



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**  
**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – POSGRAP**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE**  
**NACIONAL – PROFIAP**

**UCLERISTON DOS SANTOS MENEZES**

**IMPULSIONANDO A INTEGRIDADE NOS MUNICÍPIOS DO CONSÓRCIO**  
**INTERMUNICIPAL DO SEMIÁRIDO DO NORESTE II DA BAHIA**

**SÃO CRISTÓVÃO – SE**

**2024**

**UCLERISTON DOS SANTOS MENEZES**

**IMPULSIONANDO A INTEGRIDADE NOS MUNICÍPIOS DO CONSÓRCIO  
INTERMUNICIPAL DO SEMIÁRIDO DO NORDESTE II DA BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Sergipe, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Dr. Cláudio Márcio Campos de Mendonça

Coorientador: Dr. Kleverton Melo de Carvalho

SÃO CRISTÓVÃO – SE

2024

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

M543i Menezes, Ucleriston dos Santos  
Impulsionando a integridade nos municípios do Consórcio Intermunicipal do Semiárido do Nordeste II da Bahia / Ucleriston dos Santos Menezes ; orientador Cláudio Márcio Campos Mendonça. – São Cristóvão, SE, 2024.  
120 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal de Sergipe, 2024.

1. Administração pública. 2. Governança pública. 3. Administração municipal. 4. Eficiência (Serviço público) – Pesquisa. 5. Cooperação intergovernamental – Pesquisa. 6. Responsabilidade governamental. I. Mendonça, Cláudio Márcio Campos, orient. II. Título.

CDU 352.072.3

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL

Aos vinte e três dias de setembro de dois mil e vinte e quatro foi realizada através de apresentação on-line a Banca de Defesa da Dissertação de Mestrado Profissional do discente **Ucleriston dos Santos Menezes, Matrícula: 202211009030** com o título do trabalho de conclusão final: **Impulsionando a Integridade nos Municípios do Consórcio Intermunicipal do Semiárido do Nordeste II da Bahia**. A banca foi composta pelos seguintes membros: **Cláudio Márcio Campos de Mendonça (Presidente/Orientador), Kleverton Melo de Carvalho (coorientador), Marcos Fernando Machado de Medeiros (PPGP/UFRN) e Álvaro Fabiano Pereira de Macedo (PROFIAP/UFERSA)**. Após a apresentação, foi passada a palavra à banca que arguiu o discente que respondeu aos questionamentos. O presidente e orientador fez as considerações e em seguida deliberaram pela **APROVAÇÃO** do aluno.

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, São Cristóvão - SE, 23 de setembro de 2024.

Documento assinado digitalmente  
 **CLAUDIO MARCIO CAMPOS DE MENDONCA**  
Data: 23/09/2024 15:32:19-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Cláudio Márcio Campos de Mendonça  
(Presidente/Orientador)

Documento assinado digitalmente  
 **KLEVERTON MELO DE CARVALHO**  
Data: 24/09/2024 08:31:08-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Kleverton Melo de Carvalho  
(coorientador/PROFIAP/UFS)

Documento assinado digitalmente  
 **MARCOS FERNANDO MACHADO DE MEDEIROS**  
Data: 23/09/2024 17:38:05-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Marcos Fernando Machado de Medeiros  
(PPGP/UFRN)

Documento assinado digitalmente  
 **UCLERISTON DOS SANTOS MENEZES**  
Data: 24/09/2024 09:26:10-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Ucleriston dos Santos Menezes  
(Discente/PROFIAP/UFS)

Documento assinado digitalmente  
 **ALVARO FABIANO PEREIRA DE MACEDO**  
Data: 23/09/2024 16:38:12-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Álvaro Fabiano Pereira de Macedo  
(PROFIAP/UFERSA)

Dedico este trabalho à memória da minha mãe, Dona Santa, que sempre será minha maior inspiração, à minha esposa Bruna Ketlin que sempre acreditaram na minha capacidade, aos meus filhos Melinda e Luiz Arthur que me inspiram e dão força e motivação, tornando possível cada conquista alcançada

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, fonte inesgotável de bênçãos e fortalecimento diário, por me guiar e me sustentar em todos os momentos dessa jornada.

Expresso minha eterna gratidão à minha mãe, Antônia Vieira, carinhosamente conhecida como Dona Santa. Minha base, minha inspiração e minha força. Foi ela quem sempre me motivou a lutar e buscar o melhor. Embora não esteja mais presente nesta vida terrena, permanece viva em meus pensamentos e ações diuturnamente. Dona Santa é e sempre será meu porto seguro. Agradeço à minha família, em especial à minha esposa, Bruna Ketlin, pelo apoio incondicional, incentivo constante e compreensão diante das dificuldades. Não foi fácil morar no interior da Bahia e percorrer diariamente quase 180 km até Aracaju/SE para estudar, mas sua presença foi um pilar fundamental para que eu seguisse em frente.

Sou grato a Deus pelo presente de ter filhos maravilhosos. Melinda, com sua meiguice, carinho e atenção, e Luiz Arthur, com seu jeito simples, carinhoso e respeitoso, um garoto dedicado aos estudos e muito centrado. Vocês são minha maior alegria e fonte de motivação.

Não poderia deixar de mencionar minha irmã Glaucinha, minha segunda mãe, que sempre esteve ao meu lado, cuidando para que eu não me preocupasse tanto com os problemas familiares a ponto de tirar o foco dos estudos. Agradeço também à minha irmã Clivinha e ao meu irmão Uoxton, que, de diferentes formas, contribuíram para a construção dessa etapa da minha vida.

Sou profundamente grato aos colegas e amigos que fiz durante essa jornada do Mestrado. As amizades construídas serão eternizadas, e essa experiência se consolidou como uma das maiores motivações para continuar a busca pelo conhecimento.

Por fim, registro minha especial gratidão ao Professor Cláudio Mendonça, orientador e amigo, cuja paciência, dedicação e apoio foram fundamentais para a realização deste trabalho. Sua orientação não apenas contribuiu para o desenvolvimento desta dissertação, mas também para meu crescimento como pesquisador e profissional.

## RESUMO

**Objetivo:** Este estudo tem como objetivo propor um programa de integridade adaptado às particularidades e capacidades institucionais dos municípios do Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste II da Bahia (CISAN). Para isso, foram definidos três objetivos específicos: identificar os elementos fundamentais de um programa de integridade no contexto da governança municipal, investigar os fatores institucionais que influenciam sua implementação e examinar as expectativas dos gestores de controle interno quanto aos impactos desse programa na governança municipal. **Metodologia:** A pesquisa adota uma abordagem exploratória e descritiva, utilizando estudo de caso múltiplo em sete municípios. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores de controle interno, complementadas por análise documental de dados secundários coletados nos portais municipais. A análise seguiu a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2016), identificando categorias temáticas agrupadas em dois eixos principais: fatores institucionais e expectativas dos gestores de controle interno. A triangulação de dados, com o uso de diferentes fontes, aumentou a robustez das análises e conclusões. **Principais Resultados:** Os resultados revelam que os municípios investigados enfrentam desafios institucionais significativos, principalmente em relação à capacidade administrativa limitada, estrutura organizacional deficiente, cultura organizacional frágil e comprometimento insuficiente da liderança. Mesmo assim, os gestores de controle interno manifestaram expectativas positivas quanto aos benefícios potenciais de um programa de integridade. Eles acreditam que tais programas podem melhorar a transparência, aumentar a eficiência administrativa, reduzir desvios e fortalecer a confiança pública. **Relevância e Originalidade:** A originalidade do estudo reside na combinação de uma abordagem qualitativa aprofundada com foco em municípios de pequeno porte, frequentemente negligenciados em pesquisas acadêmicas. Ao propor um produto adaptado a essas realidades, o estudo apresenta uma solução prática e aplicável, diferenciando-se de abordagens genéricas que ignoram as dinâmicas internas de gestão e os obstáculos culturais e organizacionais comuns a muitos municípios pequenos no Brasil. **Contribuições Teóricas:** O estudo aprofunda a compreensão dos desafios institucionais enfrentados por municípios com recursos limitados na implementação de programas de integridade. Ele avança na literatura ao enfatizar a relevância do contexto local — incluindo cultura organizacional e capacidade administrativa — na promoção da integridade pública, demonstrando que, sem um entendimento profundo da realidade específica dos municípios, esses programas correm o risco de serem ineficazes ou simbólicos. **Contribuições Metodológicas:** Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem diferenciada, examinando de maneira profunda e contextualizada a realidade dos municípios. A pesquisa oferece um modelo que complementa abordagens quantitativas mais amplas e generalistas. **Contribuições de Gestão:** No campo da gestão pública, a pesquisa oferece recomendações práticas para a implementação eficaz desses programas em condições de limitações de recursos, enfatizando a importância do compromisso ativo da liderança municipal e o apoio político como elementos cruciais para o sucesso dessas iniciativas. Além disso, a capacitação contínua dos servidores públicos é demonstrada como fundamental para assegurar que os programas de integridade sejam sustentáveis e efetivos. **Contribuições Sociais:** Ao promover a transparência nas operações municipais e garantir a prestação de contas, esses programas têm o potencial de fortalecer a confiança nas ações dos municípios. A pesquisa também destaca a importância de mecanismos de participação cidadã, que permitam à população acompanhar e influenciar diretamente as decisões do governo. Isso contribui para a criação de uma cultura de integridade e responsabilidade, essencial para combater a corrupção e melhorar a gestão de recursos públicos.

**Palavras-chave:** Programa de integridade, governança municipal, capacidade administrativa, adaptação ao contexto, confiança pública.

## ABSTRACT

**Objective:** This study aims to propose an integrity program adapted to the particularities and institutional capacities of the municipalities of the Intermunicipal Consortium of the Semi-arid Northeast II of Bahia (CISAN). To this end, three specific objectives were defined: to identify the fundamental elements of an integrity program in the context of municipal governance, to investigate the institutional factors that influence its implementation, and to examine the expectations of internal control managers regarding the impacts of this program on municipal governance. **Methodology:** The research adopts an exploratory and descriptive approach, using multiple case studies in seven municipalities. Semi-structured interviews were conducted with internal control managers, complemented by documentary analysis of secondary data collected in the municipal portals. The analysis followed the content analysis technique proposed by Bardin (2016), identifying thematic categories grouped into two main axes: institutional factors and expectations of internal control managers. The triangulation of data, using different sources increased the robustness of the analyses and conclusions. **Main Results:** The results reveal that the investigated municipalities face significant institutional challenges, especially concerning limited administrative capacity, deficient organizational structure, fragile organizational culture, and insufficient leadership commitment. Even so, internal control managers expressed positive expectations regarding the potential benefits of an integrity program. They believe such programs can improve transparency, increase administrative efficiency, reduce deviations, and strengthen public trust. **Relevance and Originality:** The study's originality lies in combining an in-depth qualitative approach with a focus on small municipalities, often neglected in academic research. By proposing a product adapted to these realities, the study presents a practical and applicable solution, differentiating itself from generic approaches that ignore the internal management dynamics and cultural and organizational obstacles common to many small municipalities in Brazil. **Theoretical Contributions:** The study deepens the understanding of municipalities' institutional challenges with limited resources in implementing integrity programs. He advances the literature by emphasizing the relevance of the local context — including organizational culture and administrative capacity — in promoting public integrity, demonstrating that, without a deep understanding of the specific reality of municipalities, these programs risk being ineffective or symbolic. **Methodological Contributions:** Methodologically, the study adopts a differentiated approach, examining the reality of the municipalities in a deep and contextualized way. The research offers a model that complements broader, generalist quantitative approaches. **Management Contributions:** In the field of public management, the survey offers practical recommendations for the effective implementation of these programs in conditions of limited resources, emphasizing the importance of the active commitment of municipal leadership and political support as crucial elements for the success of these initiatives. In addition, the continuous training of public servants is fundamental to ensure that integrity programs are sustainable and effective. **Social Contributions:** By promoting transparency in municipal operations and ensuring accountability, these programs can strengthen trust in municipalities' actions. The survey also highlights the importance of citizen participation mechanisms, which allow the population to monitor and directly influence government decisions. This contributes to creating a culture of integrity and accountability, essential for combating corruption and improving the management of public resources.

