o apoio da alta administração e o avanço na elaboração do plano de integridade nas secretarias, conforme demonstrado a seguir pelo gráfico 7.

O gráfico 7 foi construído a partir da filtragem das secretarias que responderam possuir plano de integridade formalizado (pergunta 9), seguido da comparação com as respostas sobre interações com a alta administração (pergunta 12).

Gráfico 7: Relação entre o apoio da alta administração e plano de integridade vigente

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

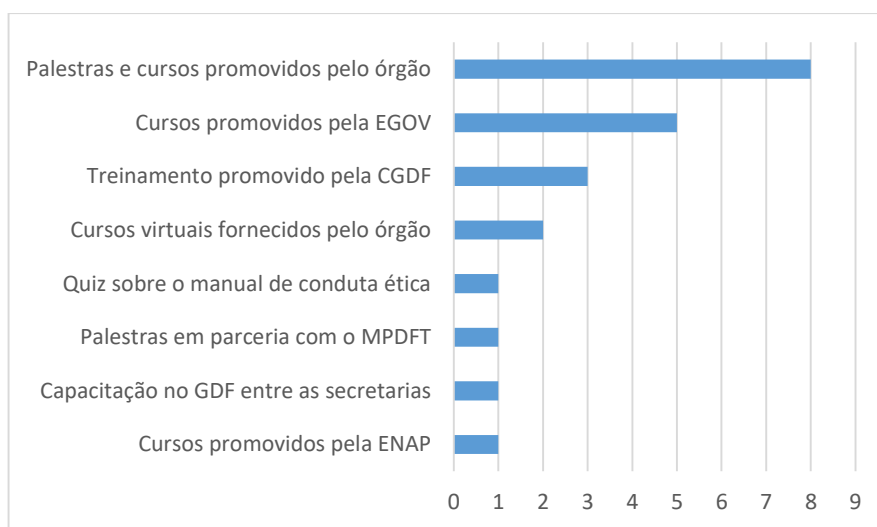
Assim, verificou-se que todas as secretarias que informaram possuir plano de integridade vigente também informaram possuir interação com a alta administração. Além disso, sete dessas secretarias informaram que possuem interação mensal com alta administração. Nesse contexto, pode-se inferir que além do apoio formal da alta administração, a frequência das interações também podem ser um indicador positivo para o avanço do programa.

O eixo II dispõe sobre a definição de unidade responsável pela implementação e acompanhamento do programa no órgão ou entidade, sem prejuízo das demais atividades nela exercidas. Esse ponto já recebeu uma primeira análise no estudo dos atores, oportunidade na qual constatou-se que 66,6% das secretarias respondentes já possuem unidade designada. Na fase de entrevistas, pretende-se aprofundar questões sobre o posicionamento organizacional dessas unidades e motivos para escolha dessas unidades.

O eixo III trata da identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos de integridade sob orientação técnica da Controladoria-Geral do Distrito Federal. O primeiro ponto de análise é que 58,34% dos órgãos respondentes possuem algum grau de aderência a esse eixo. No mapeamento das respostas evidencia-se que as secretarias começam pela identificação dos riscos e vão trilhando um percurso metodológico até chegar no desenvolvimento na fase de resposta aos riscos. Há exceção de uma secretaria que mencionou ter realizado análise dos riscos sem ter realizado a identificação desses riscos. Por fim, tem-se que 41,66% dos órgãos respondentes ainda não possuem nenhuma aderência a esse eixo.

O eixo IV refere-se à promoção de treinamentos e eventos que disseminem, incentivem e reconheçam boas práticas na gestão pública. Importa destacar que um dos órgãos participantes não respondeu à pergunta 16, que versa sobre essa questão. Das secretarias que responderam a essa pergunta 56,52% informaram que já realizaram algum tipo de treinamento ou evento para promover a pauta da integridade pública. A frequência dos treinamentos e eventos estão relacionados no gráfico 8.

Gráfico 8: Treinamentos e eventos sobre integridade pública



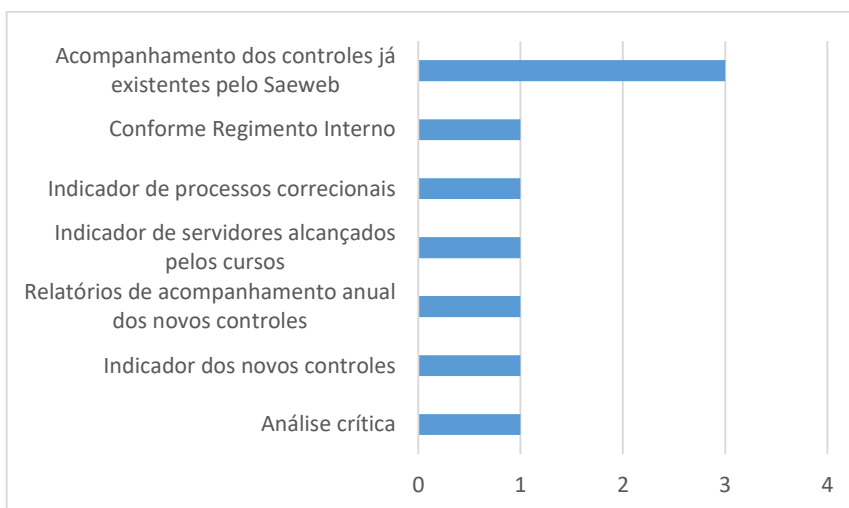
Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Mapeando-se as respostas abertas, verifica-se que a maior frequência de eventos relacionados à capacitação em integridade pública foi promovida diretamente pelo próprio órgão. Há também menção expressa sobre a oferta da capacitação de forma virtual. Outra frequência relevante é a da Escola de Governo do Distrito Federal (EGOV), que emerge como um ator potencial na construção e fortalecimento dos programas de integridade no âmbito do Distrito Federal, por intermédio da promoção de capacitação dos servidores. O fortalecimento das relações com essa instituição também é uma oportunidade de ampliar a capacitação de servidores em órgãos que ainda não possuem estrutura institucional para oferecer por si só a capacitação na área de integridade pública.

O último ponto de interesse são dois casos únicos: quiz na intranet e parceria com o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT. Esses casos podem demonstrar potencialidades na implementação não exploradas por outras secretarias, respectivamente, no uso dos sistemas institucionais para promoção da integridade pública e ampliação da rede de atores.

Por fim, o eixo V versa sobre o monitoramento contínuo do programa de integridade por meio de indicadores. Registra-se que uma das secretarias participantes não respondeu a essa pergunta. Nesse ponto, verificou-se que 30,43% das secretarias dos órgãos que responderam a essa pergunta possuem algum monitoramento de seus processos de implementação. A forma de monitoramento está discriminada no gráfico 9.

Gráfico 9: Práticas de monitoramento



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

O ponto de convergência dessa análise se dá entre as secretarias que indicaram o uso do Sistema de Gestão de Auditoria do Distrito Federal (SaeWeb). As demais secretarias adotam procedimentos diferentes para realizar o monitoramento de seus programas. Tem-se aqui a possibilidade de ampliar os estudos para compreender as potencialidades e limitações do instrumento de monitoramento SaeWeb, ao mesmo tempo, é possível buscar identificar se algum dos processos de monitoramento já adotados pode ser considerado uma possibilidade complemento a utilização desse sistema.

Por fim, em relação ao alinhamento das práticas organizacionais com os eixos estruturadores do programa, apresenta-se o gráfico 10. O gráfico foi gerado a partir das respostas para cada eixo estruturador:

- Pergunta 1 = Unidade Designada
- Pergunta 12 = Comprometimento da alta administração
- Pergunta 15 = Gestão de riscos
- Pergunta 16 = Treinamentos e eventos
- Pergunta 18 = Monitoramento

As respostas para cada eixo estruturador do Decreto foram registradas como "sim" ou "não". Cada resposta “sim” recebeu o valor 1, enquanto cada resposta “não” ou não respondida recebeu o valor 0. Para cada eixo estruturador, calculamos a proporção de respostas “sim” em relação ao total de respostas (soma de "sim" e "não"). No caso particular da gestão de riscos, todas as secretarias que informaram pelo menos uma ação recebeu nota 1, enquanto as que não tiveram nenhuma ação em relação aos riscos receberam nota 0. A fórmula utilizada foi:

$$\text{Proporção sim} = \frac{\text{nº de respostas sim}}{\text{nº total de respostas}}$$

Por exemplo, em relação às unidades designadas houve 16 respostas como “sim” e 05 respostas como “não”.

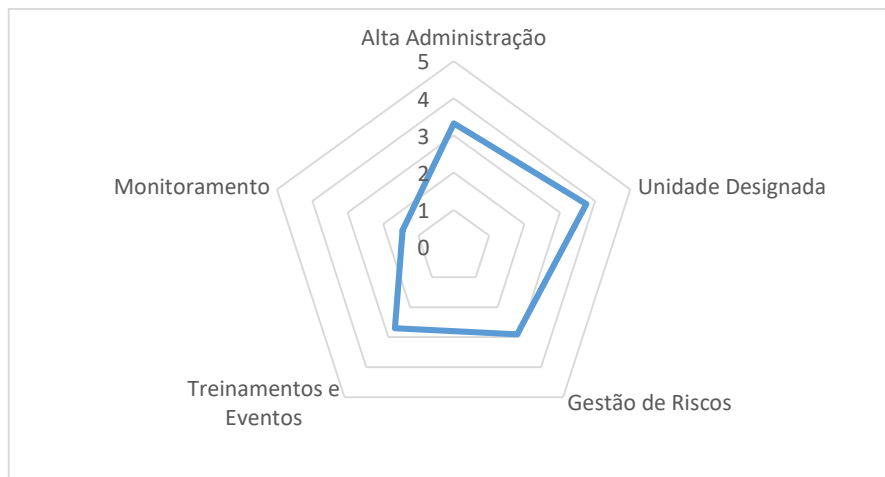
$$\text{Proporção sim} = \frac{16}{24} = 0,66$$

Posteriormente, os valores foram multiplicados por 5 para ajustar a escala de 0 a 5 do gráfico radar. No exemplo do eixo unidade designada, o cálculo foi:

$$\text{Valor escalado: } 0,66 \times 5 = 3,33$$

Os valores escalados foram usados para traçar cada ponto no gráfico, conectando-os para formar o gráfico representativo da aderência. Quanto mais próximo de 5 (a ponta do eixo), maior o alinhamento com os eixos estruturadores previstos no Decreto.

Gráfico 10: Aderência das secretarias aos eixos estruturadores do programa de integridade



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

A partir da análise dos dados, percebe-se que a maior aderência se relaciona a unidade designada, seguida do comprometimento da alta administração e da gestão de riscos. Por sua vez, os eixos que versam sobre treinamentos e monitoramento são os que atualmente possuem uma menor aderência.

4.1.4 Coordenação do órgão central

A aplicação do questionário buscou ainda identificar os atores e a forma como ocorreu a coordenação da implementação dos programas. Relembra-se que o Decreto Distrital nº 39.736/2019 prevê que a Casa Civil (CACI) e a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) foram os órgãos designados como responsáveis por essa coordenação. A tabela 4 traz os resultados obtidos de forma sintetizada.

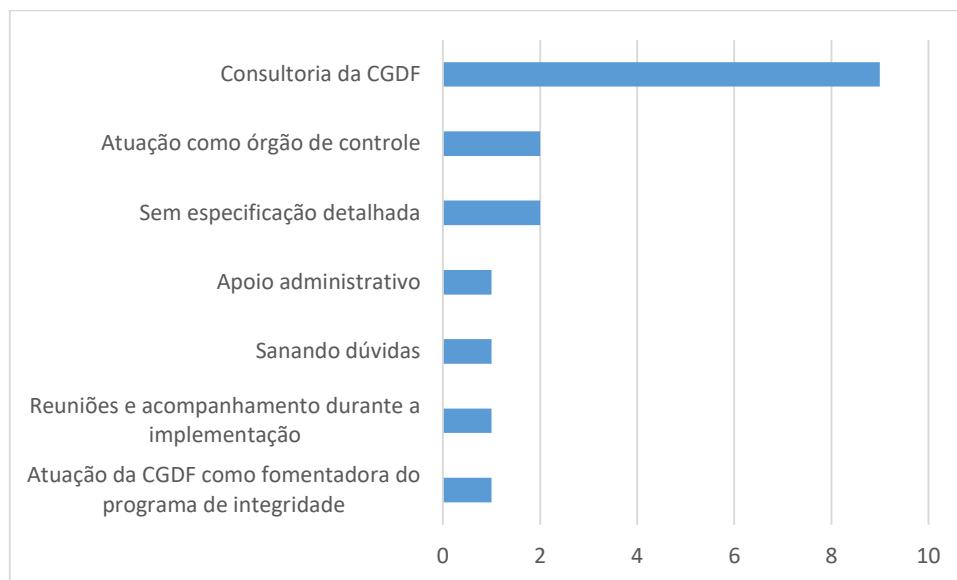
Tabela 4: Coordenação intragovernamental

Item de análise	Respostas (%)
P20: Órgão coordenador? (*)	Somente CGDF: 62,5 Somente CACI: 0,00 CGDF e CACI: 12,5 Nenhum dos 02 órgãos: 16,6
P21: Forma como ocorreu a coordenação?	Respostas mapeadas por frequência no gráfico 11.

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Preliminarmente, registra-se que dois órgãos não responderam a pergunta 20. Das secretarias respondentes 62,5% apontaram que apenas a CGDF atuou como órgão responsável pela coordenação; 12,5% responderam que tanto a CACI quanto a CGDF atuaram como órgãos coordenadores e outros 16,6% indicaram que nenhum dos órgãos atuou como coordenador. Uma possível explicação para a ausência da Casa Civil pode se dar pela compreensão da alteração de sua estrutura institucional. A subcontroladoria de governança integrava a estrutura institucional da Casa Civil, mas posteriormente passou a integrar a estrutura institucional da Controladoria-Geral.

Quanto à forma como ocorreu essa coordenação, a frequências das descrições é apresentada no gráfico 11.

Gráfico 11: Forma de coordenação

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

A sistematização dos dados permite verificar que a maioria dos órgãos reconheceu o trabalho da CGDF por meio da competência de consultoria do órgão. Há apenas duas menções sobre a atuação de uma coordenação voltada para as atividades de controle. As outras frequências indicam uma percepção positiva da atuação da CGDF com menções a apoio, acompanhamento e auxílio em situações de dúvidas.

4.1.5 Identificação de outros aspectos relevantes não tratados pelo pesquisador

Por fim, o questionário abriu a possibilidade de mapear outras questões relevantes no processo de implementação pelos órgãos não exploradas nas perguntas já realizadas. As respostas foram sintetizadas na tabela 5.

Tabela 5: Outras informações relevantes

Item de análise	Sim (%)	Não (%)
P22: Outros aspectos relevantes?	33,33	66,66

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Dos órgãos que responderam afirmativamente a essa questão quatro justificaram a ausência no avanço de algumas questões em virtude de se encontrarem na fase inicial da

implementação do programa no órgão. Duas secretarias informaram que iniciaram as ações de consultoria com a CGDF. Uma secretaria indicou a página no site oficial do órgão, na qual poderiam constar informações adicionais sobre seus processos de implementação. Por fim, uma secretaria sugeriu que fossem abordadas questões relativas às ações disciplinares.

4.2 Dados e resultados obtidos por intermédio da realização de entrevistas

Inicialmente, encaminhou-se e-mail para as 24 Secretarias de Estado que responderam ao questionário. O e-mail foi direcionado para o endereço eletrônico indicado no próprio questionário. Considerando a baixa taxa de respostas aos e-mails, posteriormente, tentou-se contato telefônico. Também a partir dos números indicados nas respostas aos questionários.

Considerando que os órgãos não participantes correspondem a uma limitação de dados desta pesquisa, apresentam-se os quadros 18 e 19, respectivamente, com a relação de secretarias que participaram da fase de entrevistas e secretarias que não participaram dessa fase ou não assinaram o termo de consentimento. No entanto, registra-se que as respostas individuais das secretarias participantes foram agrupadas de forma a possibilitar sua anonimização, conforme termo de consentimento livre e esclarecido assinado pelos participantes (anexo 1).

Quadro 18: Secretarias que participaram da fase de entrevistas

Secretarias de Estado
CACI – Casa Civil
SEAGRI – Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
SECTI – Secretaria de Ciência Tecnologia e Inovação
SEDES – Secretaria de Desenvolvimento Social
SMDF – Secretaria de Estado da mulher
SEDUH - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEE – Secretaria de Estado de Educação
SEJUS – Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania
SSP - Secretaria de Estado de Segurança Pública
SEPE – Secretaria de Estado de Projetos Especiais
SERINTER- Secretaria de Relações Internacionais
SERINS – Secretaria de Relações Institucionais
SES – Secretaria de Estado de Saúde

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 19: Secretarias que não participaram da fase de entrevistas ou não assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido

Secretarias de Estado
DFLEGAL - Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal
SEAPE – Secretaria de Estado de Administração Penitenciária
SECEC - Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do Distrito Federal
SECOM - Secretaria de Estado de Comunicação do Distrito Federal
SEDET - Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal
SEEC – Secretaria de Estado de Economia
SEFJ - Secretaria de Estado da Família e Juventude do Distrito Federal
SELDF - Secretaria de Estado do Esporte e Lazer do Distrito Federal
SEMA - Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal
SEMOB – Secretaria de Transporte e Mobilidade
SODF – Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura

Fonte: Elaboração própria.

A partir da relação de secretarias que participaram da fase de entrevistas e das que não participaram dessa fase é possível verificar a diversidade de Secretarias de Estado em relação ao tipo de atividade exercida e ao porte organizacional. Nesse sentido, em que pese a limitação de dados da pesquisa considerando a relação de secretarias não respondentes, tem-se que a amostra obtida possui diversidade para minimizar o efeito de possíveis vieses na pesquisa. Isso porque, constam participações de secretarias tanto relacionadas a atividades meio como relacionadas a atividades fins; o tamanho da estrutura dessas secretarias também é diversificado e, por fim, aponta-se que não houve participação apenas de órgão em estágio avançado da implementação do programa, secretarias no estágio inicial da implementação do programa também realizaram contribuições para a pesquisa na fase de entrevistas. Assim, pode-se considerar a ausência de viés sistemático na amostra.

4.2.1 Percepções do trabalho de campo a partir de memorandos

Tecidas essas considerações, tem-se como importante contextualizar as impressões gerais sobre o processo de entrevistas, que foram registradas em memorandos conforme os ensinamentos de Prandini et al (2001). Os memorandos foram produzidos com o objetivo de

registrar as percepções subjetivas da entrevistadora, para narrar aspectos que não seriam plenamente captados pela transcrição literal das falas.

Essa prática, contribui para enriquecer a análise ao integrar a dimensão vivencial do trabalho de campo à interpretação dos dados. Assim, os registros a seguir oferecem subsídios que dialogam com as categorias analíticas da pesquisa.

Em relação aos entrevistados a percepção geral é que se tratava de agentes públicos em sua maior parte muito interessados em relação à implementação do programa de integridade no seu órgão. Igualmente, os entrevistados demonstraram muito conhecimento sobre as origens da formulação e implementação do programa até os processos de trabalho atuais.

Outra percepção geral é em relação à coordenação da CGDF, a maior parte dos órgãos demonstrou grande grau de satisfação com o trabalho realizado pelos auditores que acompanharam os processos de formulação e implementação do programa. Outro ponto de destaque é que a maior parte dos entrevistados utilizou o termo “consultivo” ao se referir à coordenação da CGDF, o que evidencia que havia um claro entendimento sobre a função consultiva do órgão de controle, que não se confunde com suas funções de auditoria.

Registra-se que dois entrevistados teceram comentários em relação a uma ausência de participação da CGDF na fase inicial de execução do programa, fato que trouxe algumas dificuldades para as secretarias. Sendo que um desses entrevistados teceu comentários sobre acreditar que a fase de execução não seria de fato uma responsabilidade da própria CGDF.

Assim, ainda que se considere que não há responsabilidade formal do órgão de coordenação sobre a execução, discutir possíveis alternativas para suprir essa lacuna (quando sentida pelas secretarias) pode contribuir para um avanço positivo na implementação dos programas.

Nesse contexto, importa também registrar a percepção sobre uma possível atuação em rede entre os órgãos. Verificou-se uma divisão de opiniões que escalavam entre uma rejeição absoluta e uma ótima recepção.

A percepção geral é que os órgãos são mais receptivos a espaços abertos de discussões sobre trocas de experiências e apresentação de boas práticas, mas não recebem bem a hipótese de uma formulação conjunta. Registra-se que, recorrentemente, quando os entrevistados eram questionados sobre um trabalho em rede surgia uma clara preocupação quanto às particularidades de cada órgão e em alguns casos um possível medo de perder o contato mais direto da CGDF, sendo que o trabalho de coordenação foi por diversas vezes descrito com expressões como “fundamental”, “essencial” e “pilar”.

O ponto mais relevante das percepções, segundo a perspectiva da pesquisadora, é que a temática de combate à corrupção não emergiu espontaneamente durante a fase de entrevistas. Esperava-se ouvir sobre o tema, especialmente nas perguntas direcionadas as ações e aos resultados, mas em nenhuma das entrevistas isso ocorreu. Nessas perguntas, a percepção é em relação à forte influência da gestão de riscos nas falas da maior parte dos entrevistados.

Assim, finaliza-se registrando que apesar de verificada uma variedade de perspectivas existentes sobre o programa de integridade nas Secretarias, elas convergem principalmente para a preocupação quanto à gestão de riscos.

Segue-se com a análise de conteúdo das entrevistas.

4.2.2 Atores e suas relações

Inicialmente, detalha-se o processo analítico utilizado. A partir das unidades de registro emergiram os códigos, que foram agrupados nas categorias analíticas previamente definidas, conforme os objetivos específicos a serem alcançados por cada pergunta.

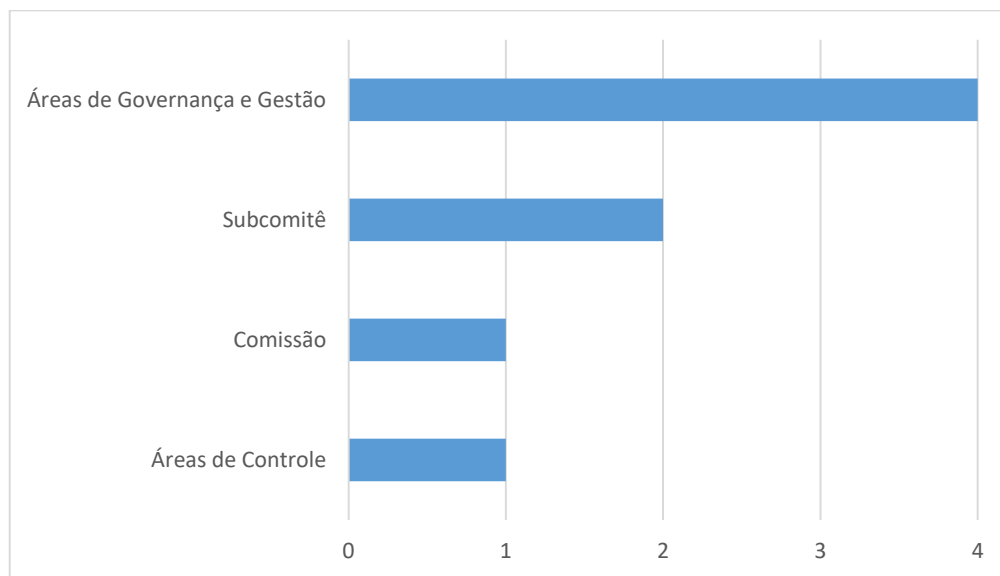
Quadro 20: análise dos dados da entrevista – perguntas de 1 a 4

Categorias	Subcategorias	Códigos	Unidades de Registro
Unidades Designadas	Distribuição de papéis	Concentração	“responsável por todas as fases”. “responsável por formular, implementar e monitorar o programa”. “executa e monitora”.
		Divisão	“designar uma unidade para executar e outra para monitorar”. “cada área específica implementa suas ações e a unidade designada coordena e monitora”.
	Interação	Comitê Interno de Governança	“o Comitê Interno de Governança atua como instância decisória e deliberativa”. “o Comitê Interno de Governança supre essa função”. “a designação da unidade foi aprovada pelo Comitê Interno de Governança”. “para executar ações e reportar ao Comitê Interno de Governança”.
	Motivos	Posicionamento	“ligada as áreas de governança e gestão do órgão”. “a escolha foi realizada pelo gabinete considerando a ligação dessa área com o Comitê Interno de Governança”.
		Entendimento	“familiaridade com o tema e interesse em implementar o programa”.

Categorias	Subcategorias	Códigos	Unidades de Registro
Alteração nos arranjos	-----	Mudanças organizacionais	“mudança de nomenclatura, mas também competências”. “foi uma mudança de nomenclatura”. “com o aumento da estrutura houve alterações”.
		Grupo de trabalho	“foi designado um grupo, mas com o avanço dos trabalhos se viu a necessidade de designar uma unidade específica”. “no início houve um GT formado por participantes de diversas áreas”. “não houve alteração. Inicialmente houve um GT para os estudos iniciais e depois foi designada unidade”. “foi criado um grupo de trabalho e depois houve a designação de uma unidade”. “grupo de trabalho formulou e realizou as execuções iniciais”.
Interação intraorganizacional	Abrangência	Todas as áreas	“a secretaria possui uma estrutura pequena e consegue abarcar todas as áreas”. “pelo menos um representante de cada área”. “participação de todas as áreas”. “unidades que já participaram do GT”.
	Intencionalidade	Critérios diversos	“as unidades foram escolhidas conforme os riscos levantados”. “a partir das demandas levantadas, quando se constavam gargalos e necessidade”. “áreas que possuem iniciativas no planejamento estratégico”. “escolhidos setores estratégicos para atuar na mediação de conflitos e combate ao assédio”. “gestão da área meio”. “subsecretarias que tratam de áreas fim”.
Interação interorganizacional	----	Órgão Coordenador	“CGDF”.
		Participação em pesquisas	“pesquisas acadêmicas e realizadas por outros órgãos”.

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

A pergunta 1 buscou identificar as unidades designadas para formular, executar e/ou monitorar o programa de integridade em cada secretaria. O objetivo foi buscar entender como essa escolha reflete na interação entre as unidades. O gráfico 12 apresenta o mapeamento das unidades designadas.

Gráfico 12: Unidades Designadas

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Em relação às secretarias que possuem unidade designada, no geral, há apenas uma unidade que é responsável concomitantemente por formular, implementar e monitorar as ações do programa de integridade. Ressalva-se que, na maior parte dos casos, houve uma formulação inicial realizada por um grupo de trabalho composto por servidores de diversas áreas e posteriormente designou-se uma unidade para continuidade dos trabalhos (execução e monitoramento).

Importa registrar que dois órgãos espontaneamente registraram um avanço futuro no sentido de designar uma unidade para executar e outra para monitorar o programa. No entanto, os dois órgãos propuseram arranjos diferentes. O primeiro órgão pretende uma unidade específica para execução do programa e designação da área de controle interno para o monitoramento do programa. Já outro órgão, estuda delegar para as diversas áreas do órgão a execução das ações e ter a unidade designada como responsável pela coordenação e monitoramento do programa.

Pode-se inferir das duas propostas de arranjos um modelo mais centralizado e outro mais descentralizado. O primeiro arranjo, ao designar uma unidade responsável pela implementação e outra para o monitoramento, pode facilitar a tomada de decisões; mas pode gerar sobrecarga para as unidades e uma falta de entendimento aprofundado na atuação em diferentes áreas do órgão. Já o segundo arranjo, que propõe uma delegação da execução para todas as áreas da secretaria mantendo a unidade designada com funções de coordenação e monitoramento, pode suprir essa lacuna garantindo que os executores do programa possuam amplo conhecimento

naquele setor. Contudo, também pode gerar desafios em relação à comunicação e ao alinhamento das ações entre as áreas.

Nesse sentido, pondera-se que a eficácia de cada arranjo proposto depende de fatores contextuais e estruturais de cada secretaria. Em Secretarias de Estado menores ou com estruturas mais integradas, a descentralização da execução pode favorecer o engajamento das unidades e a apropriação do programa pelas áreas finalísticas, promovendo uma atuação mais alinhada à realidade de cada área. Por outro lado, em Secretarias de Estado que possuam estruturas mais complexas ou fragmentadas, esse modelo pode acarretar riscos de desarticulação, duplicidade de esforços ou desalinhamento estratégico.

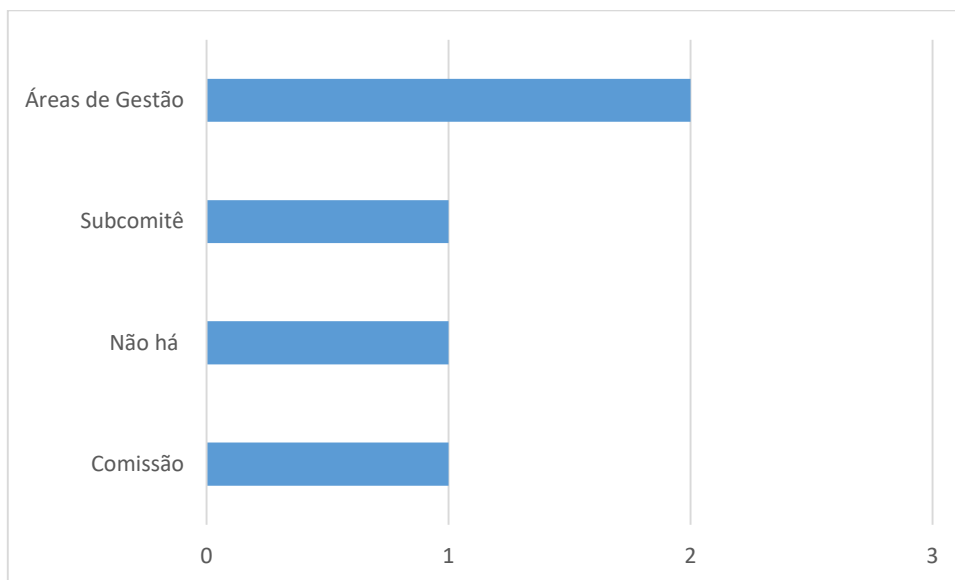
Tem-se, assim, que a escolha sobre os arranjos institucionais deve considerar não apenas critérios formais, mas também fatores contextuais e estruturais como o tamanho da organização, sua integração ou fragmentação, a cultura organizacional, a maturidade das unidades e as capacidades instaladas.

Ao se explorar a interação entre unidades, o Comitê Interno de Governança (CIG) emerge como principal ator. Em relação à interação com o CIG, as falas são direcionadas principalmente à aprovação (da unidade a ser designada, do plano ou das ações a serem realizadas, por exemplo). Também é possível verificar que o CIG pode atuar como ator impulsionador do programa, uma vez que as ações executadas pelas unidades são reportadas a esse Comitê.

A partir desses dados e discussões, pode-se inferir que inicialmente, a partir da criação de grupos de trabalho mais abrangentes, a formulação inicial do programa de integridade nos órgãos passa por um modelo mais colaborativo e transversal. No entanto, na fase de execução, a concentração de papéis e a emergência preponderante do Comitê Interno de Governança indicam uma estrutura mais centralizada e verticalizada nos processos de implementação.

Na análise das entrevistas, emergiram motivos para a escolha das unidades, que podem ser classificados em dois grupos principais: posicionamento estratégico junto à alta gestão e expertise da área ou servidores envolvidos.

Por fim, buscou-se explorar nos órgãos que ainda possuem unidade designada, quais seriam as possíveis escolhas, de forma a verificar o possível surgimento de variações nos arranjos existente ou a convergência para seguir as configurações já estabelecidas. O gráfico 13 apresenta o mapeamento das unidades mencionadas.

Gráfico 13: Unidades que se pretende designar

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Verifica-se, a partir do gráfico 13, uma possível convergência dos órgãos para designar áreas ligadas a governança/gestão estratégica ou setores específicos como comissões ou subcomitês.

A **pergunta 2** buscou aprofundar as alterações ocorridas nos arranjos iniciais, especificamente em relação as unidades designadas. As respostas obtidas confirmam que algumas mudanças se tratam na verdade de alterações na nomenclatura ou no posicionamento organizacional, com alteração também nas competências da unidade.

O maior ponto de interesse foram os Grupos de Trabalho (GT). Verificou-se que esses são originalmente instituídos para iniciar os trabalhos sobre a formulação e implementação do programa de integridade no órgão e posteriormente tendem a ser substituídos pela designação de uma unidade.

A formação do Grupo de Trabalho apresenta a potencialidade de abranger diversas áreas das secretarias. Essa formação abrangente permite a diversidade de perspectivas e possibilita desde o início o conhecimento da realidade, peculiaridades e necessidades de cada área. Essa participação inicial das áreas na formulação e entendimento sobre o programa também apresenta a potencialidade de reduzir possíveis resistências futuras quando as ações do programa forem implementadas.

No entanto, não obstante as potencialidades percebidas, tem-se que o maior desafio do Grupo de Trabalho é a institucionalização do programa e a definição de competências bem

definidas. Assim, em que pese os reflexos benéficos de um GT inicial, a partir de um certo avanço dos trabalhos nota-se a necessidade de designação de uma unidade responsável.