**Keywords:** Integrity program, municipal governance, administrative capacity, adaptation to the context, public trust.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Framework de um programa de integridade .....	26
Figura 2 — Diretrizes de um sistema de integridade conforme OCDE .....	27
Figura 3 — Diretrizes do Programa de Integridade .....	29
Figura 4 — Mapa municípios do CISAN .....	39
Figura 5 — Eixos do instrumento de avaliação nos Portais Municipais .....	42
Figura 6 — Categorias temáticas extraídos das entrevistas .....	48
Figura 7 — Etapas da proposta.....	94

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Pilares da Integridade Pública .....	27
Quadro 2 — Estrutura Internacional .....	31
Quadro 3 — Estrutura normativa brasileira .....	33
Quadro 4 — Categorias a priori .....	43
Quadro 5 — Categorias a posteriori .....	44
Quadro 6 — Protocolo de estudo .....	45
Quadro 7 — Síntese dos principais achados da pesquisa .....	75

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU	Controladoria Geral da União
CISAN	Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste
GAFI	Grupo de Ação Financeira Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFAC	International Federation of Accountants
IN	Instrução Normativa
IPC	Índice de Percepção de Corrupção
IT	International Transparency
LAI	Lei de Acesso a Informação
NMPG	Novo Modelo de Governança Pública
NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management
OEA	Organização dos Estados Americanos
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONU	Organizações das Nações Unidas
OPA	Administração Pública Antiga
PG	Public Governance
PI	Programa de Integridade
PNPC	Programa Nacional de Prevenção à Corrupção
TCU	Tribunal de Contas da União
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
WB	World Bank

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	17
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E TRANSFORMAÇÕES .....	17
2.2	GOVERNANÇA PÚBLICA .....	18
2.3	GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL .....	21
2.4	PROGRAMAS DE INTEGRIDADES.....	23
2.5	ESTRUTURA E COMPONENTES DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE	25
2.6	ESTRUTURA NORMATIVA DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE .....	31
2.7	CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS COMO ESTRATÉGIA DE FORTALECIMENTO REGIONAL.....	35
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	38
3.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA .....	38
3.2	UNIDADES CASOS DE ANÁLISE .....	39
3.3	PARTICIPANTES.....	40
3.4	INSTRUMENTOS DE PESQUISA E COLETA DE DADOS.....	41
3.5	ANÁLISE DOS DADOS .....	43
3.6	PROTOCOLO DE PESQUISA.....	45
3.7	LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS.....	46
<b>4</b>	<b>RESULTADOS DA PESQUISA</b> .....	48
4.1	FATORES INSTITUCIONAIS QUE INFLUENCIAM A IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE NOS MUNICÍPIOS DO CISAN .....	49
4.1.1	Capacidade Administrativa.....	49
4.1.2	Estrutura Organizacional .....	51
4.1.3	Cultura Organizacional.....	53
4.1.4	Comprometimento da Liderança .....	56
4.2	ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS MUNICÍPIOS.....	58
4.3	EXPECTATIVAS DOS GESTORES DE CONTROLE INTERNO QUANTO AOS IMPACTOS DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE NA GOVERNANÇA MUNICIPAL.....	60
4.3.1	Transparência.....	60
4.3.2	Fortalecimento da Governança para redução de desvios de integridade.....	63
4.3.3	Eficiência Administrativa .....	68
4.3.4	Confiança Pública.....	71
4.4	ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS MUNICÍPIOS.....	73
4.5	PRINCIPAIS ACHADOS DO ESTUDO:.....	75
4.6	RESULTAO DA ANÁLISE DO PORTAL DOS MUNICÍPIOS.....	76
<b>5</b>	<b>DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	79
5.1	FATORES INSTITUCIONAIS QUE INFLUENCIAM A IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE NOS MUNICÍPIOS.....	79
5.1.1	Capacidade Administrativa.....	79

5.1.2	Estrutura Organizacional .....	81
5.1.3	Cultura Organizacional.....	83
5.1.4	Comprometimento da Liderança .....	85
5.2	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS QUANTO ÀS EXPECTATIVAS DOS GESTORES DE CONTROLE INTERNO QUANTO AOS IMPACTOS DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE NA GOVERNANÇA MUNICIPAL.....	87
5.2.1	Transparência.....	87
5.2.2	Redução de Desvios e Fortalecimento da Governança .....	88
5.2.3	Eficiência Administrativa .....	89
5.2.4	Confiança Pública.....	91
<b>6</b>	<b>PROPOSTA DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE ADAPTADO ÀS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DOS MUNICÍPIOS DO CISAN .....</b>	<b>94</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>105</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>107</b>
	<b>APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas aplicado junto aos controladores municipais</b>	<b>113</b>
	<b>APÊNDICE B – Matriz da investigação dos Portais Municipais.....</b>	<b>117</b>
	<b>ANEXO 1 – Produto técnico.....</b>	<b>120</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A crescente demanda da sociedade por serviços públicos de qualidade tem impulsionado pesquisas focadas na integridade, conforme asseveram Hoekstra e Kaptein (2021). O tema é um pilar essencial para a governança pública, surgindo como resposta estratégica na prevenção de desvios de conduta, priorizando valores morais e éticos que favorecem o interesse público em detrimento do particular, conforme defendido pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Da Costa Marques (2023) reforça essa visão, destacando a integridade na governança pública como fundamental e intrinsecamente ligada à transparência e à responsabilidade. A autora assevera que essa tríade é vital para combater a corrupção e promover uma administração eficaz. Além disso, para Huberts (2018) e Rodriguez (2019) a corrupção corrói a confiança da sociedade nas instituições governamentais, afetando a eficácia da governança.

É fundamental compreender que a corrupção ataca a integridade das entidades e da sociedade, abrangendo uma variedade de condutas ilícitas que prejudicam o interesse público (Guerrero e Castañeda, 2021; Rodriguez, 2019). Esse fenômeno envolve suborno, fraude, desvio de recursos por servidores públicos, conluio, nepotismo, extorsão, tráfico de influência e até manipulação de decisões judiciais. Além disso, transcende fronteiras nacionais ou regionais, impactando sociedades e economias globalmente (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2007).

Dentro desse cenário, ao considerar o contexto dos municípios brasileiros, percebe-se uma realidade desafiadora. Isso se deve a maior notoriedade adquirida pelos municípios na Constituição Federal de 1988, posicionando-os na linha de frente das responsabilidades e no atendimento das demandas sociais (Aguilar e Lima, 2019; Coelho, Guth e Loureiro, 2020; Grin e Abrucio, 2021). Apesar disso, enfrentam diversas barreiras, como a dependência das transferências intergovernamentais da União para financiar suas despesas e implementar políticas públicas (Grin, Demarco e Abrucio, 2021; Lira e Diniz, 2019; Stein, 2015).

Nessa perspectiva, muitos municípios estão mais suscetíveis a riscos de desvios éticos e morais, por não possuírem mecanismos adequados de prevenção (Hoekstra, Huberts e Montfort, van, 2023; Hoekstra e Kaptein, 2021; Huberts e Six, 2012; Lasthuizen, Huberts e Heres, 2011; Montfort, Ogric e Huberts, 2018). Enquanto a administração pública federal avança no desenvolvimento de mecanismos de prevenção de riscos e desvios de integridade,

impulsionada pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), os municípios ainda encontram desafios significativos para desenvolver tais medidas.

Neste contexto, essa preocupação é reforçada pelos resultados revelados pelo Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), desenvolvido conjuntamente pela CGU e TCU. O programa destaca que menos de 2% das entidades públicas brasileiras possuem ferramentas ou mecanismos efetivos contra práticas que causam danos ao erário público. O mais preocupante é que os municípios são os mais vulneráveis a esses riscos (TCU, 2021).

Nessa conjuntura, outra revelação importante é dada pelo Índice de Percepção de Corrupção (IPC), elaborado pela Transparência Internacional na última edição realizada em 2022. O relatório aponta que o Brasil ocupa a 94ª posição entre os 180 países avaliados, obtendo uma pontuação de 38, enquanto a média global é de 43/100, demonstrando que a corrupção ainda é um problema persistente no país (Transparência Internacional, 2022).

Essa constatação evidencia que não foi por acaso que o Brasil ganhou destaque em noticiários nacionais e internacionais devido aos alarmantes casos de corrupção. A Operação Lava Jato revelou uma complexa rede envolvendo políticos, empresários e servidores públicos, responsáveis por desvios de recursos, subornos e outras irregularidades, somando mais de R\$ 42,8 bilhões (Lima e Linhares, 2022; Silva, 2022). Esse evento não apenas expôs os desvios de integridade, mas também evidenciou a falta de aparelhamento adequado nas instituições para preveni-los.

Para enfrentar essas questões, a implementação de um programa de integridade surge como uma estratégia eficaz no combate à corrupção e na promoção da integridade. Esse sistema auxilia na criação de uma gestão pública pautada na transparência, ética e eficiência, ancorada em valores morais e observância às leis e regulamentos (Amorim e Oliveira, 2022; Barreto e Vieira, 2021; Hoekstra, Huberts e Montfort, van, 2023; Huberts, 2018; Montfort, Ogric e Huberts, 2018; OCDE, 2018). Em que pese não exista uma receita única para o problema, esse tem se mostrado o caminho mais adequado.

Dentro desse cenário, observa-se um crescente interesse científico por estruturas de prevenção e combate aos desvios de integridade, conforme indicado pela literatura de (Montfort, Ogric e Huberts, 2018; OCDE, 2018; Vieira e Barreto, 2019). Entretanto, há uma lacuna na literatura quanto à implementação e à eficácia desses programas a nível local, principalmente no que se refere às particularidades dos municípios brasileiros.

Diante disso, este estudo parte do pressuposto de que um programa de integridade pode aprimorar a governança dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal do Semiárido

Nordeste II (CISAN) da Bahia. Isso inclui melhorias nos controles internos, com a identificação e mitigação dos riscos de corrupção, criação de uma cultura de integridade e promoção da transparência (Bastida Albaladejo, 2019; Hoekstra, Huberts e Montfort, van, 2023).

Para dialogar com essas discussões, a problemática que norteia esta pesquisa é: De que forma os municípios do CISAN podem aprimorar seus processos administrativos para fortalecer a integridade e promover uma governança pública mais eficiente? Para responder à questão colocada, definiu-se como objetivo central propor um programa de integridade adaptado às particularidades e capacidades institucionais dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste II da Bahia (CISAN).

Para alcançar o objetivo geral, o estudo contempla três objetivos específicos: i) identificar os elementos fundamentais de um programa de integridade no contexto da governança municipal; ii) investigar os fatores institucionais que influenciam a implementação de um programa de integridade nos municípios do CISAN; e iii) examinar as expectativas dos gestores de controle interno quanto aos impactos de um programa de integridade na governança municipal.

Este trabalho se justifica por suas contribuições teóricas e práticas. No que se refere às contribuições da pesquisa para o meio acadêmico sobre programas de integridade em nível municipal no Brasil, os estudos de (Barreto e Vieira, 2021; De Bona, 2022; Santos e Paulillo, 2022) demonstram que ainda são incipientes. No âmbito internacional, entretanto, essas discussões já estão mais avançadas (Graaf, De, Huberts e Strüwer, 2018; Hoekstra, 2014; Hoekstra, Huberts e Montfort, van, 2023; Hoekstra e Kaptein, 2012, 2021; Huberts, 2018; Huberts e Six, 2012; Montfort, Ogric e Huberts, 2018; Paanakker, Masters e Huberts, 2020).

Ademais, há uma evidente lacuna na abordagem municipal em relação a esses programas, seja pela incompreensão do tema ou pela falta de um conceito solidamente estabelecido (Hoekstra, Huberts e Montfort, van, 2023; Huberts, 2018). Nesse cenário, vislumbra-se uma enorme oportunidade científica. Além disso, o fortalecimento dessas discussões na academia pode resultar em benchmarks relevantes, especialmente para adaptação ao contexto brasileiro.

A pesquisa ganha mais robustez ao explorar as particularidades dos municípios do CISAN. O Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste II da Bahia foi criado em 08/08/2013, com o objetivo de viabilizar melhorias nas áreas de infraestrutura, agricultura e meio ambiente desses municípios (CISAN, 2013). Os 19 municípios que compõem o consórcio apresentam características econômicas, sociais e culturais semelhantes.

O objetivo institucional da CISAN é promover o desenvolvimento sustentável nos municípios do consórcio, com foco em áreas estratégicas como infraestrutura, agricultura e meio ambiente. A materialização desse propósito ocorre por meio de parcerias estratégicas firmadas com órgãos do Governo do Estado da Bahia e do Governo Federal, através de contratos e convênios específicos, que visam fortalecer as capacidades administrativas e operacionais dos municípios consorciados (CISAN, 2013).

Assim, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) atualizados até 2021, a população desses municípios está estimada em 451.043 pessoas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021). Dados do IBGE referentes a 2020 mostram uma dependência quase exclusiva da geração de riqueza pelos serviços da administração pública, com pouquíssima produção agrícola e industrial, exceto nos municípios de Adustina, Fátima e Paripiranga, que concentram boa produção agrícola. Ainda assim, a arrecadação de receitas próprias nesses municípios é muito baixa (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020).

Do ponto de vista prático, a pesquisa tem o potencial de gerar impactos significativos no aprimoramento da governança pública nos municípios do CISAN. Iniciativas internacionais, como os programas de integridade implementados nos Países Baixos, estudados Montfort, Ogric e Huberts (2018), demonstram que sistemas locais robustos de integridade reduzem a corrupção e aumentam a confiança pública. Ao identificar os desafios enfrentados por esses municípios, o estudo poderá desenvolver abordagens mais eficazes e contextualizadas, conforme apontado por Hoekstra e Kaptein (2021).

Em relação às contribuições sociais, é fundamental destacar que elas decorrem das consequências advindas da adoção de políticas de integridade ajustadas ao contexto específico estudado, conforme destacado por Hoekstra e Kaptein (2021). Como consequência, não apenas colabora no combate aos desvios, mas também para melhoria da qualidade dos serviços e também para melhorar a transparência nesses municípios (Barreto e Vieira, 2021; De Bona, 2022; Santos e Paulillo, 2022).