A pergunta 3 buscou aprofundar as interações intraorganizacionais de forma a identificar como as unidades para interação foram escolhidas. Nesse momento, emergem dois posicionamentos distintos. Algumas secretarias buscaram interagir com todas as unidades ou com o maior número de áreas possíveis, registrando a preocupação em garantir uma participação diversificada. Outro grupo de secretarias criou algum critério de seleção para realizar essas interações. Há ainda duas secretarias que relataram que no início contemplaram todas as áreas e posteriormente utilizaram algum critério para seleção das unidades de interação.

Nessa análise, para além de uma discussão sobre centralização e descentralização, cumpre discutir as questões contextuais e estruturais dos órgãos. Isso porque, não obstante aos ganhos com a ampliação da participação de diversas áreas, algumas secretarias possuem estruturas maiores, fato que dificultaria ou mesmo inviabilizaria uma execução mais abrangente.

Há ainda que se considerar que fatores contextuais podem trazer uma grande heterogeneidade mesmo em unidades de um mesmo órgão. Considerando questões como natureza das atividades e mesmo a diversidade de localização das unidades. Assim, vislumbra-se nas escolhas direcionadas potencialidades a serem exploradas, de forma a canalizar as primeiras ações do programa para as pautas reconhecidas como maiores demandas do órgão ou para riscos mais graves ou com maiores chances de ocorrência.

A pergunta 4 buscou identificar as interações interorganizacionais. Nesse momento, a Controladoria-Geral do Distrito Federal era o ator que surgia espontaneamente. Questionando os entrevistados sobre a participação de outros atores e citando os atores listados no exemplo da pergunta (ONG, sociedade civil, legislativo, judiciário), não foi identificada a participação de nenhum ator externo. Mas houve menções a participações em pesquisas acadêmicas ou realizadas por outros órgãos.

Dessa forma, com exceção do órgão coordenador, indica-se a ausência de participação de atores externos nos arranjos do programa de integridade no Distrito Federal.

4.2.3 Instrumentos

Quadro 21: análise dos dados da entrevista – perguntas de 5 a 8

Categorias	Subcategorias	Códigos	Unidades de Registro
Desafios na aplicação dos normativos	Fragilidade dos instrumentos	Inexistência	“normativos inexistentes”. “ausência de um código de ética específico”. “a política de integridade do órgão precisou ser criada”.
		Desatualização	“os principais desafios foram em relação aos normativos que precisavam ser atualizados”.
		Conteúdo e linguagem	“definição de atribuições de forma clara e sem sobreposições”. “linguagem acessível dos normativos”. “ausência de clareza sobre o que é integridade pública”.
	Questões Operacionais	Rotatividade	“mudança constante na gestão e de servidores na implementação do programa”. “rotatividade de membros envolvidos nos processos de implementação do programa”. “mudança de gestão”.
		Limitações de disponibilidade	“disponibilidade dos servidores responsáveis pelos processos de implementação do programa”. “conciliar agendas”. “muitas atribuições da unidade e poucos servidores”.
	Fatores humanos	Convencimento	“credibilidade do programa”. “convencimento da alta gestão”. “deixar claro para os servidores que as condutas e dados do órgão são transparentes”. “os servidores envolvidos acreditarem nos benefícios que o programa pode trazer para o órgão”. “disponibilidade de agenda de autoridades que teriam ações de integridade desenvolvidas em suas áreas”
		Engajamento	“implementação dos processos de trabalho do órgão em conformidade com os normativos existentes”. “participação dos servidores em palestras e workshops para conhecimento dos normativos”.

Categorias	Subcategorias	Códigos	Unidades de Registro
Superação dos desafios	Organização institucional	Formalização da política	“publicação da política de integridade do órgão”.
		Planejamento	“definir os temas das reuniões preliminarmente”. “fazer reuniões a partir de temas pré-definidos”.
		Integração	“para superar a rotatividade dos membros é realizado um encontro inicial de integração”.
	Fortalecimento institucional	Apoio	“apoio contínuo do Comitê de Governança”. “apoio da alta gestão”.
		Capacitação	“focalizando ações em palestras”. “capacitação e qualificação dos servidores”. “plano de capacitação para servidores”. “ações na área de comunicação”. “capacitação e esclarecimento sobre o que é integridade pública”.
Introdução aos processos de trabalho	-----	Interlocução direta	“interlocução com os servidores responsáveis”. “diretamente da chefia responsável”. “grupo de whatsapp”. “encontro de integração”. “a partir de rotinas de trabalho, mas essas ainda não estão sistematizadas”.
		Sistemas e registros formais	“os servidores podem ser inteirados dos trabalhos já realizados pelo SEI, mas também pela interação direta com os demais servidores designados”. “por meio do SEI e SAEWEB”. “entrega de um material no qual constavam as ações já realizadas, ações em curso, próximos passos, pendências a serem acompanhadas”.
		Reuniões	“reunião de apresentação”. “reunião de transição com orientações sobre a condução dos trabalhos”.
Instrumentos Utilizados	-----	Instrumentos de coordenação	“sei”. “reuniões”. “circulares”. “grupo de whatsapp”.
		Instrumentos de interação Estado-sociedade	“site oficial”. “rede social”.
		Instrumentos de interação órgão-servidores	“cartazes”. “intranet”.
		Instrumentos de gestão	“matriz de riscos”. “plano de comunicação”. “planilhas Excel”. “saeweb”.
		Instrumentos de normatização	“política de integridade”. “plano de ação”. “regimento interno”.

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

A **pergunta 5** tem como objetivo identificar os desafios enfrentados pelas secretarias para aplicação dos normativos sobre integridade pública. Seguida da **pergunta 6**, que buscava identificar ações já utilizadas para superação desses desafios.

Na análise dos dados, verifica-se que um dos desafios versa sobre a própria fragilidade dos instrumentos. Apontou-se a inexistência ou desatualização de normativos e a clareza da linguagem e do conteúdo como um dos desafios enfrentados. Em relação à inexistência de normativos, dois órgãos citaram expressamente a ausência de um código de ética específico do órgão. Registra-se que ambos os entrevistados demonstraram conhecimento sobre a existência do código de ética dos servidores do Distrito Federal (Decreto nº 37.297/2016). Um dos entrevistados apontou a ausência da política de integridade do órgão como desafio enfrentado nas fases iniciais, uma vez que não se encontrava espaço para implementar o programa sem essa formalização. Registrou ainda que a publicação da política de integridade do órgão não foi trivial, uma vez que a alta administração precisou ser convencida sobre sua necessidade e importância. Sendo que, a partir dessa publicação e apoio da alta gestão, os processos de implementação do programa de integridade tiveram grande avanço no órgão. Na superação desses desafios, as respostas convergem no sentido de criação e publicação dos normativos, bem como atualização dos normativos já existentes. Nesse momento, houve menções sobre a atualização do regimento interno, na busca de definir com clareza as competências de cada área do órgão.

Outros desafios mencionados estão relacionados à disponibilidade e conciliação de agenda dos servidores, além da rotatividade (tanto de servidores quanto da gestão). Na superação desses desafios, apareceram ações relacionadas ao planejamento das reuniões a partir da definição prévia da pauta e ações de integração de novos membros. A integração, para além de ambientar o novo membro aos trabalhos, tem como objetivo verificar se o servidor designado possui interesse, capacitação e/ou experiência para trabalhar com a temática de integridade pública.

Por fim, os últimos desafios verificados se relacionam a fatores humanos como necessidade de convencimento da alta gestão e/ou servidores sobre a necessidade e relevância do programa para a secretaria, bem como engajamento para que haja participação nos eventos de capacitação e posterior replicação desse conhecimento nos trabalhos executados pelo órgão. Para superar esses desafios além das próprias ações de capacitação, comunicação e divulgação emerge o apoio da alta administração como necessário para promover o engajamento dos servidores.

A pergunta 7 buscou aprofundar o entendimento sobre como são introduzidos os processos de trabalho do programa de integridade a novos membros. Na análise dos dados, verifica-se que, no geral, os trabalhos sobre a implementação são passados diretamente pelos servidores que já estão implementando o programa.

Reconhece-se aqui as vantagens da transferência direta de conhecimento como rapidez na integração e contextualização prática. Contudo, aponta-se que a quase ausência de uma forma de transmissão por canais formais como o Sistema Eletrônico de Informação (SEI) pode prejudicar a construção da memória organizacional, ao mesmo tempo, pode tornar o avanço da implementação do programa extremamente dependente de um servidor ou um número restrito de servidores.

A pergunta 8 amplia a formulação inicial do questionário, ao buscar conhecer quais são os instrumentos (além dos normativos) utilizados nos processos de implementação do programa de integridade. Um ponto de destaque nos instrumentos que emergiram é a possibilidade de utilizar sites oficiais e redes sociais para acessar a sociedade e informar sobre o programa. Por meio da divulgação nesses canais, pode-se pensar não apenas em informar, mas futuramente em formas de ampliar a participação da sociedade chamando-a para participar ativamente das atividades do programa, por meio de fóruns, audiências ou consultas públicas, por exemplo.

Oportunamente, somando-se os achados das perguntas 7 e 8, e verificada a quase ausência de menções ao SEI como instrumento utilizado nos processos de implementação e instrumento utilizados, aponta-se para uma possível fragilidade dos processos de implementação. O SEI é um sistema já disponível e amplamente utilizado para produção e tramitação de documentos / processos na Administração Pública. Assim, tem-se um recurso já disseminado que está sendo subutilizado durante a implementação do programa de integridade.

Essa discussão é relevante, ao considerar que a escassez de registros formais em um sistema institucionalizado compromete não apenas a construção da memória organizacional, mas também a transparência e a continuidade das ações, sobretudo em contextos de rotatividade de equipes. Assim, a utilização do SEI pode ser também considerada como uma das possíveis formas de superar os desafios de rotatividade identificados.

Outrossim, o uso estratégico do SEI pode contribuir nos processos de implementação, ao considerar a potencialidade de uma unidade designada especificamente para o programa de integridade no sistema. Isso porque, a criação de uma unidade no sistema para tratar especificamente sobre o programa de integridade pode contribuir para maior institucionalização e sistematização do programa nos órgãos.

4.2.4 Eixos estruturadores do Decreto

Para melhor discussão da matéria, a análise dos dados foi realizada dividindo os órgãos que responderam ‘sim’ para realização de treinamentos e monitoramento no quadro 21 e os órgãos que responderam ‘não’ para realização de treinamentos e monitoramento no quadro 22. A opção por essa divisão se deu em virtude da diferença nos objetivos a serem alcançados a partir de cada análise.

Quadro 22: análise dos dados da entrevista – perguntas de 9 a 10 (responderam: sim)

Categorias	Subcategorias	Códigos	Unidades de Registro
Eixo – treinamento	Recursos e atores mobilizados	Apoio	“apoio da ASCOM na divulgação”.
		Palestrante	“palestrante da CGDF”. “contou com palestrantes da CGDF e autoridades do próprio órgão”. “apresentado por um servidor do órgão”.
		Recursos	“realizados mediante vaquinha dos servidores para custear materiais de divulgação e outros gastos”. “para oferta de lanche nos eventos há a possibilidade de utilização de ata”. “evento realizado no auditório do próprio órgão”. “evento realizado no auditório emprestado”. “vídeo explicando o que é o programa”.
	Escolha do tema e unidades	Tema	“o objetivo era esclarecer os servidores sobre o que é o programa de integridade”. “escolheu o tema sobre definição de assédio, que muitos servidores não sabiam o que era”.
		Unidades	“os treinamentos que foram oferecidos foram ofertados para as unidades que possuíam os piores índices junto a ouvidoria”. “novos servidores”.
Eixo – monitoramento	-----	Registro institucional	“relatório anual”. “atas de reuniões”.
		Sistemas	“realizado pelo saeweb, que é um sistema da CGDF que monitora os riscos”. “os setoriais envolvidos inserem as informações pertinentes em um processo SEI e a unidade responsável faz o lançamento no saeweb. Esse mecanismo foi adotado porque as unidades não faziam o preenchimento direto no saeweb”.
		Ferramenta própria	“registro das ações em uma planilha do Excel com acompanhamento das ações realizadas, em andamento e a serem executadas”.

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

A pergunta 9, quando respondida afirmativamente, buscou conhecer os elementos que emergem e podem possibilitar a oferta de treinamentos pela própria secretaria. Na análise dos dados, destacaram-se atores como a Assessoria de Comunicação (ASCOM) e os palestrantes (externos e internos ao órgão). A maior frequência foi em relação a palestrantes externos ao órgão, que foram encaminhados pela CGDF. Três secretarias ofertaram treinamentos com a participação de servidores ou autoridades da alta gestão como palestrantes. Percebe-se também a emergência de recursos como auditórios (próprios ou emprestados) e capacidade de produzir vídeos como promotores para a realização de treinamentos. Emergiu também a possibilidade da utilização de atas de registro de preço para fornecer lanches em alguns eventos. Finalizando-se a análise dos recursos destaca-se que um dos entrevistados esclareceu que a promoção do evento foi possível graças a uma “vaquinha” realizada pelos próprios servidores para arcar com os custos de divulgação e outros custos para realização do evento.

Além de atores e recursos, algumas secretarias discorreram sobre o tema dos treinamentos. Nesse momento, emergiram as expressões “esclarecimento sobre o programa” e “sobre o que é assédio”. Outro ponto que surge é quanto à escolha dos servidores que participariam dos treinamentos. Houve menção ao treinamento de novos servidores. Aqui tem-se uma potencialidade que pode ser explorada pelos órgãos que já realizam ambientação de novos servidores. Isso porque, já havendo uma estruturação para o evento de ambientação, as secretarias podem introduzir na grade de ofertas uma apresentação do programa de integridade aos novos servidores. Houve também menção ao direcionamento do treinamento para as unidades com os piores índices na ouvidoria. Aqui retoma-se a discussão sobre a potencialidade da seleção em secretarias com estruturas muito grandes que não conseguem abarcar todas as áreas em um momento único.

A pergunta 10, quando respondida afirmativamente, buscou identificar como é realizado o monitoramento do programa, de forma a buscar identificar modelos, elementos contextuais ou estruturais que possam ter contribuído para o avanço nesse eixo. O Sistema de Gestão de Auditoria do Distrito Federal (SAEWEB) foi o mais mencionado como mecanismo de monitoramento do programa. Nesse momento, apenas uma secretaria esclarece que o sistema se refere ao monitoramento dos riscos. No geral, há apenas uma menção sobre a utilização desse sistema como principal meio ou meio exclusivo de monitoramento do programa de integridade.

Um dos órgãos esclareceu que, no início, todas as unidades que possuíam ações no programa eram responsáveis por preencher as informações no SAEWEB, mas com o decorrer do tempo percebeu-se que muitas unidades não realizavam esse preenchimento. Assim, optou-se por iniciar um processo no SEI, para que as unidades informassem suas ações e,

posteriormente, a unidade designada compila essas informações e realiza o lançamento no SAEWEB. Esse achado indica uma possibilidade a ser explorada sobre a centralização de etapas em uma única unidade. Isso porque, essa centralização pode ser uma resposta a dificuldades operacionais encontradas ao se transferir ações e responsabilidades para as áreas setoriais.

Quadro 23: análise dos dados da entrevista – perguntas de 9 a 10 (responderam: não)

Categorias	Subcategorias	Códigos	Unidades de Registro
Eixo – treinamento	-----	Limitações internas	“tentamos ofertar o curso pela área própria do órgão, mas não há palestrantes para a matéria. Como alternativa buscou-se os cursos ofertados pela EGOV”.
		Oferta indireta	“são oferecidos pela EGOV”. “orienta os servidores a participarem dos cursos da EGOV”. “a capacitação dos servidores tem sido oferecida por meio da indicação de outros órgãos (ex.: TCU)”. “parceria com a ENAP para oferta de um curso direcionado para a secretaria”.
		Fase de planejamento	“os treinamentos serão planejados a partir da aprovação do plano de ação”. “ainda é necessário maiores estudos sobre como acontecerá a implementação do programa”.
Eixo – monitoramento		SAEWEB	“utiliza o saeweb para monitoramento da matriz de riscos, mas ainda não há monitoramento específico para o programa de integridade”. “pretende-se utilizar o saeweb e o gestão.df”. “vai ser utilizado o saeweb, a CGDF já ofereceu um dia de treinamento sobre como utilizar o sistema e no futuro pode-se pensar em um monitoramento como uma tabela aberta de atividade, mas esse mecanismo tem que ser discutido e aprovado pela unidade responsável”. “monitoramento pelo saeweb, que possui datas predefinidas e controle de periodicidade dos eventos”. “reporte ao Comitê Interno de Governança, por meio de uma ferramenta de controle mensal que a CGDF vai disponibilizar”.
		Outros sistemas	“o monitoramento seria por meio dos processos e documentos gerados no sei”. “desenvolvimento de um sistema de monitoramento próprio do órgão, semelhante ao já existente para monitorar outras políticas da secretaria”. “pode-se pensar em um painel de monitoramento, que seria utilizado a partir do mapeamento dos processos”.