Metodologicamente, esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, utilizando um estudo de caso múltiplo em sete dos dezenove municípios do CISAN. Foram conduzidas entrevistas semiestruturadas com gestores de controle interno, complementadas por análise documental de dados secundários disponíveis nos portais municipais. A análise dos dados foi realizada com base na técnica de análise de conteúdo de Bardin (2016), identificando categorias

temáticas agrupadas em dois eixos principais: fatores institucionais e expectativas dos gestores de controle interno

Neste panorama, além dessa introdução contextualizando o tema e estabelecendo a relevância do programa de integridade para os municípios do CISAN, o estudo encontra-se estruturado da seguinte forma: A segunda seção aborda o Referencial Teórico, discutindo os conceitos de administração pública, governança, programas de integridade e consórcios intermunicipais. A terceira seção detalha a Metodologia, explicando o delineamento da pesquisa, os instrumentos de coleta de dados e a análise empregada. Na quarta seção, são apresentados os Resultados da Pesquisa, com foco nos fatores institucionais e nas expectativas dos gestores de controle interno e nos dados extraídos dos portais municipais. A quinta seção oferece uma Discussão dos Resultados, relacionando os achados com a literatura existente. A sexta seção apresenta o produto técnico – Proposta de Programa de Integridade Adaptado às Capacidades Institucionais dos Municípios do CISAN. E finalmente, a sétima seção apresenta as Conclusões do estudo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E TRANSFORMAÇÕES

Ao longo dos anos, a Administração Pública tem enfrentado uma série de desafios e transformações profundas. Esses desafios são impulsionados por fatores como a globalização, o avanço das tecnologias e o surgimento de novos atores no cenário global, conforme destacado por McDonald et al. (2022). Com essas mudanças, as organizações públicas passaram a lidar com demandas e estruturas cada vez mais complexas, o que reflete uma natureza híbrida em sua forma de operar (Iacovino, Barsanti e Cinquini, 2017).

Nesse contexto de transformações, é importante lembrar que, no século XIX, o modelo burocrático dominava as práticas administrativas. Ele surgiu como resposta à necessidade de criar sistemas mais organizados e consistentes, baseados em hierarquias rígidas e foco estrito em normas (Matias-Pereira, 2023). Entretanto, conforme as sociedades foram se tornando mais complexas e dinâmicas, tornou-se evidente a necessidade de flexibilizar esses modelos para que se adaptassem a um ambiente em constante mudança.

De acordo com Stroińska (2020), a necessidade de adaptar as estruturas organizacionais a um ambiente em constante mudança levou à busca por modelos mais flexíveis e eficientes, o que pavimentou o caminho para a Nova Gestão Pública (NPM), que valoriza a eficiência, a transparência e a participação cidadã. Esse movimento foi fortemente influenciado pelas crises fiscais das décadas de 1970 e 1980, que trouxeram a necessidade de alinhar práticas governamentais às do setor privado (Lapunte e Walle, Van de, 2020).

Ao longo dessa trajetória, estudiosos como Pereira e Ckagnazaroff (2021) e Correio e Correio (2019) mostraram que o desenvolvimento da administração pública, desde o modelo burocrático até a NPM, e mais recentemente à Nova Governança Pública (NPG), reflete as mudanças nas dinâmicas sociais e econômicas. Essas novas abordagens trazem um foco maior na adaptabilidade e nos resultados. Nesse sentido, Torfing e Triantafillou (2013) destacam que essa evolução não está restrita apenas à gestão de serviços, mas faz parte de um processo político mais amplo, sempre em diálogo com a sociedade e seu entorno.

As teorias mais contemporâneas sobre governança colocam ênfase em processos participativos e em rede, fundamentados em pilares como interdependência, colaboração e confiança mútua (Torfing e Triantafillou, 2013). Teixeira e Gomes (2019) reforçam que essa

abordagem mais abrangente se baseia na inclusão de múltiplos atores e variáveis, contrastando com visões anteriores, que focavam apenas em eficiência e eficácia.

Porém, Iacovino, Barsanti e Cinquini (2017) afirmam que a evolução da administração pública não se deu pela substituição de um modelo por outro, mas sim pela integração de elementos de diferentes paradigmas. Isso mostra que a governança é um processo fluido, onde eficiência e inclusão não são opostas, mas sim aspectos complementares. Dessa forma, a administração pública moderna é um reflexo dessa natureza flexível, adaptando-se às novas demandas e realidades sociais.

Apesar das contribuições significativas da NPM, ela encontrou limitações quando se tratava de enfrentar os desafios mais complexos da governança contemporânea, principalmente no que diz respeito às questões sociais e à participação democrática. Essas dificuldades abriram espaço para o surgimento de uma nova perspectiva: a NPG, como apontado por Pereira e Ckagnazaroff (2021) e Iacovino, Barsanti e Cinquini (2017).

Nesse cenário, a governança é vista como um processo dinâmico e em constante experimentação, no qual as estruturas institucionais se adaptam e se reinventam conforme as necessidades sociais (Haefele e Yatsyshina, 2021). Isso implica repensar a forma como os governos gerem seus processos, promovendo maior transparência, controle social e uma gestão mais horizontal, onde o poder é compartilhado entre diversos atores (Filgueiras, 2018).

Para aprofundar a reflexão sobre essas mudanças, na próxima seção abordaremos como a governança pública está sendo moldada pelas novas dinâmicas sociais e as transformações que a Administração Pública precisa realizar para acompanhar essas demandas.

## 2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA

Nos últimos anos, a integridade tem se consolidado como um pilar fundamental na literatura acadêmica, especialmente no campo da governança e administração pública. De acordo com Iacovino, Barsanti e Cinquini (2017), a trajetória da governança pública pode ser dividida em três grandes fases. Na primeira, a Administração Pública Antiga (OPA), o cidadão era visto como um "usuário passivo". Na segunda fase, com a ascensão da Nova Gestão Pública (NPM), práticas empresariais foram incorporadas ao setor público, trazendo o conceito de eficiência e tratando o cidadão como um "cliente". Hoje, na fase da Governança Pública (PG), o cidadão é percebido como um "receptor ativo", participando mais diretamente das políticas públicas e colaborando em diversos níveis.

À medida que essa era contemporânea de Governança Pública se desenrola, torna-se essencial reconhecer e entender a combinação de práticas e princípios que a definem. Nesse sentido, Guerrero e Castañeda (2021) ressaltam a importância de uma visão sistêmica para lidar com a complexidade da governança atual, que exige uma abordagem holística para enfrentar os desafios do mundo moderno.

O desenvolvimento da administração pública, desde suas raízes burocráticas até as inovações da NPM e NPG, reflete uma busca constante por modelos que equilibrem a eficiência com valores democráticos. Iacovino, Barsanti e Cinquini (2017) apontam que as entidades públicas precisam colaborar com uma variedade de stakeholders, incluindo o setor privado e organizações sem fins lucrativos, para superar os limites tradicionais da administração pública.

Segundo Haefele e Yatsyshina (2021), a governança moderna valoriza a participação ativa dos cidadãos, reconhecendo sua centralidade nas decisões públicas. Rodriguez (2019) reforça essa ideia ao afirmar que a democracia não é apenas uma parte da governança, mas sim seu elemento central. A qualidade democrática serve como a base fundamental sobre a qual o sistema de governança é construído.

Com base nisso, podemos dizer que a Governança Pública representa um avanço significativo na administração pública, pois adota uma abordagem mais inclusiva e participativa. Além de buscar a eficiência, a governança valoriza a participação cidadã, garantindo que as decisões sejam feitas em colaboração com a sociedade (Iacovino, Barsanti e Cinquini, 2017). Haefele e Yatsyshina (2021) reforçam que a eficácia da governança depende de colocar a democracia e a ação coletiva no centro das práticas administrativas, assegurando que as políticas estejam alinhadas às necessidades e aspirações da população.

Ao contrário da gestão tradicional, que é segmentada por departamentos administrativos, a Governança Pública se baseia em princípios de mercado e nas melhores práticas do setor privado, como foco no cliente e gestão por resultados. Entretanto, ela também destaca a importância da participação, da transparência e da responsabilidade (Peci, Pieranti e Rodrigues, 2008). Embora o modelo NPM enfatize a eficiência, a Governança Pública reconhece a necessidade de considerar uma gama mais ampla de fatores e de atores envolvidos no processo de gestão (Teixeira e Gomes, 2019).

Nessa perspectiva, torna-se essencial que as organizações públicas estabeleçam parcerias e interações com diversos atores, incluindo o setor privado, ONGs e a própria comunidade (Iacovino, Barsanti e Cinquini, 2017). Isso se reflete na adoção de práticas como

audiências públicas, portais de transparência e outras iniciativas que promovem uma gestão pública mais íntegra e aberta.

A Governança Pública surge, portanto, como um modelo adaptativo e colaborativo, refletindo a necessidade de uma administração mais ágil e responsiva em um mundo que está em constante transformação. Contudo, trata-se de um conceito complexo, que envolve a interação entre o governo, o setor privado e a sociedade civil (Correio e Correio, 2019). Ela não apenas responde às demandas presentes, mas também antecipa desafios futuros, garantindo que as políticas públicas sejam resilientes e sustentáveis.

Esse avanço tem sido impulsionado pela integração de mecanismos que incentivam a participação social. Ao contrário da visão tradicional, que vê o setor público como um ator isolado, a Governança Pública reconhece que soluções eficazes para problemas complexos frequentemente exigem colaboração entre entidades públicas e privadas (Iacovino, Barsanti e Cinquini, 2017). Além disso, ela abrange uma ampla diversidade de fatores e *stakeholders*, destacando a necessidade de uma abordagem mais integrada e inclusiva (Teixeira e Gomes, 2019).

Em sua essência, a Governança Pública busca equilibrar a eficiência operacional com a inclusão e a participação cidadã, garantindo que as decisões sejam tanto práticas quanto democráticas. Essa abordagem coloca o cidadão como um agente de mudança, alguém que não apenas recebe serviços, mas também participa ativamente da sua concepção e entrega (Iacovino, Barsanti e Cinquini, 2017).

Nesse sentido, a governança pública precisa equilibrar as expectativas da sociedade com o que realmente pode ser entregue (Autounian *et al.*, 2021). Quando pautada pela integridade, a governança contribui para o desenvolvimento econômico e social, melhora a qualidade de vida e fortalece a democracia. Municípios que adotam melhores práticas de governança tendem a apresentar maior transparência, responsabilidade e eficiência na gestão de recursos públicos (Costa Marques, Da, 2023).

Além disso, esse enfoque busca minimizar os riscos de não conformidade com normas e princípios estabelecidos, evitando fraudes, desvios e corrupção nos (Autounian *et al.*, 2021). A integridade, portanto, é uma parte essencial da qualidade da governança pública (Paanakker, Masters e Huberts, 2020).

### 2.3 GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A busca por uma gestão mais eficiente, capaz de atender às crescentes demandas da população, levou o Brasil a incorporar os princípios do *New Public Management* (NPM). Esse movimento foi impulsionado por fatores como a democratização, a globalização e a crise fiscal, com o objetivo de modernizar a administração pública e melhorar sua eficiência e eficácia (Matias-Pereira, 2023; Secchi, 2009).

Um marco inicial nesse processo foi o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que buscava reestruturar a administração pública por meio da descentralização e da delegação de competências, visando aumentar a eficiência do setor público. No entanto, essa iniciativa não alcançou os resultados esperados (Bresser-Pereira, 2022). Segundo o autor, a partir de 1995, ficou evidente que a burocracia estava prejudicando a eficiência administrativa e dificultando o ajuste fiscal nos níveis estadual e municipal, reforçando a necessidade de uma reforma administrativa mais ampla no Brasil.

A Constituição de 1988 foi outro ponto crucial para a modernização da administração pública no Brasil, estabelecendo as bases para a implementação dos princípios do NPM. De acordo com Secchi (2009), a Emenda Constitucional 19, aprovada em 1998, reforçou esse caminho ao introduzir princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Essa transformação buscava criar uma administração pública mais ágil e alinhada com as demandas da sociedade (Bresser-Pereira, 2008, 2022)

A governança pública no Brasil ganhou destaque, especialmente após a crise financeira global de 2008. Segundo Correio e Correio (2019), essa crise trouxe à tona a necessidade de práticas como a descentralização, a participação cidadã e a gestão orientada para resultados. Esses movimentos foram consequência de um novo arranjo econômico e político internacional, que exigiu um Estado mais eficiente e preparado para lidar com as demandas complexas da sociedade contemporânea (Silva, 2022).

Matias-Pereira (2010), ao discutir a governança no Brasil, tanto no setor público quanto no privado, destaca que a boa governança envolve a forma como as organizações são geridas, como elas identificam e tratam seus stakeholders, e como estabelecem parcerias estratégicas. Buta e Teixeira (2020) complementam essa visão ao enfatizar a importância de uma participação ampla e inclusiva de todos os interessados, sob a coordenação do Estado, para garantir uma governança eficaz.

Em resposta às discussões internacionais sobre governança, o Tribunal de Contas da União (TCU) lançou, em 2014, o primeiro Referencial Básico de Governança para a Administração Pública. No entanto, foi somente em 2017 que a política de governança da administração pública federal foi formalizada no Brasil, através do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (Brasil, 2017). Esse decreto coincidiu com o processo de solicitação do Brasil para aderir à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Ao analisar as reflexões trazidas pelo Referencial, observa-se que o inciso I, do artigo 2º do decreto federal mencionado, define a governança pública como um "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, conduzir políticas públicas e fornecer serviços de interesse à sociedade" (Brasil, 2017). Esse entendimento está em consonância com a definição apresentada pela International Federation of Accountants (IFAC) no documento International Framework: Good Governance in the Public Sector, publicado em 2014.