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

A pergunta 9, quando respondida negativamente, buscou aprofundar as questões que impossibilitaram o avanço nesse eixo. Algumas secretarias destacaram que ainda estão na fase de estudos ou formulação do programa. Outras secretarias informaram que os treinamentos são oferecidos pela Escola de Governo do Distrito Federal (EGOV) ou ainda por outros órgãos, citando-se como exemplo o Tribunal de Contas da União (TCU). Aponta-se que o órgão de controle do Ente federal foi citado, mas não houve menção ao tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), que poderia ser um possível ator para atuar na capacitação dos servidores, por meio da escola de contas do TCDF.

Um dos entrevistados detalhou que os cursos são ofertados por meio da EGOV, uma vez que não há no próprio órgão servidores para ofertar treinamento específico na área de integridade pública, no momento. Esse achado, amplia o entendimento sobre as questões contextuais que encaminham os órgãos a organizarem seus arranjos ofertando treinamento indiretamente pela EGOV ao invés de ofertarem treinamentos diretamente pelo órgão. Cumpre aduzir que, não obstante a excelência dos cursos ofertados pela Escola de Governo, a oferta direta de treinamento pelos órgãos permite direcionar a capacitação para necessidades específicas de cada secretaria.

Neste ponto, registra-se que um dos entrevistados discorreu sobre o interesse em ofertar um curso específico para o órgão no qual ele atua por meio de uma formalização por instrumento próprio junto a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Assim, em que pese não haver indicação de atores externos atualmente nos arranjos do programa, vislumbra-se a inclusão de outros atores para a oferta de capacitação e treinamento. A partir desse achado, pode-se inferir a possibilidade de um modelo de governança mais colaborativo em alguns órgãos.

A pergunta 10, quando respondida negativamente, buscou conhecer as possíveis soluções para monitoramento já vislumbradas pelas secretarias. O SAEWEB emerge como a principal ferramenta de monitoramento que se pretende utilizar. Um dos entrevistados respondeu que ainda não realiza o monitoramento do programa integridade, mas que já utiliza o SAEWEB para o monitoramento da matriz de riscos. Sendo, a única secretaria que demonstrou clareza sobre essa divisão. Um fator contextual que pode ter interferido nesse entendimento pelos demais órgãos é o de que a coordenação da CGDF sobre a implementação do programa de integridade (em alguns órgãos) foi oferecida concomitantemente à capacitação sobre a gestão de riscos. Para além do SAEWEB, foram citadas perspectivas de utilização de um painel de monitoramento, do SEI e de um sistema próprio do órgão.

4.2.5 Coordenação

Quadro 24: análise dos dados da entrevista – perguntas de 11 a 12

Categorias	Subcategorias	Códigos	Unidades de Registro
Coordenação da CGDF	-----	Essencial	“a coordenação da CGDF foi um dos pilares essenciais na formulação do programa de integridade”.
		Consultoria	“a CGDF atuou em caráter consultivo, mas a implementação foi toda realizada com percento com recursos e pessoal da própria Secretaria”. “o órgão iniciou no SEI um pedido de consultoria junto à CGDF”. “a consultoria da CGDF iniciou com um curso, depois criou-se um GT e foram trabalhados paralelamente a gestão de riscos e o programa integridade”.
	Apoio	Apoio Operacional	“a CGDF ajudou na formulação do plano de ação”. “a CGDF entregou tudo de forma muito ‘mastigada’ o que tornou os processos de implementação muito acessíveis. Os auditores que acompanharam o processo foram maravilhosos”.
		Apoio institucional	“no início dos trabalhos teve uma apresentação junto ao Comitê Interno de Governança”.
		Fornecimento de meios	“a CGDF ofereceu consultoria e sistema de monitoramento, além disso ajudou no início da implementação”. “na consultoria foi apresentada a ISSO, explicado como funciona e como faz o monitoramento. Além da oferta teórica para implementação, a CGDF atua também no monitoramento das ações realizadas pela secretaria”. “a CGDF ofereceu orientação, ferramentas para acompanhamento, modelos a serem utilizados (citou como exemplo plano de ação) e capacitação. Mas não esteve presente na execução, isso não deve ser seu papel, mas faltou um suporte nesse momento”.

Categorias	Subcategorias	Códigos	Unidades de Registro
Coordenação em rede	Benefícios	Especificidade de cada órgão	“tem as especificidades temáticas de cada órgão e a própria realidade de diferentes estruturas. Pode aproximar secretarias que tem realidades semelhantes, por exemplo áreas fins e área meio”. “e também quanto à adequação da realidade de cada órgão, uma vez que as estruturas são muito heterogêneas”.
		Revisões	“a atuação em rede pode trazer benefícios. Por exemplo, pode enriquecer a revisão do plano de ação, a partir da experiência de outros órgãos”.
		Boas práticas	“é sempre importante conhecer a atuação e experiência de outros órgãos como as boas práticas. Esse benchmarking é bom”. “seria muito útil, inclusive sinto falta dessa rede. O benchmarking com outros órgãos é importante.”
		Troca de experiências	“a rede pode trazer uma troca de experiências muito rica. Pode contribuir com a solução de algum problema que alguém já tenha enfrentado. Por exemplo, para combater assédio nós focamos na realização de eventos. Outras secretarias podem ter outras ações de sucesso”.
		Complementariedade	“uma atuação em rede não substituiria o trabalho da CGDF, que foi essencial para implementação e continuando suporte para dúvidas e colaboração. Mas um espaço em rede pensado de forma complementar como um espaço que os órgãos pudessem apresentar suas boas práticas seria interessante”.
	Desafios	Especificidade de cada órgão	“não vislumbra uma atuação em rede por questões específicas de cada secretaria. Além disso, destacou a grande capacidade dos auditores da CGDF em entenderem o contexto do órgão, o que poderia ser perdido em um trabalho em rede”. “não acha que seria benéfico, porque cada secretaria tem assuntos muito específicos”.

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

A pergunta 11 busca aprofundar o entendimento sobre como ocorreu a coordenação da Controladoria-Geral do Distrito Federal. O primeiro ponto relevante é o uso recorrente de termos que remetem à função consultiva do órgão de controle. Todos os entrevistados demonstraram clareza sobre a função consultiva da CGDF, que não se confunde com suas funções de auditoria.

Verifica-se a partir da análise dos dados que essa coordenação ocorreu principalmente com o fornecimento de conhecimento teórico e suporte técnico/operacional para o desenvolvimento do processo de implementação dos programas de integridade nas secretarias. Outrossim, a CGDF ofereceu também um sistema para ser utilizado para monitoramento dos riscos. Durante as entrevistas e na análise das unidades de registro, a CGDF emerge como o principal ator responsável por garantir a implementação do programa de integridade nas secretarias do Distrito Federal. Não obstante a notória satisfação dos órgãos com essa coordenação, cumpre ponderar acerca da fragilidade desse arranjo quando percebida a relação de dependência em relação a um único ator.

Nesse sentido, **a pergunta 12** explora a percepção dos órgãos sobre uma possível coordenação em rede. Duas secretarias registraram que não vislumbram uma atuação em rede em virtude das especificidades de cada órgão; e mesmo as secretarias que consideraram os benefícios de uma atuação em rede registraram a mesma preocupação. Da análise das entrevistas, emerge como sugestão um trabalho em rede complementando o trabalho da CGDF. Nesse sentido, as sugestões versam sobre espaços de discussão para apresentação de boas práticas e troca de experiências. Citou-se como exemplo os encontros entre ouvidorias que já ocorre no âmbito do Distrito Federal.

Durante as entrevistas foram citados pelo menos dois exemplos de como essa rede poderia ser aproveitada. O primeiro exemplo apontou para o momento de revisão do plano de ação do órgão. Considerando que a troca de experiências poderia enriquecer e contribuir durante a revisão do plano de ação de cada secretaria. O segundo exemplo apontou para a possibilidade de identificar soluções já encontradas por algum órgão em relação a problemas similares ainda vivenciados em outros órgãos. Citou-se como exemplo o combate ao assédio, que atualmente é mitigado pela secretaria exclusivamente por meio de treinamentos e palestras. Contudo, poderia haver a possibilidade de identificar mais ações para combate ao assédio a partir da experiência de outros órgãos.

Tem-se, assim, que essa formação de rede como um espaço para discussões pode contribuir como subsídio para maior autonomia dos órgãos, afastando o atual arranjo de uma dependência excessiva do órgão coordenador.

4.2.6 Agenda de pesquisa e possíveis complementações da fase de entrevistas

Quadro 25: análise dos dados da entrevista – perguntas de 13 a 15

Categorias	Subcategorias	Códigos	Unidades de Registro
Ações	-----	Atenção aos instrumentos	“elaboração de um manual de conduta para os servidores”. “atualização do regimento interno”. “cartilha explicando normativos”. “revisão de normativos”. “implementação da LGPD”.
		Divulgação	“divulgações internas do programa”. “divulgação na intranet e na internet”. “divulgação do canal de ouvidoria, que acarretou o aumento das demandas depois do início das ações do programa”.
		Treinamentos e eventos	“capacitação dos servidores”. “palestras”. “workshop”. “trabalhar a conduta dos servidores e gestores”.
		Ativação de estruturas	“ativação da comissão de ética”.
		Gestão	“mapeamento dos processos”. “plano de metas alinhado ao plano estratégico”.
Resultados	--	Conformidade	“conformidade nas contratações”. “maior cumprimento de normativos”.
	Condutas	Esclarecimento	“servidores mais esclarecidos”. “ajudar a entender os normativos de conduta”. “trazer mais confiança para os servidores sobre suas condutas”.
		Inibir	“diminuição do assédio”. “inibir ações indesejadas”.
	--	Diminuição de índices negativos	“diminuição de denúncias”. “diminuição das processos correcionais”. “diminuição da sensação de impunidade e injustiça”.
		Gestão	“melhor aproveitamento dos recursos”. “fluxo de trabalho mais eficiente”. “amadurecimento da gestão”. “melhoria na comunicação interna e externa”. “mitigar os riscos encontrados”.
	Comportamento organizacional	Valores organizacionais	“transparência”. “proibidade administrativa”. “disseminação de valores do órgão”.
		Cultura organizacional	“mudança de cultura”.

Categorias	Subcategorias	Códigos	Unidades de Registro
Capacidades	-----	Política	“apoio da alta gestão”. “comunicação, que atualmente está falha e falta padronização”. “institucionalização do programa por meio da designação de unidade específica”. “unidades específicas para atuar com correição, além da designação de comissões”. “empenho dos servidores”. “melhoria na seleção dos servidores que ocupam cargo em comissão e /ou função de confiança”. “existência de normativos”. “engajamento das unidades”.
		Administrativa	“sede própria”. “estrutura física adequada”. “recursos financeiros”. “instrumento de monitoramento”. “pessoal, poucos servidores e acúmulo de funções”.
		Analítica	“ferramentais como gestão do conhecimento e gestão de projetos”. “capacitação”.
Discussões complementares	-----	Necessidades	“necessidade de metas e indicadores claros, para realizar um monitoramento direcionado aos objetivos que se pretende alcançar”. “precisa ter um monitoramento transparente sobre a implementação do programa em cada órgão como um dashboard (painel de controle) acessível para toda população”. “necessidade de comprometimento da alta gestão para que o programa possa ser implementado sem maiores barreiras”. “dificuldade sobre o que é o programa de integridade, uma vez que não há um modelo único e que os entes federativos estão adotando posicionamentos diferentes. Isso é um problema porque você pode fazer qualquer coisa e chamar de programa de integridade”. “necessidade de servidores específicos com perfil profissional e capacitação na área para conduzir os processos de implementação”. “acesso à alta gestão para interlocução sobre o programa”.

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

A pergunta 13 buscou conhecer as ações que estão sendo realizadas dentro do programa, de forma a contribuir para o avanço na agenda de pesquisa. Nas ações vislumbra-se uma atenção aos instrumentos, principalmente, quanto a sua atualização, revisão, elaboração e escrita acessível. Relembra-se que na análise dos desafios para implementação dos normativos

verificou-se que ausência de normativos, desatualização, conteúdo e linguagem foram listados como desafios. Assim, tem-se que as secretarias já estão realizando ações para superar seus desafios. Por exemplo, algumas secretarias citaram a dificuldade na linguagem dos normativos para transmitir aos servidores. Ao mesmo tempo, percebe-se que algumas secretarias já vem contornando esse desafio elaborando manuais e cartilhas com uma linguagem clara e direcionada para o entendimento do servidor.

Verifica-se uma grande emergência de ações de divulgação e treinamentos nas falas dos entrevistados. Duas falas chamaram a atenção ao reportarem o aumento de denúncias após a divulgação dos canais de ouvidoria e oferta de eventos sobre integridade pública. Para essas ações, posteriormente pode-se discutir a ativação de capacidades que permitam sua execução por todas as secretarias. Por exemplo, grande parte dos entrevistados utiliza a intranet como meio de divulgação. Assim, a ativação dessa capacidade administrativa nas secretarias que ainda não possuem intranet pode contribuir no avanço do programa. Por fim, importa destacar que as falas sobre a ativação das comissões de ética foi tema recorrente nas entrevistas.

A pergunta 14 buscou explorar os resultados esperados com a implementação do programa. Reforça-se aqui o termo ‘esperados’, em especial, por não haver indicadores definidos de forma uniforme para a implementação do Distrito Federal no momento. Nessa análise, emergiram como resultados esperados: conformidade, melhoria dos processos de gestão, valores como transparência e probidade e falas sobre a mudança da cultura organizacional ao longo dos anos. Sobre a mudança da cultura organizacional, um dos entrevistados deu um exemplo utilizando o plano estratégico do órgão. No início, o plano não era muito disseminado ou entendido, mas atualmente já é possível identificar as seguintes falas no órgão: “tem que fazer, está no plano estratégico”; ou “essa ação está no plano estratégico, precisa alcançar as metas”. O exemplo foi dado de forma a relacioná-lo com o plano de ação do programa de integridade, que ao longo dos anos pode contribuir no processo de mudança da cultura organizacional.

Outro resultado esperado refere-se às condutas esperadas dos servidores e da gestão. A primeira emergência relaciona-se mais a um fator educativo no sentido de esclarecer os servidores e gestão sobre condutas que devem ou não seguir. A segunda emergência sobre condutas refere-se à inibição de condutas negativas e de assédio, que podem vir ligadas a uma abordagem educativa, mas também é possível uma abordagem punitiva. Chama-se especial atenção para os resultados que sugerem uma diminuição no número de denúncias ou processos correcionais. Isso porque esses índices devem ser vistos com cautela, uma vez que é possível diminuir esses números dificultando o acesso à denúncias e sem a devida instauração de

processos e sindicâncias. Outrossim, relembra-se que duas secretarias relataram um aumento nas denúncias após as ações de divulgação e treinamento. Dessa forma, a partir da fala dos entrevistados, tem-se a percepção que nos primeiros anos de implementação do programa não parece ser natural uma diminuição nesses índices. Contudo, essa diminuição deve ocorrer quando se atinge uma cultura organizacional voltada para valores de conformidade, probidade administrativa e transparência. Assim, sendo o processo de mudança de cultura organizacional longo e muitas vezes lento, é necessária cautela ao considerar a diminuição de índices negativos como resultados.

A pergunta 15 buscou explorar quais as capacidades estatais os servidores consideram relevantes para a implementação do programa de integridade. Para analisar as unidades de registro que emergiram, o conceito de capacidade estatal foi operacionalizado conforme o modelo teórico apresentado por Wu, Ramesh e Howlett (2015). Esse modelo identifica três dimensões de capacidade, quais sejam: analítica, administrativa (operacional) e política. Em limitada síntese, são apresentadas as seguintes definições.

- a) Capacidade Política: relaciona-se às habilidades de direção, julgamento político e à capacidade de adequar-se as dinâmicas políticas, o que é essencial para a legitimação e aceitação das políticas propostas.
- b) Capacidade Operacional/Administrativa: envolve as habilidades necessárias para a execução prática das políticas, incluindo-se a gestão de recursos e a implementação de ações.
- c) Capacidade Analítica: refere-se à habilidade de acessar e aplicar conhecimentos técnicos e científicos, além de técnicas analíticas, para formular e implementar políticas de maneira eficiente e eficaz.

A dimensão política apresenta a maior emergência, com unidades de análise sobre a necessidade de apoio da alta administração e a necessidade de elementos que institucionalizem o programa como unidade específica e normativos. Ademais, emergem registros relacionados a capacidade de articulação e coordenação como engajamento de unidades e comprometimento dos servidores. A dimensão administrativa versa sobre infraestrutura, pessoal, ferramentas e recursos tecnológicos. Importa discutir separadamente a emergência da unidade de recursos financeiros. Isso porque, apesar de ter sido listada como uma das capacidades a serem ativadas e ao longo das discussões terem sido relatadas situações em que a ausência de recursos financeiros foi suprida pelos próprios servidores, muitos dos entrevistados expressamente se manifestaram no sentido de não haver necessidade ou não vislumbrar hipóteses de uso de

recursos financeiros para o programa. Dessa forma, especialmente considerando as limitações de orçamento, uma eventual destinação ao programa deve ser cuidadosamente dimensionada, de modo a atender apenas às necessidades efetivamente identificadas, evitando alocações excessivas que comprometam o bom uso de recurso públicos. Por sua vez, a dimensão analítica emerge ao considerar a necessária capacitação dos servidores e a utilização de processos como gestão do conhecimento e de projetos na atuação da administração pública.

A pergunta 16 buscou identificar informações relevantes e não exploradas durante a entrevista. Na análise, verifica-se que houve a emergência das necessidades do programa, o que pode refletir também nos desafios que foram encontrados durante os processos de implementação do programa, para além dos desafios de implementação dos normativos.

A necessidade de comprometimento da alta gestão e o acesso para interlocução com a alta gestão foram mencionados. Esse achado, somado a emergência do apoio da alta gestão na pergunta sobre capacidades, reforça a importância da atuação da alta gestão para a efetiva implementação do programa de integridade nas secretarias.

Outro ponto de interesse é em relação à fala sobre a dificuldade de definir o que é o programa de integridade. Essa questão foi discutida nesta pesquisa no subcapítulo 2.2.3 Ética e integridade pública no contexto de combate à corrupção. No entanto, para além das discussões teóricas, o entrevistado aponta um problema prático dessa ausência de clareza. A falta de diretrizes claras sobre o que constitui um programa de integridade dificulta o estabelecimento de metas e parâmetros de desempenho, o que pode levar à adoção de ações dispersas e desconectadas, comprometendo a efetividade e a coerência da política como um todo. Ademais, a ausência de critérios objetivos inviabiliza a comparação dos resultados entre órgãos ou entes.

Esse ponto soma-se à observação feita por outro entrevistado, que destacou a importância de um monitoramento transparente da implementação do programa em cada órgão. Esse monitoramento pode ser realizado a partir da criação de um painel de controle (*dashboard*) acessível à população. Registra-se aqui que a Controladoria Geral da União (CGU) possui uma iniciativa semelhante que acompanha o avanço da implementação dos programas de integridade na esfera do Governo Federal de forma acessível a qualquer cidadão por meio do link: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/integridadepublica>.

Tem-se, assim, que ambas as colocações convergem para a necessidade de maior clareza e harmonização no delineamento do programa de integridade, de modo a viabilizar não apenas a definição de metas e indicadores adequados, mas também viabilizar o acompanhamento

público. Neste último ponto, destaca-se que o acesso da população aos dados pode ser capaz de ampliar a legitimidade dos programas de integridade junto a sociedade.

4.3 Discussão dos resultados

Este capítulo foi estruturado de forma a buscar responder à pergunta de pesquisa considerando as principais variações nos arranjos de implementação, identificadas no subcapítulo 4.1. Ao mesmo tempo, busca-se alcançar o objetivo 4 da pesquisa, ao discutir de forma estruturada os desafios e potencialidades desses arranjos.

Com essa estrutura, considera-se também o alcance do objetivo geral da pesquisa: “identificar as principais variações nos arranjos de implementação adotados pelas Secretarias de Estado do Distrito Federal, durante os primeiros anos de execução dos programas de integridade pública, de forma a possibilitar a discussão sobre os desafios e potencialidades desses arranjos”.

Retoma-se a relevância dessa discussão analítica, uma vez que a identificação dessas variações, somada às reflexões sobre os fatores contextuais e estruturais que refletiram na formação desses arranjos, pode contribuir para identificar as potencialidades e desafios de cada arranjo adotado. Por cautela, registra-se que não é o propósito da pesquisa sugerir modelos e padrões a serem replicados indiscriminadamente. Mas, sim, apresentar subsídios que possibilitem uma análise refletida por cada órgão, de forma a encontrar o arranjo mais adequado à sua realidade, ao seu modelo de governança e às suas condições estruturais.

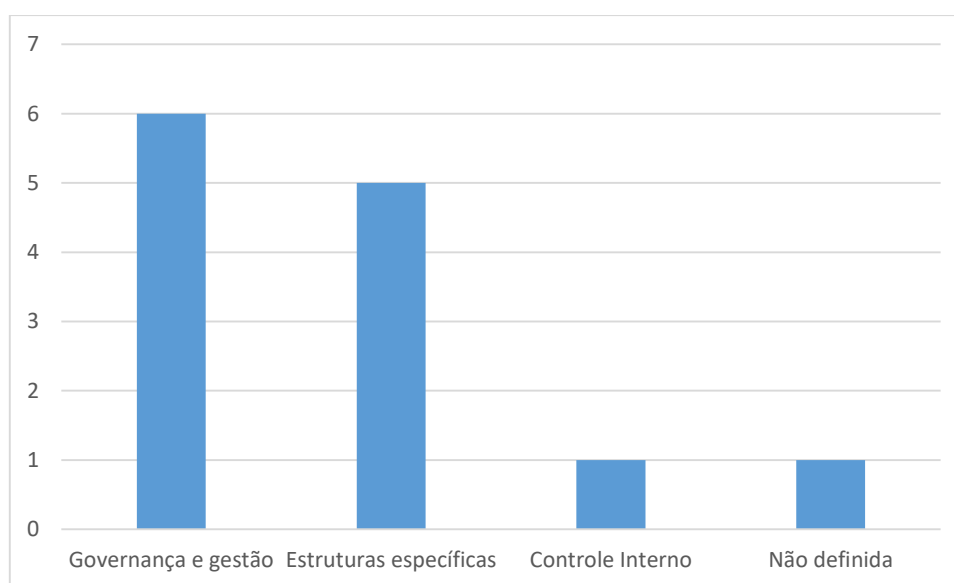
Tecidas essas considerações, segue-se com a discussão dos resultados. O primeiro achado, versa sobre as variações identificadas em relação às unidades designadas. Na aplicação do questionário, identificou-se que 66,6% das secretarias respondentes possuíam unidade designada, enquanto 33,3% informaram não possuir uma unidade específica para tratar do programa de integridade. Já na fase de entrevistas, das 13 secretarias respondentes, 61,5% informaram possuir unidade designada, enquanto 38,4% das secretarias ainda não possuíam essa designação formal.

Sendo a primeira variação a própria presença ou ausência de unidade específica, cumpre retomar que, além de essa designação corresponder a um dos eixos estruturadores do programa, demonstra-as por meio do gráfico 5, a possível correlação positiva entre a designação formal de uma unidade para tratar do programa de integridade e o avanço na confecção dos planos de ação do programa. Esse avanço é primordial, uma vez que a partir do plano as secretarias têm definidos as ações a serem realizadas e os prazos para cada execução. Nesse sentido, um plano

de ação vigente pode ser entendido também como um dos principais meios para avançar no monitoramento do programa.

Para além da designação formal de uma unidade, cumpre explorar também as variações das unidades escolhidas. Considerando aqui tanto as unidades que já foram designadas (gráfico 12) quanto aquelas que se pretende designar (gráfico 13), apresenta-se o gráfico 14, que reúne os dados compilados dessas duas categorias, de forma a possibilitar o avanço nas discussões.

Gráfico 14: Posicionamento institucional das unidades



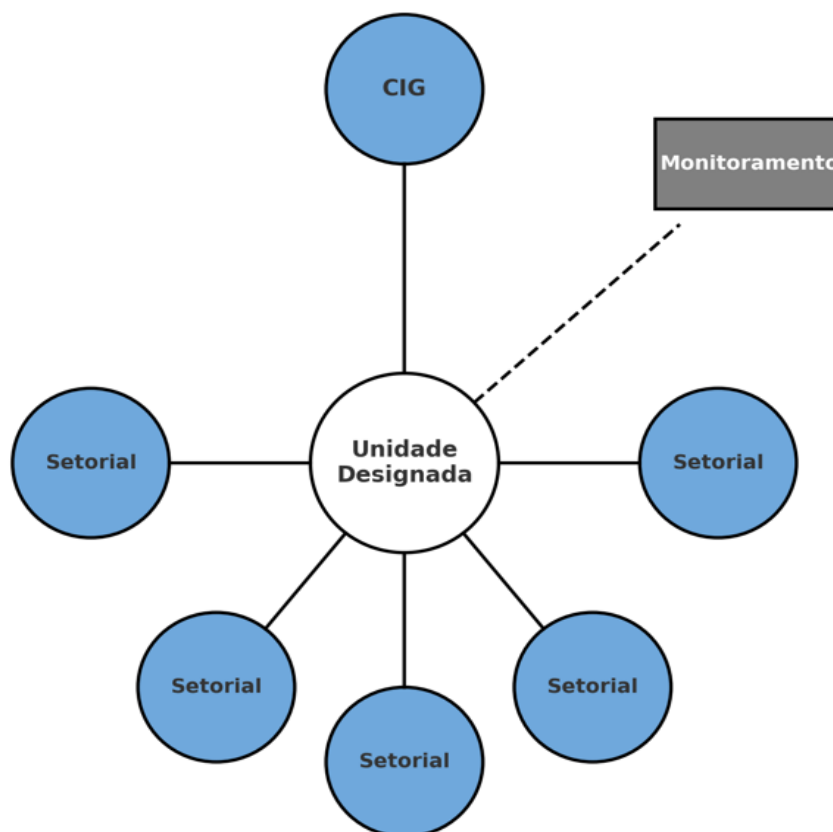
Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Conforme já discutido anteriormente, verifica-se uma possível convergência nos arranjos para designar unidades ligadas à área de governança e/ou gestão do órgão como ator responsável pela implementação do programa de integridade no órgão. Essas escolhas, no geral, parecem refletir um alinhamento no entendimento das secretarias de que a integridade pública é um dos pilares / princípios para uma boa governança.

Igualmente, há uma convergência para criar na estrutura dos órgãos uma unidade específica (subcomitês ou comissões). Sobre a configuração desse último arranjo, cumpre ponderar sobre o posicionamento institucional que essas unidades possuem em cada órgão, especialmente considerando seu acesso para interação com a alta administração. O acesso dessas unidades à alta administração é relevante, uma vez que há uma possível correlação positiva entre o comprometimento da alta administração (nesta pesquisa medido pela interação com as unidades) e o avanço nos planos de ação vigentes, conforme apresentado no gráfico 7.

Por fim, tem-se que a maior variação identificada nos atuais arranjos refere-se à escolha de unidades ligadas ao controle interno para implementar o programa integridade.

Diagrama 1: Mapeamento dos atores internos ao órgão e suas relações



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, com imagem gerada pela ferramenta ChatGPT (OpenAI, 2025).

Em relação às interações dos atores internos aos órgãos, o primeiro achado aponta para o Comitê Interno de Governança (CIG) que emergiu como o principal ator responsável por atuar como instância decisória e/ou de monitoramento do programa nos órgãos. Considerando a relevância desse ator, reforça-se a discussão sobre manter as unidades designadas em um posicionamento institucional que permita o acesso facilitado à alta administração.

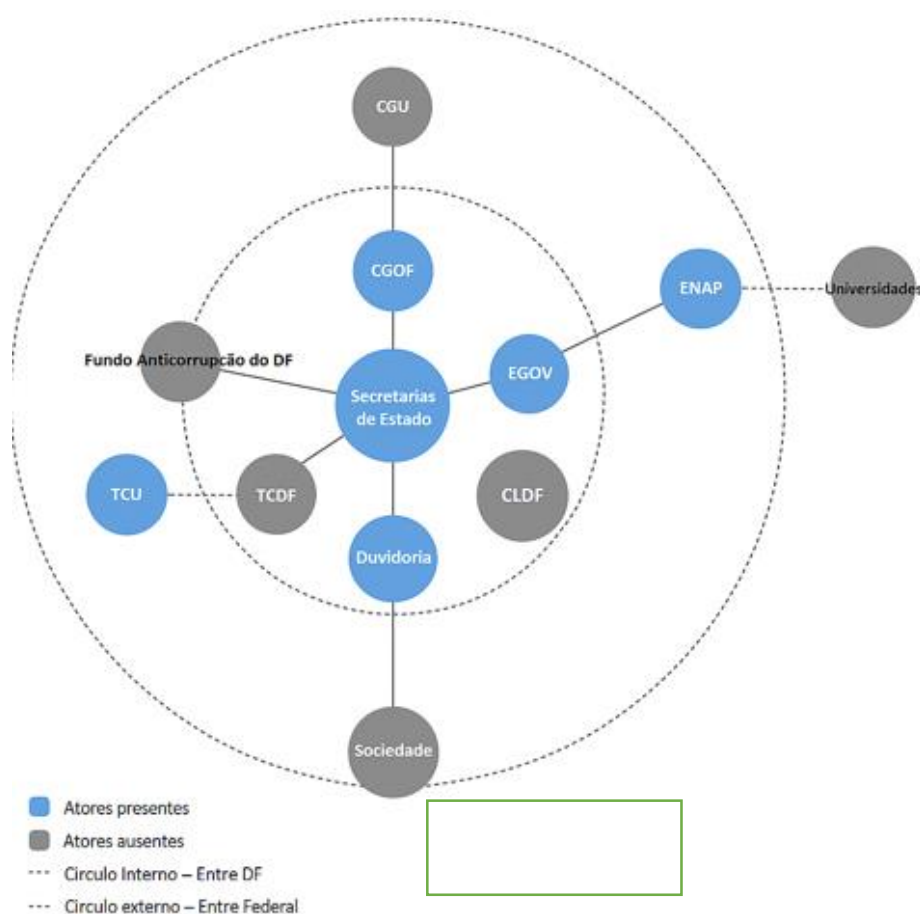
No que se refere ao relacionamento das unidades designadas com as demais áreas dos órgãos, tem-se que esse relacionamento algumas vezes é horizontalizado e outras vezes mais ou menos verticalizado. As formas como essas relações são estabelecidas e ocorrem são refletidas por questões estruturais e mesmo contextuais como porte da instituição, integração ou fragmentação das unidades, comunicação interna e capacidades instaladas para disseminação e execução do programa de integridade. Por exemplo, em uma secretaria com um quadro de servidores pequeno e que não possui unidades esparsas foi possível abordar a divulgação do programa de integridade nos espaços de convivência e com informes junto ao mural de aniversários. A percepção do entrevistado foi positiva em relação a esse tipo de

abordagem considerando a aderência de participações na formulação e, posteriormente, nos treinamentos e eventos sobre o programa. No entanto, esse mesmo tipo de relacionamento, pode não surtir o resultado esperado em secretarias que possuem um porte institucional maior ou mais complexo, com um quadro de servidores maior e unidades esparsas.

Cumpra ainda, tecer algumas considerações sobre as possibilidades de inclusão do monitoramento nos arranjos identificados. Atualmente, há uma sobreposição de etapas de implementação e monitoramento nas unidades designadas. Contudo, já há algumas perspectivas de transferir esse monitoramento para outra unidade e algumas menções sobre a atuação do CIG como instância de monitoramento. As escolhas dos arranjos escolhidos podem ser exploradas em pesquisas futuras.

Segue-se a discussão, a partir do mapeamento dos atores identificados nos primeiros anos de implementação do programa de integridade nas Secretarias de Estado do Distrito Federal, conforme figura 3. Essa construção, permite avançar também nas discussões sobre os instrumentos e formas de coordenação.

Diagrama 2: Atores presentes/ausentes nos programas de integridade do DF



Fonte: Adaptado de Pires (2016). Imagem gerada pela ferramenta ChatGPT (OpenAI, 2025).

A partir do mapeamento dos atores presentes e ausentes, verifica-se que não houve nos anos iniciais de implementação do programa uma interação expressiva com atores externos aos órgãos, exceto em relação à CGDF como órgão coordenador. Igualmente, não houve interação com atores não governamentais como ONGs, sociedade civil organizada ou atuação conjunta com outros poderes como Legislativo e Judiciário.

A análise desse achado pode ser realizada a partir dos ensinamentos de Pires (2016, p. 205) que explica: “[...] a depender de como se organiza o arranjo de implementação, os atores poderão ter maiores incentivos e ferramentas para potencializar suas ações no sentido da consecução dos objetivos do projeto”.

A par desse ensinamento, tem-se o primeiro ponto da discussão em relação aos instrumentos normativos. Um dos achados dessa pesquisa captou que a ausência de uma política de integridade publicada pelo órgão foi uma das barreiras iniciais para implementação do programa. Um segundo achado demonstrou a extrema semelhança nos normativos sobre a política de integridade publicados no âmbito do Distrito Federal. Esses achados possibilitam a discussão sobre a viabilidade da publicação de uma política de integridade única no Distrito Federal, de forma pressionar um apoio mais rápido e incisivo da alta gestão dos órgãos na implementação e monitoramento do programa.