O framework elaborado pelo IFAC, em conjunto com o Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), estabelece diretrizes para promover uma prestação de serviços mais eficaz e uma maior responsabilidade no setor público. Ele organiza os princípios de boa governança em torno do ciclo "*plan-do-check-act*", que orienta as práticas de planejamento, execução, verificação e ajuste (IFAC e CIPFA, 2014). Entre esses princípios, um dos mais fundamentais é a integridade, que é vista como um alicerce para garantir uma governança pública de qualidade e orientada para o bem-estar social.

Dessa forma, embora a adoção do New Public Management e o fortalecimento das políticas de descentralização tenham representado um passo importante para ajustar a administração pública às exigências de uma sociedade cada vez mais complexa e globalizada, conforme apontam Matias-Pereira (2023) e Bresser-Pereira (2022), é claro que essa transformação não aconteceu de maneira imediata. Houve vários desafios e adaptações ao longo do processo.

O Decreto-Lei nº 200, de 1967, apesar de inovador em sua proposta de modernização para o momento, enfrentou obstáculos em sua aplicação prática. Somente com a implementação do Decreto nº 9.203, de 2017, e o alinhamento às diretrizes internacionais de governança, o Brasil conseguiu consolidar uma estrutura administrativa mais eficiente, focada na integridade, eficiência e participação social.

## 2.4 PROGRAMAS DE INTEGRIDADES

A atenção aos programas de integridade (PI) tem aumentado significativamente em detrimento da necessidade em aprimorar os controles internos, identificar e mitigar riscos de corrupção, e promover serviços mais eficientes (Hoekstra, Huberts e Montfort, van, 2023). Além disso, a conduta íntegra aliada a transparência e a prestação de contas têm sido destacadas como componentes essenciais para garantir a confiança pública, conforme Bastida Albaladejo (2019).

No entanto, embora esse crescente interesse tenha impulsionado avanços importantes em termos de boas práticas, os municípios brasileiros ainda enfrentam desafios significativos na implementação de tais mudanças administrativas. Isso se deve, em grande parte, a limitações financeiras e técnicas, que dificultam a adoção plena de mecanismos de integridade. A dependência de transferências intergovernamentais para cobrir gastos e implementar políticas públicas torna os municípios vulneráveis a problemas éticos e morais, especialmente em áreas sensíveis ao desvio de recursos e à falta de transparência (Grin e Abrucio, 2021; Lira e Diniz, 2019; Stein, 2015).

Ainda assim, os municípios desempenham um papel fundamental na administração pública, sendo responsáveis por tomar decisões e prestar serviços em áreas que frequentemente são suscetíveis a violações de integridade, conforme destacado por Montfort, Ogric e Huberts (2018). A descentralização de poderes, que transfere responsabilidades do âmbito nacional para os governos locais, pode aumentar o risco de falhas éticas, mas também oferece oportunidades para otimizar a gestão e aproximar a administração pública da comunidade (Pereira, 2020).

Um exemplo claro dessa tentativa de fortalecer a integridade pública está no artigo 56 do Decreto 11.129, de julho de 2022, que define os programas de integridade como um conjunto de mecanismos projetados não apenas para detectar e corrigir desvios, mas também para promover uma cultura ética e transparente. Esse normativo reforça a importância da auditoria, do incentivo à denúncia e da aplicação de códigos de ética, sempre com foco em garantir uma atuação pública alinhada aos interesses da sociedade (Brasil, 2022).

A OCDE (2018) também enfatiza a necessidade de uma abordagem conjunta que inclua o governo, o setor privado, a sociedade civil e os cidadãos para reduzir os riscos de corrupção e promover uma cultura de integridade. A organização ressalta que a participação da sociedade é fundamental na detecção de problemas e na busca por soluções, colaborando diretamente para o fortalecimento da governança pública.

A literatura especializada sugere que, embora não haja uma solução única para o desafio da integridade pública, a implementação de sistemas de integridade é uma ferramenta eficaz para combater a corrupção e fortalecer a gestão pública. Tais sistemas são fundamentais para consolidar uma administração pública baseada na transparência, na ética e na eficiência, sempre fundamentada em valores morais e regulamentos legais (Amorim e Oliveira, 2022; Barreto e Vieira, 2021; Hoekstra, Huberts e Montfort, van, 2023; Huberts, 2018; Montfort, Ogric e Huberts, 2018; OCDE, 2018).

É importante destacar que há uma distinção relevante entre os conceitos de compliance e programas de integridade. Enquanto o compliance refere-se ao cumprimento de leis e regulamentos, garantindo que as organizações estejam em conformidade com as regras, os programas de integridade vão além. Eles envolvem práticas e políticas internas voltadas a assegurar a integridade das ações das instituições públicas, promovendo uma cultura ética em todas as esferas (Araripe e Machado, 2018).

Essa distinção é crucial, pois a promoção da integridade pública exige diretrizes claras e normativas que estabeleçam padrões éticos e vetem qualquer ação não transparente ou ilegal (OCDE, 2022; Vieira e Barreto, 2019). Além disso, a implementação de mecanismos de supervisão e avaliação contínua, que garantam a adesão a esses padrões, pode reduzir significativamente a ocorrência de atos corruptos (Araripe e Machado, 2018; Autounian *et al.*, 2021; Barreto e Vieira, 2021).

Um raciocínio análogo é proposto por Hoekstra; Huberts; van Montfort (2023), que sublinham que esses sistemas de integridade em administrações locais funcionam como mecanismos para prevenir e enfrentar condutas antiéticas e ilícitas. Consequentemente, reconhecer os perigos e desvios de integridade torna-se fundamental para desenvolver uma estratégia acurada que contemple as áreas mais susceptíveis (Viol, 2021).

No contexto brasileiro, diversos autores têm explorado a implementação e eficácia dos programas de integridade. Barreto e Vieira (2021), por exemplo, discutem os indicadores e desafios associados à implementação desses programas em diferentes entes públicos. Viol (2021), em sua análise do programa de integridade da Controladoria-Geral da União (CGU), explora os pontos fortes e fracos da iniciativa, enquanto De Bona (2022) examina como esses sistemas operam em pequenas cidades de Santa Catarina.

Ambos os autores, De Bona (2022) e Viol (2021), destacam que a implementação de programas de integridade em nível municipal enfrenta obstáculos, como a escassez de recursos financeiros e técnicos, além da resistência de alguns servidores públicos. A falta de recursos

afeta diretamente a concretização desses programas, dificultando a realização de treinamentos e outras ações essenciais (Viol, 2021).

Este enfoque teórico destaca a relevância de estratégias de incentivo e valorização como elementos chave para ultrapassar as barreiras na concretização de programas de integridade. No entanto, é imprescindível que essas estratégias envolvam o engajamento contínuo de todos os atores envolvidos, incluindo gestores, servidores públicos, entidades privadas e a comunidade (OCDE, 2022; TCU, 2021).

A conscientização dos servidores sobre a importância da integridade, aliada à valorização daqueles que aderem às normas dos programas de integridade, é essencial para fomentar a transparência e fortalecer a confiança da população nas entidades públicas (TCU, 2021). Com essas medidas, torna-se possível consolidar uma governança pública local mais robusta e confiável.

O debate aqui apresentado evidencia que a consolidação de uma política pública de integridade enfrenta desafios variados, dependendo das circunstâncias específicas de cada município. Silva (2022) ressalta que, apesar dos avanços normativos no Brasil, ainda existe uma lacuna na formulação de uma política de integridade pública que abranja de forma coesa todos os entes federativos (Barreto e Vieira, 2021; De Bona, 2022).

## 2.5 ESTRUTURA E COMPONENTES DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

A integridade, segundo a OECD (2022), surge como uma resposta estratégica à corrupção, priorizando valores éticos que favorecem o interesse público. Nesse sentido, a organização defende uma abordagem integrada, que vai além de medidas isoladas, propondo uma análise mais ampla que leva em consideração o contexto, o comportamento e os riscos. O objetivo central é o fortalecimento de uma cultura de integridade em toda a sociedade.

A literatura acadêmica já destacou que os programas de integridade podem ser implementados na administração pública para garantir a conformidade com princípios éticos, morais e regulamentos (Araripe e Machado, 2018; Huberts e Six, 2012; Viol, 2021). Contudo, Barreto e Vieira (2021) e De Bona (2022), apontam desafios consideráveis que esses programas enfrentam no setor público.

Um dos principais obstáculos é a falta de capacidade gerencial, que compromete a eficácia das medidas anticorrupção. Viol (2021) complementa ao esclarecer que a escassez de recursos financeiros e técnicos tem um impacto direto na implementação desses programas,

dificultando a realização de treinamentos e outras atividades essenciais para o sucesso das iniciativas de integridade.

Dada essa realidade, é crucial definir de maneira clara os componentes de um programa de integridade eficaz. A estrutura bem delineada é fundamental para estabelecer o caminho correto a ser seguido no combate a desvios de integridade, especialmente na administração pública municipal. Nesse contexto, Hoekstra e Kaptein (2021) propõem um framework normativo que orienta o desenvolvimento desses programas, fundamentado em valores como justiça, transparência, prestação de contas e responsabilidade. Esses elementos estão dispostos na figura 1:

Figura 1 — Framework de um programa de integridade

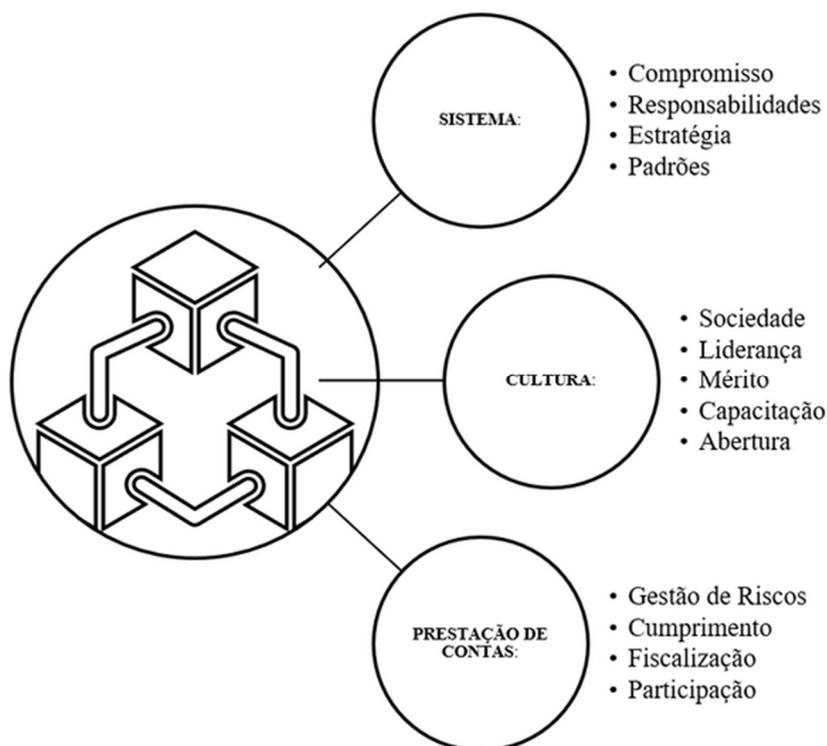


Fonte: Elabora pelo Autor, adaptado de Hoekstra e Kaptein (2021).

Esses elementos formam a base estrutural para guiar as ações dos programas de integridade. O desenvolvimento de uma cultura ética depende da aplicação consistente desses valores em todas as camadas da administração pública, promovendo práticas que visem não apenas a conformidade, mas também a transformação organizacional profunda.

Outra questão de extrema relevância diz respeito a abordagem proposta pela OCDE para disseminar a integridade na Administração Pública. A OCDE (2018) sugere uma abordagem tríplice (Sistema, Cultura e Prestação de Contas) que tem como propósito criar um ambiente onde a integridade é valorizada e praticada em todos os níveis, desde a formulação de políticas até a implementação, objetivando assim que os recursos públicos sejam usados de maneira eficaz e transparente, e que a corrupção seja minimizada, conforme a figura 2:

Figura 2 — Diretrizes de um sistema de integridade conforme OCDE



Fonte: Elabora pelo Autor (2024).