Tem-se a possibilidade da publicação de uma política única pelo próprio Poder Executivo, por meio de Decreto. No entanto, amplia-se essa discussão para inserir uma possibilidade de atuação do Poder Legislativo, formalizando a política de integridade do Distrito Federal, por meio de lei. Essa segunda configuração, pode ser útil especialmente para garantir a continuidade da política de integridade e dos programas ao longo dos anos, uma vez que atualmente a maior regulamentação da matéria está centrada exclusivamente nos normativos expedidos pelo Poder Executivo.

Além de sua atuação legislativa, o Poder Legislativo pode emergir como espaço para ampliar a participação popular sobre a matéria de integridade pública, por meio da realização de consultas públicas. Neste ponto, registra-se que a participação da sociedade não foi percebida na configuração dos atuais arranjos. Essa participação social pode ser capaz de ampliar a legitimidade dos programas, bem como ser um dos meios de garantir sua continuidade ao longo dos anos, por meio do controle da própria sociedade. Sobre a possibilidade de controle da sociedade, retoma-se a sugestão encontrada na fase de entrevistas sobre uma forma de acesso *online* sobre a implementação dos programas, disponível de forma facilitada e em linguagem acessível. Por fim, registra-se que nos atuais arranjos, a sociedade tem acesso ao programa por meio das ouvidorias dos órgãos. Assim, há a possibilidade de a sociedade buscar informações

junto ao Estado. Contudo, há ainda a potencialidade não explorada de esses arranjos começarem a levar as informações ativamente para a sociedade.

Retomando-se o achado sobre a ausência de interações com órgãos externos, verifica-se que a configuração atual dos arranjos tem como um dos principais desafios explorar soluções que podem ser encontradas fora dos próprios órgãos ou fora da administração pública. Cita-se como exemplo a ausência de menção ao Fundo Distrital de Combate à Corrupção (FDCC) que foi criado pela Lei 6.335/2019. O objetivo desse fundo é prevenir e reprimir a corrupção, promover a transparência e a capacitação de servidores. Relembra-se que um órgão citou a realização de “vaquinha” entre os servidores para custear a realização de eventos e treinamentos sobre integridade pública. Tem-se também a verificação de outros órgãos que conseguiram produzir vídeos ou cursos gravados, uma vez que já possuíam essa capacidade instalada. Nesse contexto, amplia-se a discussão sobre a possibilidade de inclusão do FDCC como um dos atores que devem participar dos processos de implementação dos programas de integridade pública. Isso porque, os recursos do fundo podem contribuir, entre outras possibilidades, para avançar nas ações de treinamento, por exemplo.

Tem-se, também, a possibilidade de explorar a atuação conjunta com atores não governamentais. Somada essa possibilidade à necessidade de maior avanço nos eixos estruturadores que versam sobre treinamentos e monitoramento, cita-se como exemplo a possibilidade de parcerias com universidades. Essas parcerias, podem contribuir para atuar complementarmente aos treinamentos oferecidos pelos próprios órgãos ou pelas escolas de governo. Promovendo as capacitações sobre integridade pública em espaços de formação crítica. Outrossim, essas parcerias podem contribuir para o avanço em relação ao monitoramento (e avaliação) a partir da: produção de estudos qualificados; produção de evidências empíricas; produção de estudos avaliativos, atuando como avaliadores externos independentes e desenvolvimento de sistemas ou outras ferramentas. Registra-se que uma coordenação em rede é um espaço que favorece o surgimento de inovações que podem contribuir na identificação de outros atores ausentes nos atuais arranjos.

Neste ponto, retoma-se a discussão sobre uma possível articulação da coordenação em rede como uma das potencialidades ainda não exploradas, na configuração dos atuais arranjos. Ressalvadas as preocupações quanto às especificidades de cada secretaria e o apontamento de que uma interação direta e mais próxima com a CGDF é fundamental nas fases iniciais, tem-se que uma atuação em rede seria uma oportunidade de oferecer um espaço adequado para o surgimento de novas alternativas, ao mesmo tempo que pode contribuir para o aumento da autonomia das secretarias e maior institucionalização dos programas.

A possibilidade de iniciar uma coordenação em rede, a partir do reconhecimento dos limites dos atuais arranjos, coaduna-se com a literatura sobre o tema, especialmente ao entender que essa ativação pode ser realizada na fase de implementação. Jaccoud (2020, p. 44) explica: “A coordenação, entendida como uma intervenção deliberada entre instituições que reconhecem dependências mútuas e estabelecem arranjos para concertar suas decisões e ações, poderia ser ativada nos momentos do desenho da ação, do planejamento ou da implementação”.

O último achado que surge é a possível ausência de coordenação intergovernamental. Esclarece-se a preferência pelo termo ‘possível ausência’, uma vez que a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) não participaram da pesquisa, de forma a oferecer maiores dados e informações sobre a presença ou ausência dessa relação entre órgãos de diferentes Entes.

Em limitada síntese, a coordenação pode ser entendida como o conjunto de mecanismos e instrumentos (voluntários ou coercitivos), para alinhar esforços com o objetivo de: aumentar a coerência; reduzir sobreposições, lacunas ou contradições em políticas públicas (Bouckaert; Peters; Verhoest, 2010). À luz dessa literatura, retoma-se o achado que versa sobre a ausência de parâmetros comuns aos programas de integridade nos diferentes Entes. A ativação de uma coordenação intergovernamental pode ser uma das formas de superar esse desafio, ao trazer um maior alinhamento no entendimento sobre o programa de integridade, mantendo o respeito a autonomia de cada Ente para promover o programa considerando também as diferentes realidades regionais e principais necessidades de cada Ente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa apresentada teve como objetivo identificar as principais variações nos arranjos de implementação adotados pelas Secretarias de Estado do Distrito Federal, durante os primeiros anos de implementação dos programas de integridade pública, de forma a possibilitar a discussão sobre os desafios e potencialidades desses arranjos.

Para isso, a pesquisa foi metodologicamente construída a partir da técnica de triangulação de dados. Foram triangulados dados oriundos da análise documental, da aplicação de questionário e da realização de entrevistas. Essa triangulação permitiu confrontar e complementar os achados ao longo da pesquisa. Dessa forma, possibilitou-se a construção de uma análise consistente, que permitiu a identificação das principais variações nos arranjos adotados, bem como a identificação de elementos contextuais e estruturais que refletiram a formação dos diferentes arranjos de implementação mapeados.

A partir das análises conduzidas durante a pesquisa e considerando as categorias de análise, demonstrou-se que em relação às unidades designadas quase não há variações nos arranjos adotados. No geral, os estudos iniciais e a formulação do programa foram realizadas a partir da criação de um grupo de trabalho e, posteriormente, identifica-se a necessidade de designação de uma unidade específica para continuação dos trabalhos. O posicionamento institucional dessas unidades também não apresenta grandes variações. Conforme informações extraídas do gráfico 14: 46,15% das secretarias entrevistadas designaram ou pretendem designar unidades ligadas diretamente a área de governança / gestão; 38,46% dos entrevistados informaram que criaram ou pretendem criar estruturas específicas como comissões ou subcomitês; 7,69% informaram que designaram ou pretendem designar áreas ligadas ao controle interno; e 7,69% dos respondentes ainda não possuem / não decidiram qual será a unidade designada para tratar sobre a implementação do programa de integridade no órgão.

Essas escolhas refletem uma convergência no entendimento das secretarias do Distrito Federal em entender a integridade pública como intrinsecamente relacionada à governança / gestão do órgão. Há, ainda, algumas escolhas que refletem questões contextuais como experiência dos servidores para tratar da matéria. Outro achado relevante em relação ao posicionamento institucional das unidades é a preferência ou manifestação de necessidade para que essas unidades tenham acesso facilitado à alta administração. As manifestações nesse sentido justificam-se no sentido de que sem o apoio da alta administração a implementação do programa enfrenta maiores barreiras. Neste ponto, importa registrar que o Comitê Interno de Governança (CIG) é o ator que emerge preponderantemente como principal responsável para

contribuir para os processos de implementação, sendo citado também como instância decisória de monitoramento.

Em relação à análise dos instrumentos normativos, evidenciou-se que as publicações que versam sobre integridade pública são extremamente semelhantes e em sua maior parte conceituais. Esse achado, iniciou discussões sobre a viabilidade de se instituir uma política de integridade única para o Distrito Federal, de forma a permitir um avanço mais célere dos órgãos nas fases iniciais de implementação do programa, a partir de diretrizes gerais comuns. Uma política única tem ainda a potencialidade de harmonizar alguns entendimentos, de forma a permitir o monitoramento e avaliação do programa considerando elementos de aplicação comuns a todos os órgãos. Essa questão é relevante, em especial, ao considerar os achados da pesquisa que apontam para essa ausência de definição de elementos mínimos e ausência de participação da sociedade. Isso porque, a definição de diretrizes e índices de monitoramento comuns (sem prejuízo de outros que atendam as especificidades de cada órgão) pode gerar um painel de monitoramento acessível para a população, de forma a ampliar a difusão e legitimidade dos programas de integridade.

Seguindo-se a análise dos instrumentos, as principais variações identificadas estão relacionadas à informatização dos processos de trabalho e formalidade / informalidade dos meios de comunicação. Algumas secretarias possuem uma boa informatização de seus processos de trabalho com disponibilidade de intranet e/ou utilização do SEI e SAEWEB, enquanto outras secretarias relatam dificuldades especialmente com a ausência de intranet para divulgação do programa. Um dos principais achados dessa análise foi a baixa utilização do SEI para comunicação e manutenção da memória organizacional, principalmente, ao considerar que esse sistema já está disponível e é amplamente utilizado para produção de documentos e tramitação de processos na administração pública. Há ainda uma variação em relação à formalidade das comunicações. Algumas secretarias relataram a utilização de canais informais como grupos de whatsapp e interlocução direta, enquanto outras secretarias utilizam canais de comunicação formal como SEI e intranet.

A pesquisa explorou também a aderência aos eixos estruturadores do programa, conforme dispostos no Decreto nº 39.736/2019. A análise das respostas obtidas por meio do questionário demonstrou uma menor aderência aos eixos de treinamentos/eventos e monitoramento, que foram escolhidos para serem explorados em profundidade na fase de entrevistas.

Os achados sobre a realização de eventos e treinamentos pelo próprio órgão refletem questões estruturais como capacidades já instaladas para essa oferta. Isso porque, a mobilização

de recursos e atores envolve a disponibilidade de auditórios ou outros espaços adequados; divulgação; organização e disponibilidade de servidores aptos a palestrar sobre a matéria. Assim, as principais variações identificadas refletem os órgãos que já possuíam algum tipo de capacidade instalada para oferecer esses eventos (de forma *online* ou presencial) e órgãos que buscaram a escola de governo do Distrito Federal (EGOV) ou outros órgãos para realizar essa oferta. Esses achados somaram-se a identificação da ausência de atores externos ao órgão na composição dos arranjos de forma a identificar um dos desafios a serem superados pela atual configuração dos arranjos de implementação do programa de integridade. Isso porque, para superar os desafios de oferta de treinamentos e eventos foram no geral citadas soluções de buscar outros órgãos que pudessem realizar essa oferta. No entanto, há um ator não identificado que ao compor a configuração dos arranjos pode ser capaz de promover o avanço nesse eixo, qual seja o Fundo Distrital de Combate à Corrupção (FDCC). Esse fundo foi criado pela Lei 6.335/2019 (mesmo ano da publicação do Decreto nº 39.736/2019) e tem como objetivo prevenir e reprimir a corrupção, promover a transparência e a capacitação de servidores.

No que se refere ao eixo de monitoramento, não foram verificadas variações substanciais. O principal instrumento que emerge é o SAEWEB, que é um sistema disponibilizado pela CGDF que permite acompanhar os riscos identificados. O monitoramento por planilhas para acompanhar as ações realizadas, em curso e futuras também foi citado. Assim, um dos desafios relacionados à configuração dos arranjos atuais pode ser a necessidade de ampliar as ferramentas de monitoramento do programa, de forma a contemplar não apenas os riscos e ações, mas, também abranger questões como recursos mobilizados e sua capacidade para alcançar os objetivos do programa.

Por fim, a discussão sobre a coordenação pode ser dividida em três análises: a) coordenação intragovernamental; b) rede e c) coordenação intergovernamental. A coordenação intragovernamental mostrou-se fortemente centralizada na atuação da Controladoria-Geral do Distrito Federal. A percepção dos entrevistados sobre a forma dessa coordenação é altamente positiva. Sendo que emergem nesse momento termos como “essencial”, “fundamental”, “os auditores foram excelentes” e “apoio”. Contudo, em que pese a excelência dessa coordenação, aponta-se para uma possível relação de dependência entre as secretarias e o órgão coordenador. Ademais, tem-se que a implementação e avanço do programa podem ficar dependentes de um único ator.

Nesse contexto, abriram-se as discussões sobre a possibilidade de uma atuação em rede. O principal achado relaciona-se a uma barreira que pode ser enfrentada quanto à boa aceitação das secretarias, uma vez que os órgãos demonstraram um certo receio em perder o contato direto

com a CGDF (que é considerado fundamental). Outrossim, foram relatadas preocupações quanto à especificidade de cada órgão. Por outro lado, verificou-se uma recepção melhor das secretarias quanto à criação de espaços para discussão e apresentação de boas práticas, por exemplo. Além da ausência de uma atuação em rede nos atuais arranjos, verificou-se também uma possível ausência de coordenação intergovernamental. Sendo que essa coordenação poderia ser um dos meios de superar o desafio identificado em relação à ausência de uma harmonização geral entre os programas de integridade dos diversos Entes da Federação.

Considerando a produção empírica realizada, tem-se a potencialidade desta pesquisa para ser utilizada de forma a contribuir com importantes reflexões sobre as limitações das atuais configurações dos arranjos de implementação do programa de integridade, que podem implicar em alguns desafios. Ao mesmo tempo, contribui com a verificação de algumas potencialidades que podem ser exploradas, sempre considerando o contexto e estrutura específica de cada secretaria, de forma a contribuir com a efetividade dos arranjos para o alcance dos objetivos do programa.

Reconhece-se como principal limitação da pesquisa a falta de participação de algumas secretarias e, por conseguinte, a ausência de informações aprofundadas sobre a implementação nesses órgãos. Outrossim, reconhece-se a ausência de participação da Controladoria-Geral do Distrito Federal como uma limitação, em especial, considerando a possibilidade de suprir algumas lacunas de informação como a verificação da ausência de coordenação intergovernamental. Justifica-se a opção por essa ausência, uma vez que seria muito difícil para a pesquisadora manter as informações oriundas do órgão coordenador de forma anonimizada.

A presente pesquisa abre a possibilidade de algumas agendas para estudos futuros. Considerando as discussões do referencial teórico, tem-se a possibilidade de acompanhamento de uma possível alteração do Decreto Distrital de forma a mantê-lo alinhado (ou não) com o normativo do Governo Federal, que entende os programas de integridade com maior amplitude conceitual. Considerando os dados empíricos, tem-se também a possibilidade de acompanhamento da evolução dos arranjos, de forma a verificar como as secretarias incluíram nos arranjos o monitoramento realizado; ou ainda a possível inclusão de atores externos e alterações na forma de coordenação. Considerando ainda que resultados de combate à corrupção não foram expressamente mencionados, estudos futuros podem explorar se os riscos identificados que se pretende mitigar com as ações do programa contribuem para o combate à corrupção. Por fim, tem-se como possibilidade de agenda o avanço dessa pesquisa no sentido de verificar quais as capacidades estatais estão sendo ativadas ou desativadas a partir dos arranjos existente e, se essas capacidades contribuem para o alcance dos resultados pretendidos.

PRODUTO DA DISSERTAÇÃO: POLICY BRIEF



PROGRAMA DE INTEGRIDADE PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL UM ESTUDO À LUZ DA ABORDAGEM DOS ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Sumário Executivo:

Este policy brief apresenta os principais achados de uma pesquisa realizada no âmbito do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento (MPGD) da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

A pesquisa teve como objeto o estudo sobre a implementação do programa de integridade pública nas Secretarias de Estado do Distrito Federal à luz da abordagem dos arranjos institucionais de implementação.

A partir da análise documental, aplicação de questionários e entrevistas com servidores públicos, o estudo buscou mapear os arranjos existentes e identificar seus principais desafios e potencialidades. Os resultados revelam variações entre secretarias, influenciadas por fatores contextuais, estruturais e pelo modelo de governança adotado em cada órgão.