Conforme a figura, esses elementos dispostos na abordagem proposta pela OCDE atuam em conjunto para criar um ambiente onde a integridade é priorizada e praticada de forma consistente em todos os níveis governamentais. O pilar do Sistema estabelece padrões, responsabilidades e estratégias claras, garantindo que as ações sejam orientadas por princípios éticos. A Cultura organizacional, por sua vez, valoriza a liderança ética, o mérito e a capacitação, promovendo uma atmosfera de abertura e confiança. Já o componente de Prestação de Contas assegura que os recursos públicos sejam geridos de forma transparente e responsável, com mecanismos de fiscalização e participação social que incentivem o controle democrático. O quadro 1 a seguir apresenta uma síntese:

Quadro 1 — Pilares da Integridade Pública

SISTEMA	CULTURA	PRESTAÇÃO DE CONTAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Atribuir responsabilidades claras</li> <li>✓ Garantir mecanismos de apoio à cooperação horizontal e vertical</li> <li>✓ Projetar e implementar a(s) estratégia(s) de integridade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Consolidar a integridade na gestão de recursos humanos (por exemplo, avaliar a isonomia dos sistemas de recompensa e promoção) e gestão de pessoal (por exemplo, integridade como critério para seleção, avaliação e promoção de carreira)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Avaliar e gerenciar riscos de integridade</li> <li>✓ Aplicar auditoria interna</li> <li>✓ Implementar mecanismos de cumprimento de normas</li> </ul>

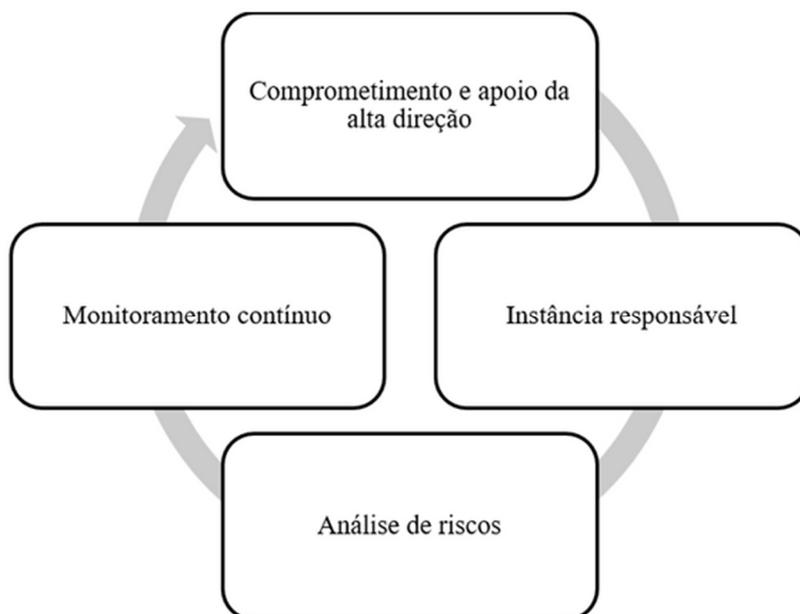
SISTEMA	CULTURA	PRESTAÇÃO DE CONTAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Monitorar e avaliar a(s) estratégia(s) de integridade</li> <li>✓ Estabelecer padrões de integridade</li> <li>✓</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Capacitar e conscientizar servidores públicos</li> <li>✓ Fornecer orientação e aconselhamento</li> <li>✓ Implementar medidas para cultivar a abertura</li> <li>✓ Abrir canais e implementar mecanismos para denúncias e proteção a denunciantes</li> <li>✓ Conscientizar a sociedade</li> <li>✓ Conduzir programas de educação cívica</li> <li>✓ Implementar medidas de apoio à integridade em empresas</li> <li>✓ Implementar medidas de apoio à integridade em organizações da sociedade civil</li> <li>✓ Avaliar e gerenciar riscos de integridade</li> <li>✓ Aplicar auditoria interna</li> <li>✓ Implementar mecanismos de cumprimento de normas</li> <li>✓ Efetuar supervisão e auditoria independentes</li> <li>✓ Empregar o acesso à informação e implementar medidas de governo aberto</li> <li>✓ Envolver as partes interessadas ao longo de todo o ciclo de políticas</li> <li>✓ Prevenir e gerenciar conflito de interesses</li> <li>✓ Implementar medidas de integridade para lobby</li> <li>✓ Implementar medidas de integridade no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Efetuar supervisão e auditoria independentes</li> <li>✓ Empregar o acesso à informação e implementar medidas de governo aberto</li> <li>✓ Envolver as partes interessadas ao longo de todo o ciclo de políticas</li> <li>✓ Prevenir e gerenciar conflito de interesses</li> <li>✓ Implementar medidas de integridade para lobby</li> <li>✓ Implementar medidas de integridade no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Manual da OCDE (2018).

É importante frisar que esta abordagem proposta pela OCDE (2018), envolve os diversos stakeholders da governança e destaca a importância de um sistema robusto, uma cultura de integridade e mecanismos de prestação de contas para garantir a integridade no setor público e combater a corrupção. Além disso, enfatiza a importância de responsabilidades claras em todos os níveis governamentais.

A partir dessa linha de aprendizagem, o Manual de Integridade Pública, desenvolvido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, utiliza uma abordagem adaptativa ao contexto brasileiro, com base no Decreto 9.203/2017. Esse manual estrutura o Programa de Integridade em quatro diretrizes principais: Comprometimento e apoio da alta direção, Instância responsável, Análise de riscos e Monitoramento contínuo (Brasil, 2017), conforme ilustrado na figura 3.

Figura 3 — Diretrizes do Programa de Integridade



Fonte: Elaborado pelo autor com base no decreto federal 9.203/2017.

Essas quatro diretrizes estabelecem uma base sólida para garantir a integridade nas instituições públicas, promovendo uma cultura de ética e transparência, tendo como base os princípios da CGU e do Ministério da Transparência. O comprometimento da alta direção impulsiona uma cultura ética, enquanto a instância responsável supervisiona as ações. A análise de riscos identifica vulnerabilidades, e o monitoramento contínuo assegura a eficácia das medidas adotadas (Brasil, 2017).

Nesse contexto, a liderança tem um papel central na promoção de uma cultura ética dentro das instituições públicas. De acordo com o Decreto 9.203/2017, é responsabilidade da alta direção assegurar que os valores éticos estejam incorporados às práticas organizacionais (Brasil, 2017). Quando esse comprometimento é claramente demonstrado, cria-se um ambiente que favorece práticas transparentes, reforçando a ética em todos os níveis da instituição (OCDE, 2018, 2022).

Como apontado por Hoekstra e Kaptein (2021), a liderança desempenha um papel fundamental na implementação eficaz de programas de integridade, e sua influência é ainda maior quando assume uma postura de modelo ético, inspirando outros a seguirem os mesmos princípios. Além disso, a OCDE (2022) destaca que o comprometimento da alta direção é o principal fator para sustentar uma cultura de integridade a longo prazo. Sem esse apoio, os

programas de ética e conformidade podem perder eficácia e se tornarem apenas medidas superficiais, sem impacto real sobre o comportamento organizacional.

Por sua vez, a criação de órgãos específicos, como comitês de ética e departamentos de conformidade, é fundamental para monitorar o cumprimento das normas de conduta. Esses órgãos não apenas monitoram o cumprimento, mas também desempenham um papel educativo, orientando os servidores públicos sobre os padrões de conduta esperados. Nesse sentido, Hoekstra, Huberts e Montfort (2023) e OCDE (2022) destacam que uma supervisão ativa é indispensável para assegurar a conformidade e prevenir a corrupção, fortalecendo a integridade no serviço público.

Os comitês de ética e departamentos de compliance são responsáveis por investigar possíveis desvios de comportamento e implementar as devidas correções, reforçando assim um ambiente de confiança e transparência. A OCDE (2022) também ressalta que a criação de mecanismos de supervisão independentes aumenta a credibilidade e fortalece a confiança da sociedade nas instituições públicas.

Apesar disso, um ponto crucial que não pode ser esquecido é a independência na atuação com condições adequadas. Eles devem ter autonomia suficiente para conduzir as investigações e aplicar sanções quando necessário, sem interferências indevidas. Além disso, é essencial que estejam dotados de profissionais qualificados e com conhecimento profundo sobre questões éticas e de compliance, garantindo que as ações tomadas sejam tecnicamente embasadas e eticamente corretas (OCDE, 2018, 2022).

Em conformidade com a discussão empreendida, a identificação de vulnerabilidades é uma prática essencial para mitigar riscos relacionados à corrupção e a outros desvios éticos. Nesse sentido, tanto a OCDE (2022) quanto a CGU (2021) recomendam a realização de avaliações contínuas de risco, o que permite a implementação de estratégias preventivas eficazes. Segundo essa perspectiva, o que se pretende é que a identificação de riscos não deve ser vista apenas como um processo pontual, mas como uma atividade contínua e integrada ao funcionamento diário das instituições.

Na mesma medida, é igualmente importante que as avaliações sejam usadas de forma proativa. De acordo com Hoekstra, Huberts e Montfort (2023), o uso estratégico dos dados derivados das avaliações de risco permite que as instituições públicas não apenas respondam a vulnerabilidades imediatas, mas também antecipem possíveis riscos futuros. O Decreto 9.203/2017 estabelece parâmetros para isso. Além disso, a OCDE (2022) enfatiza que esse processo contínuo de avaliação contribui para o desenvolvimento de políticas mais robustas e

alinhadas às realidades internas das instituições, bem como ao contexto externo em que elas se relacionam.

Dessa forma, é evidente que a liderança proativa, aliada à supervisão independente e à contínua avaliação de riscos, é essencial para consolidar uma cultura de integridade nas instituições públicas. Conforme apontado por Hoekstra, Huberts e Montfort (2023), e reforçado pela OCDE (2022) e CGU (2021), a eficácia das políticas de ética e conformidade depende de uma abordagem estratégica e adaptativa, capaz de antecipar riscos e responder a vulnerabilidades. O Decreto 9.203/2017, ao estabelecer diretrizes claras para esse processo, fortalece o compromisso institucional com a transparência e a responsabilidade em longo prazo.

## 2.6 ESTRUTURA NORMATIVA DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

A integridade na administração pública é um pilar essencial para a construção da confiança dos cidadãos. Nesse contexto, a integridade no serviço público, em uma sociedade democrática, envolve agir de acordo com valores alinhados aos dos seus cidadãos (Boyd-Swan e Molina, 2019). Embora não sejam medidas únicas e suficientes, a conformidade com leis e regulamentos é indispensável para criar uma base sólida para a implementação e operação dos programas de integridade.

Dentro deste cenário, a estrutura legal e doutrinária que sustenta a criação, implementação e supervisão de um programa de integridade na administração pública é extensa. Esse arcabouço jurídico tem evoluído ao longo do tempo, especialmente com a expansão das pesquisas, sobretudo no âmbito internacional. Assim, além da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Instituições como Transparência Internacional (TI), Banco Mundial, Organizações das Nações Unidas, *International Federation Of Accountants*, Organização dos Estados Americanos, têm contribuído para disseminar o conhecimento e as melhores práticas de governança, integridade, transparência e prestação de contas com responsabilização no Brasil, conforme ilustrado no quadro 2:

Quadro 2 — Estrutura Internacional

<b>Organismo Internacional</b>	<b>Estrutura Normativa</b>	<b>Descrição</b>
Organização das Nações Unidas (ONU)	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003)	Estabelece medidas abrangentes para prevenir e combater a corrupção, promovendo a integridade, a responsabilização e a transparência.
Organização das Nações Unidas (ONU)	Technical Guide to the United Nations	Instrumento para promoção da integridade, responsabilização e gestão adequado dos recursos

<b>Organismo Internacional</b>	<b>Estrutura Normativa</b>	<b>Descrição</b>
	Convention against Corruption	públicos, a partir do reforçar as medidas de prevenção e combate à corrupção de forma mais eficaz e eficaz.
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	Managing Conflict of Interest in Public Service (2003)	Estabelece diretrizes para a gestão de conflitos de interesse na administração pública
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	Recomendação do Conselho sobre Integridade Pública (2018)	Fornece diretrizes para que os governos fortaleçam seus sistemas de integridade e combatam a corrupção em todos os níveis.
Banco Mundial	Framework de Integridade (2001)	Define políticas e procedimentos para prevenir, identificar e responder a alegações de má conduta, incluindo corrupção, dentro de projetos financiados pelo Banco Mundial.
Organização dos Estados Americanos (OEA)	Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996)	Primeiro instrumento internacional que promove medidas para prevenir e punir a corrupção.
Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)	Recomendações do GAFI (2012)	Estabelece um padrão internacional para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, promovendo a integridade do sistema financeiro global.
Transparência Internacional	Índice de Percepção da Corrupção	Avalia a percepção da corrupção em países ao redor do mundo, incentivando reformas e promoção da integridade.
International Federation of Accountants (IFAC)	Código de Ética para Contadores Profissionais	Estabelece padrões éticos para contadores, promovendo integridade, objetividade e profissionalismo na contabilidade global.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2024)

No Brasil, com base no Estado de Direito positivista, a Constituição Federal é o principal alicerce normativo. O art. 37, caput, da CF, estabelece a legalidade como um dos princípios fundamentais da administração (BRASIL, 1988). Esse princípio reforça a conformidade como imperativa nos atos da administração pública. Em conjunto com o princípio da moralidade, que deve nortear toda a atuação estatal, forma a base da ação do Estado.

Desde a promulgação da Constituição, convenções e acordos internacionais têm sido firmados com organismos internacionais, com o objetivo de disseminar a integridade na administração pública brasileira. Nesse contexto, destaca-se o papel relevante da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU) na estruturação e disseminação desse arcabouço normativo no Brasil.

Em 25 de janeiro de 2022, o Conselho da OCDE aprovou o início do processo de adesão do Brasil à organização (Empresa Brasileira de Comunicação, 2022). No entanto, o relacionamento do Brasil com a OCDE remonta a 1994, sendo elevado à condição de "Parceiro-

Chave" em 2007. Como resultado dessa colaboração ao longo de três décadas, o Brasil já aderiu a 103 dos 251 instrumentos normativos propostos pela organização. Com base nesse cenário, destacam-se as principais estruturas normativas brasileiras:

Quadro 3 — Estrutura normativa brasileira

<b>Norma</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fundamento para Integridade na Administração Pública</b>
Constituição Federal de 1988	Estabelece a moralidade administrativa como princípio da administração pública.	Fundamenta a necessidade de atuação ética e íntegra da administração pública.
Lei nº 8.429/1992	Define condutas de improbidade administrativa e suas sanções.	Estabelece responsabilidades e penalidades para atos que vão contra a integridade na administração.
Lei nº 8.666/1993	Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.	Estabelece padrões de atuação dos Entes da Administração Pública quanto às aquisições em conformidade ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.
Decreto nº 1.171/1994	Código de Ética do Servidor Público Federal.	Define padrões de conduta ética para servidores, promovendo a integridade no serviço público.
Lei Complementar nº 101/2000	Lei que as diretrizes da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios quanto às responsabilidades na gestão fiscal.	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
Decreto nº 4.410/2002	Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção.	Reforça o compromisso internacional do Brasil no combate à corrupção e promoção da integridade.
Decreto nº 6.029/2007	Código de Conduta da Alta Administração Federal.	Estabelece padrões éticos para autoridades da alta administração, garantindo integridade em decisões estratégicas.
Lei nº 12.527/2011	Lei de Acesso à Informação.	Promove a transparência, permitindo que a sociedade fiscalize e assegure a integridade na administração.
Lei nº 12.813/2013	Trata do conflito de interesses no Poder Executivo federal.	Garante que decisões sejam tomadas sem interferências de interesses pessoais, promovendo a integridade.
Lei nº 12.846/2013	Lei Anticorrupção.	Responsabiliza empresas por atos contra a administração, incentivando práticas íntegras no setor privado e público.
Decreto nº 8.420/2015	Regulamenta a Lei Anticorrupção.	Define parâmetros para responsabilização de empresas, reforçando a integridade nas relações público-privadas.
Lei nº 13.303/2016	Estatuto jurídico de empresas públicas e sociedades de economia mista.	Estabelece padrões de integridade para entidades que se relacionam com o poder público.
IGM/CFA/2016	Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração é um indicador de governança pública que avalia a gestão de municípios em três dimensões: Finanças, Gestão e Desempenho.	Utiliza dados secundários de fontes como STN, IBGE, PNUD e DATASUS, o IGM-CFA para analisar a qualidade da gestão fiscal, a transparência na administração de recursos, o desempenho em áreas essenciais como saúde, educação e segurança, e o cumprimento de normas legais e regulatórias.
Lei nº 13.460/2017	Direitos do usuário dos serviços públicos.	Garante a qualidade e integridade na prestação de serviços públicos.

IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016	Diretrizes sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.	Sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança.
Decreto nº 9.203/2017	Política de Governança do Poder Executivo Federal.	Estabelece diretrizes para uma gestão pública transparente e íntegra.
Portaria CGU nº 1.089/2018 e nº 57/2019	Procedimentos para programas de integridade.	Define passos e critérios para implementação de programas de integridade, garantindo sua efetividade.
Decreto nº 10.139/2019	Política Nacional de Governança Pública.	Estabelece diretrizes para uma gestão pública eficiente, transparente e íntegra.
Decreto nº 9.755/2019	Comitê Interministerial de Combate à Corrupção.	Reforça o compromisso do governo com a integridade e combate à corrupção.
Decreto nº 10.306/2020	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.	Coordena esforços nacionais para combater práticas que vão contra a integridade na administração.
Decreto nº 10.540/2020	Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.	Assegura à sociedade o acesso às informações sobre a execução orçamentária e financeira amplo acesso público, nos termos do disposto no inciso II do § 1º do art. 48, da Lei Complementar nº 101, de 2000.
Resolução Nº 4, 2020	Plano de Trabalho do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.	Define ações e estratégias para promover a transparência e combater a corrupção, reforçando a integridade na administração.
Lei nº 14.133/2021	Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.	Estabelece normas gerais para licitações e contratos, promovendo integridade nas contratações públicas.
Decreto nº 11.529/2023	Sistema de Integridade do Poder Executivo Federal.	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.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2024)

A análise dessa estrutura normativa evidencia uma construção contínua e interligada com diversos organismos e normativas, tanto no cenário internacional quanto no brasileiro, fortalecendo a integridade na administração pública. A base jurídica que sustenta a implementação desses programas é dinâmica, evoluindo conforme as demandas por governança, transparência e combate à corrupção.

Ademais, com a recente aproximação formal do Brasil à OCDE e a adesão progressiva aos instrumentos normativos propostos pela organização, como bem divulgado em matéria oficial publicada pela Empresa Brasileira de Comunicação (2022), percebe-se uma tendência de alinhamento do país às melhores práticas internacionais de governança e integridade (Matias-Pereira, 2023). Essa integração fortalece a capacidade do Brasil de responder a desafios internos relacionados à corrupção e à má gestão dos recursos públicos, ao mesmo tempo que consolida o compromisso do país com os padrões globais de integridade.

## 2.7 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS COMO ESTRATÉGIA DE FORTALECIMENTO REGIONAL

Os governos locais desempenham um papel crucial na prestação de serviços à população (Strebel e Bundi, 2022). Para enfrentar esses desafios, uma das soluções que vem sendo amplamente adotada é a colaboração entre municípios por meio de consórcios. Conforme Dornelles Hosannah (2020), a cooperação entre municípios permite uma alocação mais eficaz dos recursos disponíveis, maximizando os benefícios para os cidadãos e minimizando os custos, especialmente em um cenário de crescentes desafios urbanos e restrições orçamentárias.

No Brasil, o pacto federativo de 1988 colocou os municípios no centro da relação entre a sociedade e o governo (Grin, Demarco e Abrucio, 2021). Consequentemente, a demanda por serviços públicos de melhor qualidade cresceu exponencialmente. Esse arranjo proporcionou maior autonomia aos municípios, conferindo-lhes responsabilidades importantes na formulação e implementação de políticas públicas (Marenco e Cate, 2021; Marenco, Strohschoen e Joner, 2017). No entanto, a prestação eficiente desses serviços se tornou um desafio, devido à escassez de recursos e limitações de capacidade técnica e operacional.

Embora a descentralização tenha permitido avanços importantes, como uma maior aproximação da gestão pública com as demandas locais, a consolidação de uma governança federativa eficiente ainda depende do fortalecimento das capacidades institucionais dos municípios. Para superar esse desafio, os municípios cada vez mais estão adotando a estratégia de parcerias por meio dos consórcios, como bem destaca (Dornelles Hosannah, 2020), principalmente em áreas de políticas percebidas como prioritárias (Strebel e Bundi, 2022).

Além disso, em vez de cada município tentar resolver seus problemas isoladamente, a cooperação proporciona uma abordagem mais coordenada e abrangente (Dornelles Hosannah, 2020). Segundo Morgan et al. (2023), Dornelles Hosannah (2020) e Yurisch, Soto e Fuenzalida (2019), essa estratégia é bem-sucedida porque permite que municípios enfrentem desafios comuns que transcendem suas fronteiras ou forneçam serviços de maneira conjunta. Essa abordagem não apenas otimiza a utilização dos recursos disponíveis, mas também possibilita o compartilhamento de ferramentas e expertise e pode contribuir para promover a coesão regional e o desenvolvimento socioeconômico integrado (Morgan *et al.*, 2023).

Ao compartilhar custos e recursos, os consórcios intermunicipais permitem que pequenos municípios, muitas vezes com dificuldades orçamentárias, acessem soluções que seriam inviáveis de forma isolada (Dixon e Elston, 2020). Essa colaboração não só fortalece a

capacidade dos municípios de pleitear mais recursos, como também contribui para a promoção do desenvolvimento regional mais equitativo.

Nesse sentido, em 2005 foi sancionada a Lei 11.107 de 06 de abril de 2005, conhecida com a Lei do Consórcio Público. Segundo Dornelles Hosannah (2020) a Lei foi criada para regular a cooperação entre governos locais, estabelecendo mecanismos formais para a formação de consórcios entre entes subnacionais e privados. Além disso, estabelece critérios para viabilizar pleitos de recursos, convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo.

Em 3 de maio de 2019, a Lei nº 13.821 introduziu um parágrafo único ao art. 14 da Lei nº 11.107/2005. Essa alteração isentou os municípios consorciados da exigência de regularidade fiscal, passando essa responsabilidade para o próprio consórcio público. Essa mudança facilitou o acesso dos municípios, especialmente os menores, a recursos e convênios da União e dos Estados.

Ao eliminar a barreira da adimplência fiscal, os consórcios intermunicipais se tornaram mais atraentes, particularmente para municípios menores, frequentemente afetados pela inadimplência fiscal. Essa medida ampliou a participação desses municípios em consórcios, dado que, conforme Silva, Silvestre e Embalo (2020), eles tendem a se beneficiar mais da cooperação intermunicipal.

Dessa forma, a cooperação intermunicipal tem se mostrado uma estratégia essencial para superar as limitações financeiras e técnicas, especialmente em municípios de menor porte. Conforme apontam Alvares, Alvares e Branco (2018) e Santos et al. (2022), a união entre municípios com características estruturais semelhantes permite implementar serviços públicos de maneira mais eficiente e a custos reduzidos, em comparação à atuação individual. Isso fortalece a capacidade dos municípios de oferecer serviços de qualidade, mesmo diante de recursos limitados.

Silva, Silvestre e Embalo (2020) corroboram essa perspectiva ao avaliar três consórcios de resíduos sólidos (Cigres, Cirsures e Ecotre). Em suas pesquisas, ficou claro que, em cidades menores, a cooperação intermunicipal não só possibilita a obtenção de economias de escala, como também otimiza o uso dos recursos disponíveis. O resultado é uma gestão mais eficiente, que alia a redução de custos à melhoria na qualidade dos serviços prestados, principalmente na área de gestão de resíduos.

Nessa mesma linha, Santos et al. (2022) reforçam que a cooperação entre municípios também fortalece as capacidades administrativas locais, permitindo uma gestão mais eficaz dos recursos e a implementação de políticas ambientais com maior eficiência. A ação conjunta dos consórcios amplia a integração de esforços, gerando economias de escala e elevando a qualidade da prestação de serviços públicos, como na gestão de resíduos sólidos, onde os custos são reduzidos e a eficiência operacional é maximizada.

Em última consideração e com base no que foi discutido, fica claro que a união entre os entes municipais permite não apenas a otimização dos recursos disponíveis, mas também a criação de soluções conjuntas para desafios comuns, conforme ressaltam Alvares, Alvares e Branco (2018). Assim, os consórcios intermunicipais configuram-se como uma alternativa viável e necessária para promover o desenvolvimento regional de forma mais equitativa e sustentável (Dornelles Hosannah, 2020). Além disso, a OCDE (2022) afirma que essa cooperação resulta em uma governança mais integrada e inovadora.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Este estudo teve como objetivo central propor um programa de integridade adaptado às particularidades e capacidades institucionais dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste II da Bahia (CISAN). Para atingir esse objetivo, buscamos: i) identificar os elementos fundamentais de um programa de integridade no contexto da governança municipal; ii) investigar os fatores institucionais que influenciam a implementação de um programa de integridade nos municípios do CISAN; e iii) examinar as expectativas dos gestores de controle interno quanto aos impactos de um programa de integridade na governança municipal.

O estudo tem caráter exploratório-descritivo, buscando compreender um fenômeno ainda pouco investigado e fornecer informações detalhadas sobre as características e especificidades do objeto de estudo (Gil, 2021; Sampieri, Callado e Lucio, 2013). Para isso, foi utilizada uma abordagem indutiva (Marconi e Lakatos, 2021) com o intuito de construir conhecimento sobre os programas de integridade nos municípios analisados. Essa abordagem permitiu que a investigação se desenvolvesse a partir das particularidades dos casos estudados, sem pressuposições ou hipóteses previamente estabelecidas (Gil, 2021; Sampieri, Callado e Lucio, 2013).

Optou-se por um estudo de caso múltiplo integrado, conforme a metodologia proposta por Yin (2015). Essa abordagem possibilitou examinar os municípios do consórcio sob uma perspectiva específica, para obter uma compreensão mais aprofundada das particularidades de cada município e de como esses fatores influenciam a gestão de controles internos.

Além disso, o estudo foi caracterizado como um caso intrínseco, conforme descrito por Stake (2000), pois o foco principal estava em compreender o caso em si, sem a intenção de generalizar os resultados. O objetivo era desenvolver uma teoria substantiva que pudesse atender às necessidades dos municípios do CISAN, mesmo sem a pretensão de expandir as conclusões para além desse contexto (Sampieri, Callado e Lucio, 2013). Ainda assim, espera-se que o estudo contribua para o desenvolvimento de um modelo de programa de integridade que possa servir de base para outras regiões com características semelhantes.