Os dados empíricos produzidos oferecem subsídios relevantes para refletir sobre limitações e oportunidades de aprimoramento, contribuindo para o fortalecimento da política de integridade pública conforme as capacidades e realidades institucionais de cada secretaria.



Utiliza-se a conceituação de integridade pública proposta pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por se tratar de uma definição amplamente reconhecida e utilizada na administração pública contemporânea. Contudo, é importante reconhecer a existência de uma diversidade de concepções na literatura especializada sobre o termo "integridade".

INTEGRIDADE PÚBLICA REFERE-SE AO ALINHAMENTO CONSISTENTE E À ADEÇÃO DE VALORES, PRINCÍPIOS E NORMAS ÉTICAS COMUNS PARA SUSTENTAR E PRIORIZAR O INTERESSE PÚBLICO SOBRE OS INTERESSES PRIVADOS NO SETOR PÚBLICO. (OCDE, 2017)



Além da diversidade de definições sobre o termo "integridade", estudos apontam diferentes caminhos para promover a integridade. Pode-se operacionalizar a integridade por meio do cumprimento de normas legais, a identificação de riscos, a responsabilização de agentes, o estímulo à conduta ética, a transparência e a eficiência (Chiarello et al., 2020; Silva e Brunozi, 2021).

Essa pluralidade também se reflete nos formatos e estratégias adotados nos programas de integridade pública.

PODEMOS DEFINIR PROGRAMA DE INTEGRIDADE COMO UM CONJUNTO DE MECANISMOS E PROCEDIMENTOS INTERNOS DE INTEGRIDADE, AUDITORIA E INCENTIVO À DENÚNCIA DE IRREGULARIDADES, QUE CONTRIBUEM PARA A IDENTIFICAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS ÉTICAS; APLICAÇÃO DE CÓDIGOS DE CONDUTA; ANÁLISE E MITIGAÇÃO DOS RISCOS E ADOÇÃO DE MEDIDAS PREVENTIVAS E CORRETIVAS NECESSÁRIAS PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO (CGDF, 2025).

Barreto e Vieira (2021) destacam que não há um modelo único para esses programas, embora existam marcos legais e padrões internacionais que orientam sua estruturação. Diante disso, ganha relevância compreender em que condições esses programas são efetivos.

A abordagem dos arranjos de implementação permite examinar como a configuração dos arranjos escolhidos pode refletir em oportunidades ou desafios para implementação do programa e influenciar o alcance de resultados.

ENTENDEMOS UM ARRANJO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO COMO O CONJUNTO DE REGRAS, MECANISMOS E PROCESSOS QUE DEFINE A FORMA PARTICULAR COMO SE COORDENAM ATORES E INTERESSES NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA ESPECÍFICA. ASSIM, QUANDO NOS REFERIMOS AO ARRANJO DE UMA POLÍTICA ESPECÍFICA, ESTAMOS BASICAMENTE CHAMANDO ATENÇÃO PARA O MODELO DE GOVERNANÇA IMPLÍCITO NA SUA IMPLEMENTAÇÃO (PIRES E GOMIDE, 2015).

Metodologia

A pesquisa adotou a técnica de triangulação de dados, combinando análise documental, aplicação de questionário e realização de entrevistas. Essa abordagem permitiu confrontar e complementar as informações coletadas, assegurando maior consistência analítica na identificação das variações nos arranjos de implementação e dos fatores contextuais e estruturais que os influenciam.

Registra-se que o quadro valorativo desta pesquisa foi construído a partir da percepção dos agentes públicos que participaram da formulação e implementação do programa de integridade em cada secretaria, por meio de uma análise interpretativista.



Aderência aos eixos estruturadores do programa de integridade

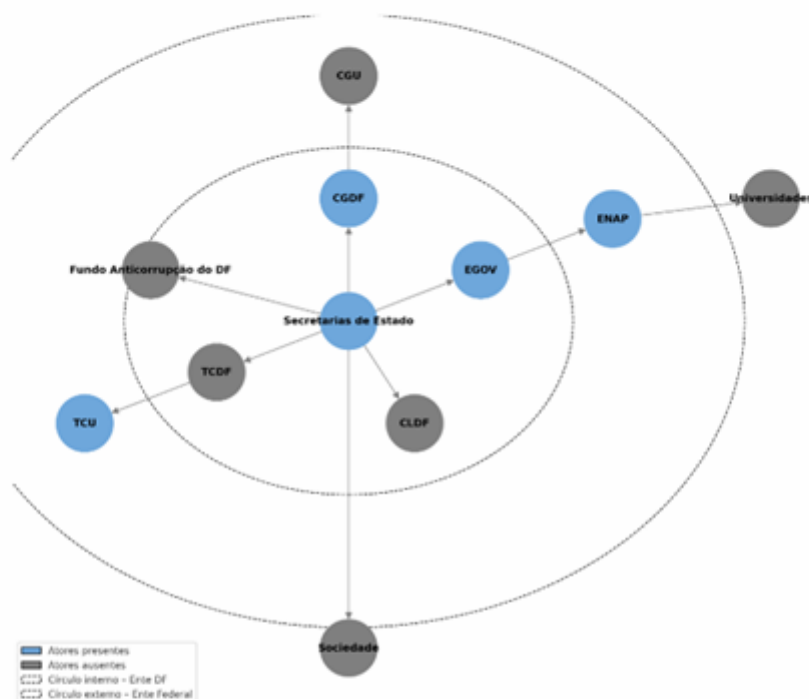


Fonte: dados da pesquisa. Elaboração própria.

- Os resultados da pesquisa evidenciaram que o **apoio da alta administração** é fator determinante para o avanço dos Programas de Integridade nas secretarias do Distrito Federal. Observou-se uma correlação direta entre o envolvimento da cúpula dirigente e o progresso nos demais eixos do programa, incluindo a elaboração e publicação de normativos internos sobre integridade.
- Em relação à **unidade designada** não se verificou grandes variações nos arranjos atualmente adotados. A maior parte dos órgãos vinculou à implementação às áreas de governança ou gestão das Secretarias. Outras secretarias optaram por criar uma unidade específica como subcomitês ou comissões permanentes. Neste ponto, a pesquisa aponta que independentemente da unidade designada seu posicionamento institucional é relevante para o avanço do programa. Isso porque as unidades que não têm fácil acesso a alta administração enfrentam maiores obstáculos para formulação e implementação do programa.
- A **gestão de riscos** apresenta estágio intermediário de implementação. A identificação dos riscos de integridade tem orientado a formulação das ações, sendo assim essencial para a elaboração dos planos de ação específicos de cada secretaria. Outrossim, a partir da matriz de riscos, pode-se aprofundar na discussão dos objetivos e resultados do programa.
- Em relação à promoção de **treinamentos e eventos**, algumas secretarias demonstram capacidade interna instalada para realizá-los. No entanto, a maioria ainda depende da Escola de Governo do Distrito Federal ou de instituições externas para ofertar atividades formativas voltadas à integridade.
- Por fim, quanto ao **monitoramento**, a pesquisa demonstra que é o eixo que menos possui aderência no momento. Os órgãos que relataram práticas de monitoramento utilizam majoritariamente o SAEWEB, sistema disponibilizado pela Controladoria-Geral do Distrito Federal, voltado para o acompanhamento da gestão de riscos. Todavia, há uma lacuna significativa na definição e utilização de indicadores mínimos para monitorar a implementação dos programas de integridade, o que compromete a avaliação de resultados e maior transparência em relação ao programa de integridade.



Atores presentes/ausentes nos programas de integridade do DF



Fonte: dados da pesquisa. Elaboração própria.

A pesquisa mapeou os atores presentes e ausentes nas atuais configurações dos arranjos de implementação do Programa de Integridade no Distrito Federal, permitindo discutir os desafios e as potencialidades desses arranjos. Verificou-se que alguns órgãos não dispõem de capacidades instaladas para promover, de forma autônoma, eventos e treinamentos voltados à integridade. Nesses casos, observou-se uma forte dependência da Escola de Governo do Distrito Federal para a oferta dessas ações. A partir desse achado, identificam-se duas possibilidades ainda pouco exploradas.

A primeira diz respeito à celebração de parcerias com universidades e institutos de ensino superior, visando não apenas ampliar a capacidade de oferta de capacitações, mas também fomentar espaços de reflexão crítica sobre o tema da integridade pública. A segunda possibilidade refere-se à inclusão do Fundo Anticorrupção do Distrito Federal nos arranjos institucionais. Atualmente ausente das configurações mapeadas, o fundo possui potencial para subsidiar a ampliação da oferta de treinamentos e eventos, seja por meio da Escola de Governo, seja apoiando diretamente os órgãos na instalação de capacidades internas.

Outro ponto de destaque no mapeamento de atores é a ausência de uma coordenação intergovernamental conduzida pela Controladoria-Geral da União. Essa lacuna, aliada à inexistência de diretrizes mínimas para a implementação dos programas nos diferentes entes federativos, representa um desafio importante. A ativação de uma instância de coordenação intergovernamental poderia contribuir para superar essa fragilidade, ao promover maior alinhamento conceitual e metodológico sobre o Programa de Integridade. Ressalta-se, contudo, a importância de que tal coordenação respeite a autonomia dos entes federativos e considere suas especificidades regionais e institucionais.



APLICAÇÕES PRÁTICAS DOS ACHADOS

A análise empírica realizada permite identificar limitações nas atuais configurações dos arranjos de implementação do programa de integridade, que podem representar obstáculos à sua efetividade. Ao mesmo tempo, a pesquisa revela potencialidades que podem ser exploradas, desde que alinhadas às características estruturais e contextuais de cada secretaria. Esses achados oferecem subsídios concretos para o aprimoramento dos arranjos e para o fortalecimento da governança da integridade no âmbito distrital.

LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A principal limitação da pesquisa foi a ausência de participação de algumas secretarias, o que restringe o aprofundamento da análise sobre os arranjos adotados nesses órgãos. Além disso, a Controladoria-Geral do Distrito Federal não foi incluída entre os respondentes, por decisão metodológica da pesquisadora, que optou por concentrar a análise nas secretarias implementadoras.

AGENDA DE PESQUISA

A pesquisa abre espaço para investigações futuras sobre a evolução dos arranjos institucionais de implementação, com atenção especial à inclusão de mecanismos de monitoramento, participação de atores externos e mudanças nas formas de coordenação ao longo do tempo.

Também se identifica a oportunidade de analisar quais capacidades estatais estão sendo mobilizadas ou negligenciadas nos diferentes arranjos mapeados, e em que medida essas capacidades contribuem para a efetividade do programa de integridade.

BIBLIOGRAFIA

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza e VIEIRA, James Batista. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. Cad. EBAPE.BR, v. 19, nº 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Programa de Integridade. Disponível em: <https://www.cg.df.gov.br/programa-de-integridade/#:-:text=Podemos%20definir%20Programa%20de%20Integridade,e%20ado%C3%A7%C3%A3o%20de%20medidas%20preventivas>. Acesso em 18 de abr. de 2025.

CHIARELLO, Felipe; SILVA, Amanda Scalisse e AZZARI, Bruna. Ética e Integridade nas instituições de ensino superior: A importância da implementação de programas de compliance nas universidades. Revista de Direito Brasileira, Florianópolis, SC, v. 26, n. 10, p. 457-470, Mai./Ago.2020.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019. Dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal nº 60, de 29 de março de 2019, seção 1, p.3.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública. Paris: OECD (2017). Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/69726>. Acesso em: 17 out. 2024.

PIRES, Roberto e GOMIDE, Alexandre. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. Revista do Serviço Público Brasília 66 (2) 195-226 abr/jun 2015.

SILVA, Sander José Couto da Silva e BRUNOZI JÚNIOR, Antônio Carlos. Lei anticorrupção, complice e isomorfismo: responsabilização e programas de integridade nos estados brasileiros. RC&C - Revista Contabilidade e Controladoria, Curitiba, v. 13, n. 2, p. 95-112, mai./ago. 2021.

Acesse a pesquisa completa aqui:



REFERÊNCIAS

BACKENDORF, Jonas Muriel. **Ética das Virtudes na Contemporaneidade: uma breve introdução**. Revista de Filosofia, Fortaleza, v. 4, n. 2, Jul./Dez. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARRETT, Pat. **Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector**. Australian National Audit Office, 2002. Disponível em: https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf. Acesso em: 30 dez. 2024.

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza e VIEIRA, James Batista. **Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios**. Cad. EBAPE.BR, v. 19, nº 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2021.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Ética, Códigos de Conduta e Integridade na Administração Pública Brasileira**. Administração Pública e Gestão Social, vol. 14, núm. 4, 2022.

BERGUE, Sandro Trescastro; SILVA, Suylan de Almeida Midlej e; RODRIGUES, Karina Furtado e JÚNIOR, Temístocles Murilo de Oliveira. **Integridade, Ética e combate à corrupção no campo da administração pública brasileira: desafios conceituais e horizontes possíveis**. Caderno Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 29, 2024. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.92312>

BONA, Rodrigo S. de. **Política de integridade pública e anticorrupção: uma proposta de sistematização dos principais elementos e componentes inter-relacionados**. R. Liceu Online, São Paulo, v. 12, n 1, p. 29-54, jan./jun., 2022.

BONA, Rodrigo S. de. **Avaliação de Políticas de Integridade Pública e Anticorrupção: Os Desafios de uma Iniciativa Nacional para Governos Locais no Brasil**. Administração Pública e Gestão Social, vol. 14, núm. 4, 2022.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **Coordination of public sector organizations**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso “c”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública,

nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11529.htm. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023**. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 23 nov. 2024.

CASTRO, Patrícia Reis; AMARAL, Juliana Ventura; GUERREIRO, Reinaldo. **Aderência ao programa de integridade da lei anticorrupção brasileira e implantação de controles internos**. Revista Contabilidade & Finanças, v. 30, 2018.

CHIARELLO, Felipe; SILVA, Amanda Scalisse e AZZARI, Bruna. **Ética e Integridade nas instituições de ensino superior: A importância da implementação de programas de compliance nas universidades**. Revista de Direito Brasileira, Florianópolis, SC, v. 26, n. 10, p. 457-470, Mai./Ago.2020.

CINGOLANI, Luciana. **The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: ONU-Merit, 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. **Programa de Integridade**. Disponível em: <https://www.cg.df.gov.br/programa-de-integridade/#:~:text=Podemos%20definir%20Programa%20de%20Integridade,e%20ado%C3%A7%C3%A3o%20de%20medidas%20preventivas> Acesso em 18 de abr. de 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Integridade Pública**. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/integridade-publica/saiba-mais>. Acesso em 26.05.2024.

COTTA, Tereza Cristina. **Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural**. Texto para Discussão 21. Brasília: Enap, 1997.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa - métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019**. Dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal nº 60, de 29 de março de 2019, seção I, p.3.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. **Sociedade Civil e Controle Social da Corrupção**. Em Debate, Belo Horizonte, v. 3, n.4 p. 14-28, dez 2011.

FILGUEIRAS, Fernando e AVRITZER, Leonardo. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. IPEA, 2011.

FUKUYAMA, Francis. **What is Governance? Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. 26, No. 3. 2013.

GAETANI, Francisco e NOGUEIRA, Ronaldo Alves. **A Questão do Controle no Debate de Governança Pública**. Boletim de Análise Político-Institucional, N. 19, dezembro 2018.

GALVÃO, Pedro. **Utilitarismo de John Stuart Mill: introdução, tradução e notas de Pedro Galvão**. Porto editora, Portugal, 2005.

GESSER, Grazielle Alano; CARDOSO, Thuine Lopes; CÁRIO, Silvio Antônio Ferraz; MELO, Pedro Antônio de. **Governança Universitária: Políticas e Práticas de Integridade na Universidade Federal de Santa Catarina**. Revista Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília, v. 26, n. 3, p. 441-484, set.-dez. 2023.

GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da. **Introdução: pesquisa qualitativa e o debate sobre a propriedade de pesquisar em Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

HASSENTEUFEL, Patrick e PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. **Introdução à sociologia política da ação pública em Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Escola Nacional de Administração Pública. ENAP (2021).

HEAD, Brian W. (2008). **Wicked problems in public policy**. *Public Policy*. 3(2):101-18.

HEAD, Brian W. and ALFORD, John (2015). **Wicked problems: implications for public policy and management**. *Administration and Society*. 47 (6). 711-739.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. São Paulo: Forense-Universitária. 1975.

HYDEN, Goran. **Democracy in African Governance: Seeing and Doing it Differently**. EBA Rapport. 2019. Pgs. 35 – 39.

JACCOUD, Luciana. **Instrumentos de Coordenação e Relações Intergovernamentais em Coordenação e Relações Intergovernamentais nas Políticas Sociais Brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. 70 textos filosóficos. Edições 70, Portugal, 2007.

KJAER, Anne Mette. **Governance (key concepts)**. Cambridge: Polity Press, 2004.