A escolha pelo estudo de caso mostrou-se adequada para os propósitos deste trabalho, uma vez que permitiu a análise de um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto

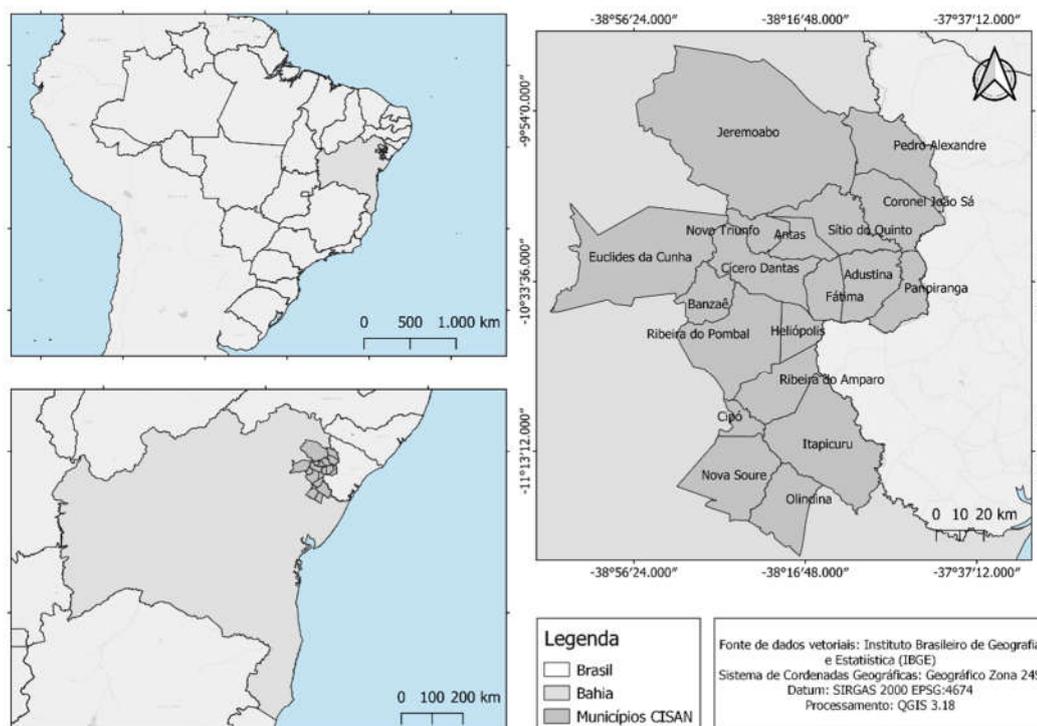
específico. A investigação buscou compreender as causas que influenciam o fenômeno, com o intuito de propor soluções práticas e aprimorar as práticas de gestão já existentes (Gil, 2021; Sampieri, Callado e Lucio, 2013).

### 3.2 UNIDADES CASOS DE ANÁLISE

O Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste II da Bahia foi criado em 08/08/2013 e tem como objetivo principal viabilizar melhorias nas áreas de infraestrutura, agricultura e meio-ambiente nos municípios consorciados (CISAN, 2013). A união dos municípios no consórcio permite que eles trabalhem juntos para alcançar objetivos comuns e compartilhar recursos, melhorando a eficiência e a eficácia das ações públicas na região.

Os municípios que fazem parte do Consórcio são: Antas, Adustina, Banzaê, Cícero Dantas, Cipó, Coronel João Sá, Euclides da Cunha, Fátima, Heliópolis, Itapicuru, Jeremoabo, Nova Soure, Novo Triunfo, Olindina, Paripiranga, Pedro Alexandre, Ribeira do Amparo, Ribeira do Pombal e Sítio do Quinto, totalizando 19 municípios do Território Semiárido Nordeste II. Conforme dados do IBGE referente ao ano de 2021, juntos reúnem uma população estima de 451.043 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021):

Figura 4 — Mapa municípios do CISAN



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Esses municípios compartilham características econômicas, culturais e sociais semelhantes. Conforme dados de 2020 do Instituto Nacional de Geografia e Estatística, a principal fonte de geração de riqueza nesses municípios é o setor de serviços, principalmente oriundo da administração pública. A produção agrícola e industrial é limitada, exceto nos municípios de Adustina, Fátima e Paripiranga, que possuem uma produção agrícola significativa. No entanto, a arrecadação de receitas próprias em todos os municípios é muito baixa (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020).

Apesar do contexto econômico semelhante, apenas sete gestores de controle interno aceitaram participar da pesquisa. Para garantir a confidencialidade dos participantes, os nomes dos municípios foram substituídos por siglas, sendo denominados como M1, M2, M3, M4, M5, M6 e M7. O município M1 foi utilizado como caso piloto, servindo como base para ajustar e aprimorar o questionário da entrevista, sugerindo possíveis melhorias e refinamentos no processo de coleta de dados.

Nesse contexto, a análise desses municípios poderá proporcionar um conhecimento mais amplo e integrado da realidade local e regional, com identificação de semelhanças e sinergia. Conforme, destacado por Sampieri, Callado e Lucio (2013), essas semelhanças permitem que os problemas enfrentados pela região sejam abordados de maneira mais abrangente e coordenada, em vez de analisados isoladamente. Com a reunião e análise dos dados, foi possível propor um programa de integridade que considere as necessidades e particularidades de cada município.

### 3.3 PARTICIPANTES

Os participantes deste estudo foram gestores responsáveis pelo controle interno dos municípios que integram o CISAN. O controle interno é um setor estratégico nas administrações municipais, atuando na fiscalização e garantia da conformidade legal das práticas de gestão pública. Os órgãos de controle interno, segundo De Bona (2022), exercem um papel fundamental na promoção da transparência, na prevenção da corrupção e no fortalecimento da governança pública.

Os gestores de controle interno que participaram da pesquisa são vinculados aos municípios do CISAN. Apesar disso, apenas sete gestores de controle interno aceitaram participar efetivamente da pesquisa, correspondendo a uma amostra de 37% dos dezenove municípios do consórcio. Esses municípios foram identificados no estudo com as siglas M1,

M2, M3, M4, M5, M6 e M7, de modo a garantir a confidencialidade dos participantes, conforme sugerido por Yin (2015) em estudos de caso. O município identificado como M1 foi utilizado como caso piloto, permitindo o ajuste e refinamento do questionário e da metodologia de coleta de dados, de forma a melhorar a qualidade e consistência das informações obtidas durante as entrevistas.

Para dar robustez as entrevistas, foi dada especial atenção tanto à seleção dos entrevistados quanto à coleta de dados, conforme destaca Gil (2021). O Controlador Geral do Município foi escolhido devido ao seu conhecimento e sua atuação direta no controle interno, sendo o responsável pela fiscalização dos processos administrativos e financeiros municipais.

Em relação à abrangência amostral, embora o número de participantes tenha sido limitado, as características socioeconômicas dos municípios envolvidos são bastante homogêneas, o que, segundo Sampieri, Callado e Lucio (2013), permitiram que os dados coletados oferecessem um panorama significativo e representativo da realidade que se buscou investigar.

Deste modo, os sete municípios participantes constituíram uma amostra importante para a análise proposta, e possibilitaram uma compreensão adequada das particularidades e desafios enfrentados por esses municípios no tocante à governança e integridade pública.

### 3.4 INSTRUMENTOS DE PESQUISA E COLETA DE DADOS

Os instrumentos de pesquisa são fundamentais para a coleta de dados, pois permitem a obtenção de informações relevantes e precisas para a análise do objeto de estudo. O uso adequado desses instrumentos é crucial para garantir a validade e a confiabilidade dos resultados, fornecendo uma base sólida para a construção do conhecimento científico (Gil, 2021).

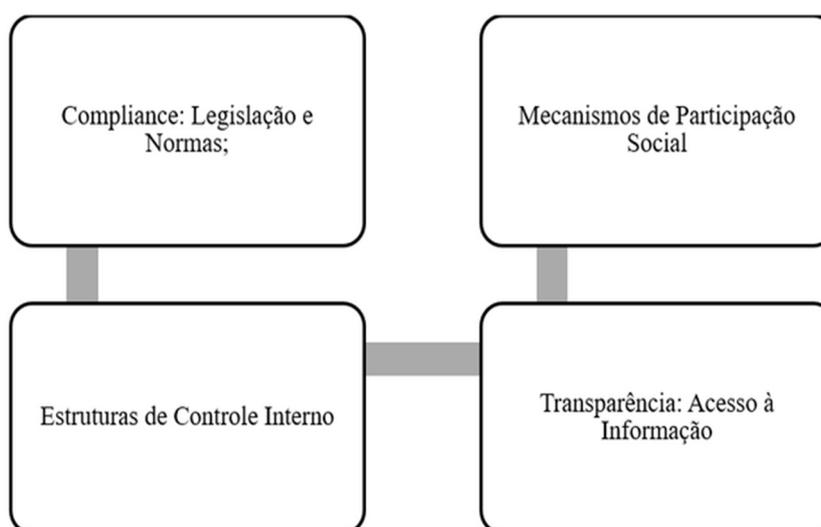
Nesta pesquisa, foram utilizados instrumentos de coleta de dados tanto para dados primários quanto secundários. Para os dados primários, foi criado um roteiro de pesquisa amplo para conduzir entrevistas semiestruturadas, disposto no apêndice I, conforme descrito por Sampieri, Callado e Lucio (2013) e Yin (2015). Esse instrumento permitiu a obtenção de informações detalhadas e aprofundadas sobre questões específicas elaboradas com base nos aspectos da governança e integridade pública discutidos no referencial teórico.

Cada seção do roteiro foi desenvolvida para abordar diferentes dimensões sobre programa de integridade pública no contexto dos municípios, incluindo a compreensão dos

gestores sobre esses conceitos, a importância atribuída a eles na gestão municipal, os mecanismos e práticas existentes para promover a integridade, os fatores institucionais, e as expectativas em relação ao impacto de programas de integridade na governança municipal.

Quanto aos dados secundários, as informações foram obtidas nos Portais Oficiais dos Municípios M1 a M7. Para isso, foi utilizada uma matriz de investigação realizada, com base em quatro eixos principais: 1 - Compliance: Legislação e Normas; 2- Estruturas e Órgãos de Controle Interno; 3- Transparência - Acesso à Informação; 4 - Mecanismos de Participação Social. O primeiro eixo foca no arcabouço legal e regulatório que rege as operações do município. O segundo eixo aborda as estruturas de controle interno, examinando a presença e eficácia dos mecanismos de controle dentro da administração municipal. O terceiro eixo trata do compromisso do município com a transparência e a prestação de contas. Por fim, o quarto eixo analisa as oportunidades e os canais disponíveis para que cidadãos e partes interessadas possam participar da gestão municipal, conforme figura 5:

Figura 5 — Eixos do instrumento de avaliação nos Portais Municipais



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A matriz estruturada contemplou os critérios de avaliação dos itens dos portais dos municípios investigados dispostos pelos quatro eixos mencionados na figura 4, cada um com perguntas avaliativas e seus respectivos fundamentos legais. O preenchimento do instrumento se deu por meio de indicadores (“S” para Sim e “N” para Não), os quais permitem aferir a existência ou não de requisitos recomendadas para promover a integridade pública. Quando

disponível, complementou os dados primários, enriquecendo a análise e proporcionando uma visão mais completa sobre os desafios e práticas de integridade nos municípios pesquisados.

Com a aplicação do protocolo e a análise dos indicadores de cada eixo investigado, foi realizada uma avaliação mais detalhada sobre a adesão dos municípios às práticas de transparência que contribuem para a compreensão do objeto de estudo (Sampieri, Callado e Lucio, 2013). Com isso, foi possível identificar quais municípios demonstram maior comprometimento e, ao mesmo tempo, mapear os pontos que ainda precisam ser melhorados,

Dessa maneira, com o emprego de dados primários e secundários a análise da realidade dos municípios investigados ficou mais rica. Essa abordagem integrada e sistematizada, permitiu uma visão mais completa do fenômeno estudado, visando assegurar a validade e a confiabilidade dos resultados alcançados (Gil, 2021; Sampieri, Callado e Lucio, 2013).

### 3.5 ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos resultados foi realizada de forma sistemática e rigorosa, utilizando a técnica de análise de conteúdo em três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, com inferência e interpretação (Bardin, 2016). Esse processo garantiu a confiabilidade e validade dos resultados obtidos.

Conforme Bardin (2016), a etapa inicial, chamada de pré-análise, tem três principais propósitos: selecionar os materiais que serão analisados, estabelecer hipóteses e objetivos da pesquisa, e desenvolver indicadores que servirão de referência para a interpretação final. Nesse momento, definimos categorias a priori tomando como base o referencial teórico (Sampieri, Callado e Lucio, 2013), como apresentado no quadro 4:

Quadro 4 —Categorias a priori

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
Desafios na Promoção da Integridade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compreensão dos gestores sobre integridade</li> <li>- Cultura Organizacional</li> <li>- Estrutura de pessoal e sistemas</li> <li>- Estrutura legislativa e mecanismos de responsabilização</li> <li>- Estrutura administrativa</li> <li>- Apoio político</li> </ul>
Impactos Estruturais e Organizacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Engajamento cidadão</li> <li>- Influência na relação com a sociedade</li> <li>- Fortalecimento da transparência e governança</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo Autor (2024)

A fase de exploração do material envolveu atividades de codificação, enumeração e aplicação das técnicas de pesquisa escolhidas para analisar o material coletado. Assim, nesta pesquisa, utilizou-se o método de análise temática, que, de acordo com Bardin (2016), envolve a identificação de unidades de registro, como frases ou parágrafos relevantes e dos núcleos de sentido que formam uma categoria, baseadas nas ideias centrais.