KOGA, Natália; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; NASCIMENTO, Maricilene Isaira Baia do e COUTO, Bruno Gontyjo do Couto. **Análise de Políticas Públicas e Uso de Evidências pelas Burocracias: proposta de um modelo analítico para exploração das fontes que informam as políticas públicas no caso brasileiro**. Boletim de Análise Político-Institucional | n. 24 | nov. 2020.

LIMA, Márcia. **O uso da entrevista na pesquisa empírica. Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo: Sesc São Paulo / CEBRAP, 2016.

LOTTA, Gabriela (organizadora). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

MAUAD, Ana Carolina Evangelista. **Governança Global: intersecções com paradiplomacia em meio à crise climática**. BIB, São Paulo, n. 78, 2º semestre de 2014 (publicada em junho de 2016), pp. 17-28.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública**. Paris: OECD (2017). Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/69726> Acesso em: 17 out. 2024.

PEREIRA, Ana Karine e GOMIDE, Alexandre. **O conceito de governança aplicado à políticas de infraestrutura**. Boletim de Análise Político-Institucional, N. 19, dezembro 2018.

PETERS, Branaird Guy. **O que é Governança?** Revista do TCU. Brasília. Número 127, Pg. 29. Maio/Agosto 2013. Disponível em <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>>. Acesso em: 17 out. 2024.

PIRES, Roberto e GOMIDE, Alexandre. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas em Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

PIRES, Roberto e GOMIDE, Alexandre. **Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais**. Revista do Serviço Público Brasília 66 (2) 195-226 abr/jun 2015.

PIRES, Roberto e GOMIDE, Alexandre. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de Sociologia Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PIRES, Roberto Rocha C. **Arranjos Institucionais para Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos** em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea. Brasília: ENAP, 2016.

PIRES, Roberto Rocha C. **Intersetorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública** em Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a Partir do Programa Bolsa Família. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, v. 26, n. 26, p. 67-80, abr. 2016.

PIRES, Roberto e GOMIDE, Alexandre. **Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas**. Boletim de Análise Político-Institucional, n.19, dezembro de 2018.

PIRES, Roberto e GOMIDE, Alexandre. **Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões**. Boletim de Análise Político-Institucional, n.29, junho de 2021.

PIRES, Roberto e GOMIDE, Alexandre. **Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica**. Revista de Sociologia e Política v. 32, e022, 2024.

POLLITT, Christopher e HUPE, Peter. The magic of good governance. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1765/51017>. Acesso em 24 out. 2024.

PRANDINI, Regina; ALMEIDA, Laurinda e SZYMANSKI, Heloisa. **Perspectivas para análise de entrevistas**. Psic. Da Ed., São Paulo, 13, 2º semestre de 2001, pp. 151-169.

RITTEL, Horst W. J. e WEBBER, Melvin M (1973). **“Dilemmas in a General Theory of Planning”**. Policy Sciences 4, 155-169.

RHODES, R. A. W. **The new governance: governing without government**. Political Studies (1996). XLVI, 652-667.

RHODES, R. A. W. **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. (1997)

ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Fundação Universidade de Brasília. UNB, 2000.

SABET, A. **Corruption, governance and collective sanctions: can a wicked problem be tamed?** Study of Changing Societies, 1(6): 67-104. 2012.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília: Enap, 2021.

SAUNDERS, Murray. **Do We Hear the Voices? The ‘Presence’ of Evaluation Theory and Practice in Social Development**. This contribution is based on a keynote address presented at the Australasian Evaluation Society International Conference, Adelaide, South Australia, 13–15 October 2004.

SILVA, Glauco Peres da. **Desenho de Pesquisa**. Brasília: Enap, 2023.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. **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, semestral, julho-dezembro, 2021.

SILVA, Sander José Couto da Silva e BRUNOZI JÚNIOR, Antônio Carlos. **Lei anticorrupção, complice e isomorfismo: responsabilização e programas de integridade nos estados brasileiros**. RC&C - Revista Contabilidade e Controladoria, Curitiba, v. 13, n. 2, p. 95-112, mai./ago. 2021.

SILVA CRUZ, Jorge. **Ética das virtudes: em busca da excelência**. Rev Med (São Paulo). 2020 nov.-dez.;99(6):591-600.

SOUZA, Celina. **“Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. RBCS, Vol. 18, nº. 51, fevereiro de 2003.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Possibilidades e Limites das Assessorias de Participação Social e Diversidade no Desenho da Arquitetura Institucional do Governo Federal**. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2895-6648>. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás – IFG, 2023.

SOUZA, Grégori de. **Virtude, teleologia e deontologia: o utilitarismo de mill, suas críticas e suas defesas**. REVISTA SEARA FILOSÓFICA, Número 22, Verão/2021, pp. 85-102.

TERMEER, Catrien J. A. M; Dewulf, A. Breeman, G. e Stiller, Sabina J. **Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems**. Administration & Society, January 6, 2013 as doi:10.1177/0095399712469195.

VIANA, Rafael; KOGA, Natália e FILGUEIRAS, Fernando. **State Capacities and Policy Work in Brazilian Civil Service**. Revista de Sociologia e Política, v. 28, n. 74, 2020.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

VIOL, Dalila Martins. **O Farol da Integridade Pública: Um Estudo de Caso sobre o Programa de Integridade da CGU**. Revista da CGU, v. 13, n. 23, p. 122-141, 2021.

Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/349/261, Acesso em 17 out. 2024.

WU, X.; RAMESH, M; HOWLETT, M. H. **Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities**. Policy and Society 34 (2015) 165–171.

Disponível em <https://academic.oup.com/policyandsociety/article/34/3-4/165/6401373> Acesso em 17 out. 2024.

YIN, Robert k. **Estudo de caso planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015, p.10.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

Unidade responsável pelas respostas do questionário:	
E-mail para contato:	
Telefone para contato:	
Nome / cargo / e-mail / contato do(s) servidor(es) indicados pelo órgão para posterior complementação por meio de entrevistas, bem como para receberem a devolutiva de resultados da pesquisa.	

A aplicação do questionário tem como objetivo compor um estudo do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). O objetivo da pesquisa é conhecer a forma como ocorreu a implementação dos programas de integridade nas Secretarias de Estado do Distrito Federal. Não é objetivo do estudo medir desempenho ou resultados. A pesquisa tem como propósito fornecer elementos que permitam reflexões sobre as possibilidades de fortalecimento e superação dos desafios encontrados nos primeiros anos da implementação do programa de integridade.

	Perguntas	Alternativas
P1	Há unidade designada responsável pela formulação, implementação e monitoramento do Programa de Integridade?	☐ Sim ☐ Não
P2	Houve alteração dessa unidade designada ao longo dos anos?	☐ Sim ☐ Não
P3	Se a resposta anterior for afirmativa, descreva quais foram as unidades / comissões / grupos de trabalho (ou similares) designados anteriormente.	Resposta aberta.
P4	Além da unidade e/ou equipe designada houve interação com outras unidades da Secretaria? Quais?	☐ Sim ☐ Não Quais?: (descreva aqui outras unidades da secretaria com as quais há interação durante a formulação e implementação do programa de integridade).
P5	Durante a formulação e implementação do programa de integridade houve interação com outras Secretarias? Quais?	☐ Sim ☐ Não Quais?: (descreva aqui outras secretarias com as quais houve/há interação).
P6	Se a resposta anterior for afirmativa, qual a frequência mais se aproxima dessa interação?	☐ Anual ☐ Semestral ☐ Mensal ☐ Quinzenal ☐ Semanal
P7	Houve publicação da política de integridade ou outros normativos sobre integridade nesta Secretaria?	☐ Sim ☐ Não

	Perguntas	Alternativas
P8	Se a resposta anterior for afirmativa, descreva quais os normativos publicados – se possível – indicando o DODF de publicação ou outra forma de acesso.	Resposta aberta.
P9	Há plano de integridade formalmente instituído?	☐ Sim ☐ Não
P10	Se a resposta anterior for afirmativa, o plano de integridade foi aprovado pela alta administração?	☐ Sim ☐ Não
P11	As regras e normas para a implementação da política de integridade estão claramente definidas e são aplicadas?	☐ não há normas ☐ não são bem definidas, nem aplicadas ☐ são bem definidas, mas não são aplicadas ☐ são bem definidas e parcialmente aplicadas ☐ são bem definidas e são aplicadas integralmente
P12	Houve interação entre a alta administração e a unidade/equipe responsável pela implementação do programa de integridade nesta Secretaria?	☐ Sim ☐ Não
P13	Se a resposta anterior for afirmativa, qual a frequência mais se aproxima dessa interação?	☐ Anual ☐ Semestral ☐ Mensal ☐ Quinzenal ☐ Semanal
P14	Descreva em quais situações ocorriam as interações com a alta administração.	Resposta aberta.
P15	Com relação aos riscos para a integridade, marque quais das ações listadas ocorreram?	☐ identificação de riscos ☐ análise de riscos ☐ avaliação de riscos ☐ resposta aos riscos ☐ nenhuma
P16	Houve treinamentos e/ou eventos para disseminar e incentivar boas práticas na gestão pública?	☐ Sim ☐ Não
P17	Se a resposta anterior for afirmativa, quais foram e como ocorreram esses treinamentos/eventos?	Resposta aberta.
P18	Há monitoramento contínuo do programa de integridade por meio de indicadores?	☐ Sim ☐ Não
P19	Como ocorre o monitoramento contínuo do programa de integridade?	Resposta aberta.
P20	Houve participação da CGDF e/ou da Casa Civil como órgão responsável pela coordenação da implementação dos programas de integridade?	☐ Somente da CGDF ☐ Somente da Casa Civil ☐ CGDF e Casa Civil ☐ Nenhum dos 02 órgãos
P21	Como foi a participação do órgão responsável pela coordenação da implementação dos programas de integridade?	Resposta aberta.
P22	Há outras informações que o respondente acredita serem relevantes adicionar? Quais?	☐ Sim ☐ Não Quais:? (Aqui o respondente pode adicionar quaisquer informações que considere relevantes sobre a implementação do programa de integridade).

APÊNCICE B – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

	Perguntas	Objetivos
P1	Quais são as unidades designadas para formulação, implementação e monitoramento? 1.1 Se houver: como elas interagem? 1.1 Se não houver: há perspectiva de indicação de alguma unidade?	Busca-se entender como a escolha quanto ao posicionamento organizacional das unidades refletiram nas relações dos atores nas decisões e execuções do programa. Para as secretarias que não possuem unidade designada, o objetivo é buscar identificar qual o possível posicionamento organizacional no qual a unidade será inserida.
P2	Se houve mudança na designação da unidade inicial, qual foi o motivo?	Busca-se aprofundar a questão inicialmente levantada no questionário, para aprofundar o entendimento sobre os ajustes ocorridos nos arranjos iniciais.
P3	Como foram escolhidos os setores das secretarias com os quais haveria interação?	Busca-se entender como essas escolhas podem refletir questões contextuais, estruturais e modelos de governança.
P4	Além das próprias unidades da secretaria, há participação de outros atores? (Por exemplo: sociedade civil, Cidadãos, Judiciário, Legislativo, Fundo anticorrupção do DF).	Busca-se identificar possíveis atores externos, ao mesmo tempo, que se verifica a inclinação dos órgãos para um modelo de atuação de natureza colaborativa interinstitucional.
P5	Quais foram / são os principais desafios para aplicação dos normativos?	Busca-se conhecer os possíveis desafios para aplicação das normas sobre integridade.
P6	Como foi possível superá-los ou como tentam superá-los?	Busca-se identificar potenciais ações na superação de alguns desses desafios.
P7	Ao ser designado para implementar / executar o programa de integridade no órgão como os servidores tomam conhecimento das publicações já realizadas e andamento dos trabalhos?	Busca-se entender porque alguns órgãos com política de integridade publicada e vigente responderam que não possuíam esse normativo. Ao mesmo tempo buscar conhecer possíveis instrumentos e boas práticas para que a informação sobre o andamento dos processos de trabalho não seja perdida durante a implementação.
P8	Quais instrumentos vocês possuem para implementar o programa de integridade?	Busca-se extrapolar o conhecimento dos instrumentos normativos e verificar quais outros instrumentos estão presentes ou ausente na implementação do programa.
P9	Houve treinamento / evento promovido pela própria secretaria? 9.1 Se sim: como foram organizados os eventos sobre integridade? 9.2 Se não: por que não houve avanço nesse eixo?	Busca-se aprofundar os arranjos, mobilizações e questões contextuais que possibilitaram a oferta dos eventos. Ao mesmo tempo, busca-se entender os motivos pelos quais algumas secretarias não avançaram nessa questão.
P10	Há alguma forma de monitoramento? 11.1 Se sim: como é realizado o monitoramento? 11.2 Se não: há perspectiva da utilização de algum mecanismo de monitoramento?	Busca-se identificar as limitações e potencialidades das formas de monitoramento. Ou para aquelas secretarias que não possuem nenhuma forma de monitoramento entender quais foram os principais desafios encontrados.
P11	Como foi a coordenação do órgão central?	Busca-se aprofundar as questões inicialmente levantadas no questionário sobre a atuação dos órgãos designados para coordenar a implementação dos programas de integridade.

	Perguntas	Objetivos
P12	Na sua percepção, uma atuação em rede com outras secretarias, além da participação da CGDF, traria mais benefícios ou mais desafios à implementação do programa de integridade?	Busca-se conhecer a percepção das Secretarias sobre um trabalho em rede.
P13	Quais foram as principais ações do programa de integridade até o momento?	Busca-se um elo entre as ações, resultados esperados e capacidades que precisam ser ativadas, para avançar nos estudos de forma a estudar se os arranjos atuais são capazes de mobilizar as capacidades que precisam ser ativadas para o alcance dos resultados.
P14	Quais são os resultados esperados com a implementação do programa de integridade?	Busca-se superar as ponderações de ordem teórica e conhecer quais são os resultados almejados por cada órgão.
P15	Quais as capacidades estatais devem ser consideradas essenciais para maior alinhamento aos eixos estruturadores do Decreto e alcance dos resultados almejados?	Busca-se com essa pergunta, a possibilidade de avançar na agenda de pesquisa correlacionando os arranjos atualmente existentes com as capacidades estatais que precisam ser ativadas para o alcance dos objetivos do programa.
P16	Há alguma informação relevante que não foi tratada nesta entrevista?	Busca-se identificar possíveis lacunas existentes na fase de entrevista.

APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está participando da pesquisa realizada como trabalho final do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública, sobre os arranjos de implementação nos programas de integridade pública do Distrito Federal. Caso tenha dúvidas sobre a pesquisa, você pode contatar a pesquisadora responsável Michelle de Paula Silveira Pereira, pelo E-mail: michellesilveira02@gmail.com.

1. Informações Importantes sobre a Pesquisa:

1.1 A pesquisa tem por objetivo geral identificar as principais variações nos arranjos de implementação adotados pelas Secretarias de Estado do Distrito Federal, durante os primeiros anos de implementação do programa de integridade pública, de forma a discutir os desafios e potencialidades desses arranjos.

1.2 Trata-se de um estudo que conta com a aplicação de questionário e realização de entrevistas como principais estratégias de coleta de dados para compor o conhecimento empírico a ser produzido. Não serão captadas imagens e, no caso de seu consentimento, o conteúdo será gravado apenas em áudio e não haverá uso da voz nos resultados publicados da pesquisa.

1.3 A participação na pesquisa potencializa o reconhecimento da implementação do programa de integridade como parte essencial da arquitetura institucional no governo distrital em políticas de combate à corrupção.

1.4 A participação na pesquisa enseja riscos decorrentes da exposição de situações de funcionamento de unidades administrativas. Para minimizar tal risco, nas publicações dela decorrente, compromete-se a não identificar as(os) participantes, tampouco caracterizar situações a ponto da identificação da unidade administrativa em questão. Portanto, garante-se o anonimato e a segurança de privacidade.

1.5 É garantida a liberdade do(a) participante de se recusar a responder questões que lhe causem desconforto emocional e/ou constrangimento institucional. Sendo facultado ao sujeito responder apenas as perguntas que se sinta confortável ou capacitado.

1.6 Não haverá armazenamento de informações em bancos de dados públicos.

Consentimento da Participação da Pessoa como Sujeito da Pesquisa:

Eu, _____, inscrito(a) sob o CPF _____, abaixo assinado(a), concordo em participar do estudo sobre os arranjos de implementação nos programas de integridade pública do Distrito Federal. Declaro que minha participação é voluntária e que fui informado(a) e esclarecido(a) sobre a pesquisa e seus procedimentos, assim como os possíveis benefícios e riscos decorrentes de minha participação no estudo. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade ou prejuízo. Declaro, portanto, que concordo com a minha participação no projeto de pesquisa acima descrito.

Assinatura do entrevistado

Assinatura da pesquisadora