Na fase final de processamento dos resultados, as interpretações e inferências foram realizadas a partir das categorias definidas a posteriori (Sampieri, Callado e Lucio, 2013). Esse processo possibilitou a formulação de inferências com base nos temas e categorias que surgiram durante o tratamento dos dados da pesquisa, conforme ilustrado no quadro 5:

Quadro 5 —Categorias a posteriori

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
Fatores Institucionais	Capacidade Administrativa Estrutura Organizacional Cultura Organizacional Confiança Pública
Expectativas dos Gestores de Controle Interno (GCI)	Aumento da Transparência Fortalecimento da Governança Melhoria da Eficiência Administrativa Comprometimento da Liderança

Fonte: Elaborado pelo Autor (2024)

A análise concentrou-se nos objetivos propostos pela pesquisa. Na fase de exploração do material, foi conduzida uma análise minuciosa do conteúdo das entrevistas, bem como dos documentos disponíveis no portal oficial do município (Sampieri, Callado e Lucio, 2013). A análise foi orientada pelos objetivos da pesquisa, buscando uma compreensão mais aprofundada das questões investigadas.

Com o intuito de garantir a confiabilidade e validade dos resultados, a análise foi realizada de maneira metódica e criteriosa, passando por revisões e verificações cruzadas, com o auxílio da ferramenta "*Atlas.ti*". Além disso, foram adotadas estratégias de triangulação de dados combinando as diferentes fontes, incluindo as entrevistas, documentos oficiais possibilitando uma visão mais abrangente e precisa do fenômeno estudado (Gibbs, 2009). A triangulação permitiu a verificação das informações por meio de múltiplas perspectivas, aumentando a robustez das conclusões (Sampieri, Callado e Lucio, 2013).

### 3.6 PROTOCOLO DE PESQUISA

A pesquisa utilizou-se de um protocolo de estudo para garantir maior confiabilidade, orientando o pesquisador em todo o percurso de coleta de dados junto ao objeto de estudo (Yin, 2015). Dessa forma, para manter o alinhamento com o foco do estudo, foi seguido o protocolo conforme disposto no Quadro 6.

O protocolo de pesquisa incluiu diretrizes detalhadas para cada etapa da coleta de dados, desde a preparação dos instrumentos até a análise e interpretação dos resultados, essencial para assegurar que todas as ações fossem realizadas de maneira consistente e rigorosa, minimizando possíveis vieses e garantindo a validade dos achados.

Quadro 6 — Protocolo de estudo

Elemento	Elemento
Visão geral do estudo de caso e finalidade do protocolo	<p>- O estudo objetiva propor um programa de integridade adaptado às particularidades e capacidades institucionais dos municípios integrantes do CISAN. Para alcançar o objetivo geral, o estudo contemplará três objetivos específicos:</p> <p>i) Identificar os elementos fundamentais dos programas de integridade no contexto da governança municipal;</p> <p>ii) investigar os fatores institucionais que influenciam a implementação de programas de integridade nos municípios do CISAN; e</p> <p>iii) examinar as expectativas dos gestores de controle interno quanto aos impactos de um programa de integridade na governança municipal.</p>
Procedimentos de coleta de dados	<p>- A coleta de dados primários será realizada por meio de entrevista com servidor do setor de controle interno dos Municípios, pois está diretamente relacionado ao contexto do estudo.</p> <p>- O instrumento de pesquisa para coleta de dados é composto por um roteiro com questões pertinentes aos objetivos propostos alinhados as categorias e subcategorias definidas a priori em conformidade ao referencial teórico nacional e internacional (vide Quadros 2 e 3).</p> <p>- Para coletar os dados secundários de origem documental, será realizado aos portais oficiais dos municípios, e caso necessário, será solicitado por e-mail com base na lei de acesso à informação.</p>
Questões de estudo de caso	<p>- O roteiro de pesquisa objetiva obter subsídios para identificar os principais desafios e obstáculos enfrentados, assim bem como, investigar as percepções dos gestores públicos de controle interno a respeito dos possíveis impactos de um programa de integridade adaptado, considerando aspectos como transparência, responsabilidade e prevenção da corrupção na gestão pública local.</p> <p>A partir disso, será possível avaliar as capacidades institucionais e particularidades desses municípios tendo como base as melhores práticas de controle interno implementadas em organizações públicas e privadas, para finalmente propor um programa de integridade adaptado às suas particularidades e capacidades institucionais.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

### 3.7 LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS

Embora a metodologia deste estudo tenha sido cuidadosamente planejada, algumas limitações inerentes ao seu desenho impactaram os resultados da pesquisa. Primeiramente, há a limitação relacionada ao tamanho da amostra: dos 19 municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste II da Bahia (CISAN), apenas 7 aceitaram participar da pesquisa.

Outra limitação diz respeito à utilização de entrevistas semiestruturadas, que resultaram em variações nas respostas dos participantes, influenciadas por suas interpretações pessoais e pelo contexto específico de cada município onde as entrevistas foram realizadas (Yin, 2015). Além disso, a coleta de dados secundários foi impactada pela disponibilidade e qualidade dos documentos e regulamentos acessíveis nos portais oficiais dos municípios. Muitas vezes, os documentos estavam incompletos ou ilegíveis, resultando em lacunas ou informações desatualizadas (Sampieri, Callado e Lucio, 2013).

Uma limitação importante refere-se à generalização dos resultados. Como este estudo se concentrou em municípios específicos do CISAN, as conclusões podem não ser completamente aplicáveis a outros contextos regionais ou nacionais (Creswell e Creswell, 2021). Além disso, a abordagem de estudo de caso múltiplo, embora detalhada e aprofundada, pode limitar a extrapolação dos achados para além dos casos analisados (Yin, 2015).

Para mitigar essas limitações, algumas estratégias foram adotadas. No caso das entrevistas semiestruturadas, foi desenvolvido um roteiro de pesquisa detalhado e padronizado, com o objetivo de garantir maior consistência nas perguntas feitas aos participantes (Gil, 2021). Além disso, a triangulação de dados foi utilizada para cruzar informações obtidas de diferentes fontes, aumentando a confiabilidade e a validade dos resultados (Sampieri, Callado e Lucio, 2013).

Em relação à coleta de dados secundários, foram feitos esforços para verificar a autenticidade e a atualidade dos documentos acessados. Quando necessário, documentos adicionais foram solicitados diretamente aos gestores municipais, com base na Lei de Acesso à Informação, a fim de preencher possíveis lacunas (Sampieri, Callado e Lucio, 2013).

Para lidar com a questão da generalização, os resultados foram cuidadosamente contextualizados, destacando as particularidades dos municípios do CISAN. Apesar das limitações em relação à generalização, os achados obtidos fornecem valiosas contribuições, que

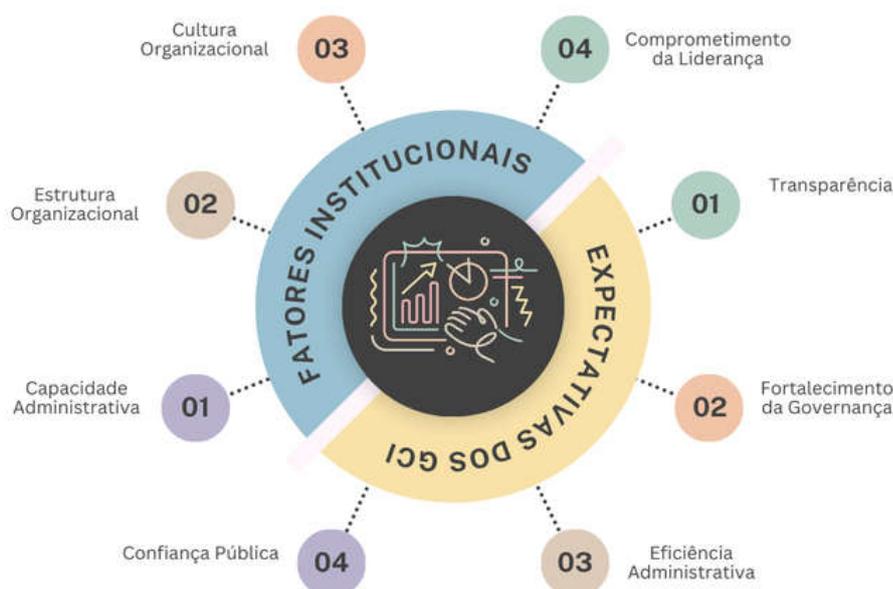
podem servir como base para estudos futuros em diferentes contextos (Creswell e Creswell, 2021).

## 4 RESULTADOS DA PESQUISA

Neste capítulo, serão apresentados os resultados obtidos a partir da pesquisa realizada nos 07 municípios que aceitaram participar do estudo. O objetivo principal desta pesquisa é propor um programa de integridade adaptado às particularidades e capacidades institucionais dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste II da Bahia (CISAN).

A pesquisa foi realizada em duas etapas, com a coleta de dados primários e secundários. Na primeira etapa, serão apresentados os resultados obtidos a partir dos dados primários, originados das entrevistas com os gestores de controle interno desses municípios. Os dados foram tratados, analisados e organizados em categorias temáticas, agrupadas em dois eixos principais: Fatores Institucionais e Expectativas dos Gestores de Controle Interno (GCI), conforme ilustrado na Figura 6.

Figura 6 - Categorias temáticas extraídas das entrevistas



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Quanto aos fatores institucionais que influenciam a implementação de um programa de integridade nos municípios do CISAN, foram identificadas quatro categorias principais: capacidade administrativa, que diz respeito à habilidade dos municípios em implementar e

sustentar programas de integridade com os recursos humanos e financeiros disponíveis; estrutura organizacional, que envolve a adequação das estruturas internas para incorporar práticas de integridade de forma eficaz; cultura organizacional, relacionada aos valores e práticas no ambiente de trabalho que podem facilitar ou dificultar a adoção do programa; e, por fim, a confiança pública, que reflete a percepção da população sobre a transparência e confiabilidade da administração pública.

Em relação às expectativas dos gestores de controle interno quanto aos impactos de um programa de integridade, também foram identificadas quatro categorias: o aumento da transparência nas operações municipais; o fortalecimento da governança, com a crença de que o programa contribuirá para uma gestão mais robusta e eficaz; a melhoria da eficiência administrativa, com a expectativa de otimização dos processos e práticas de gestão; e, por último, o comprometimento da liderança, visto como essencial para o sucesso da implementação do programa.

#### 4.1 FATORES INSTITUCIONAIS QUE INFLUENCIAM A IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE NOS MUNICÍPIOS DO CISAN

##### 4.1.1 Capacidade Administrativa

A promoção da integridade pública nos municípios enfrenta diversos desafios relacionados aos recursos e capacidades disponíveis. Diante disso, o gestor do Município M1 identificou limitações financeiras e tecnológicas como desafios na promoção da integridade. Ele afirmou que "a falta de recursos, como aparelhos disponíveis, é um problema".

Para o gestor do Município M2, dentro os principais desafios identificados incluem a falta de recursos humanos, financeiros e tecnológicos. O entrevistado mencionou que a escassez de pessoal capacitado para verificar todos os processos administrativos é uma barreira significativa. Ele sugere que a capacitação de novos funcionários e a alocação de recursos específicos para diferentes secretarias poderiam melhorar a situação:

Bom, aqui no município, o principal problema são recursos capital humano, porque é um município pequeno, mas apenas uma pessoa, um funcionário, não tem condições de dar conta, de verificar tudo e qualquer processo, tudo e qualquer aspecto. [...] então nós precisaríamos ter alguns, alguns módulos, algumas pessoas responsáveis apenas por essas secretarias dentro da administração.

Esse sentimento também é corroborado pelo Município M4. Ele identifica a falta de recursos humanos capacitados como um dos maiores desafios na promoção da integridade:

O maior desafio é o humano. Acho que a gente precisa de pessoas capacitadas para estar na área. Infelizmente, por ser um município pequeno, existe muito aquela situação... Vou apresentar um exemplo. Os poucos no setor de tributos são uma pessoa que é formada em pedagogia e nem uma pessoa formada em... Sim, vocês contavam um exemplo da administração que tinha pelo menos uma base. E aí é mais a questão de recurso humano e tecnológico também. As pessoas têm que lidar com essa dificuldade de atender o que é solicitado.

O Município M5, também cita a falta de recursos humanos capacitados como um dos maiores desafios na promoção da integridade:

O maior desafio é o humano. Acho que a gente precisa de pessoas capacitadas para estar na área. Infelizmente, por ser um município pequeno, existe muito aquela situação... Vou apresentar um exemplo. Os poucos no setor de tributos são uma pessoa que é formada em pedagogia e nem uma pessoa formada em... Sim, vocês contavam um exemplo da administração que tinha pelo menos uma base. E aí é mais a questão de recurso humano e tecnológico também. As pessoas têm que lidar com essa dificuldade de atender o que é solicitado.

O gestor do Município M6 mencionou desafios semelhantes. Ele destacou que a gestão enfrenta dificuldades na implementação de um programa de integridade devido à falta de treinamento específico para os servidores, o que compromete a eficiência das atividades:

Aqui no município, os servidores não recebem treinamento suficiente para lidar com as demandas de integridade. A maioria das pessoas que trabalha aqui nunca teve capacitação formal para essa área, o que torna mais difícil implementar as práticas necessárias.

O gestor do Município M7 também apontou dificuldades semelhantes, destacando a resistência cultural de alguns setores da administração e a falta de suporte político:

A resistência interna é grande. Muitos acham que a integridade não deveria ser prioridade e preferem manter o foco nas práticas tradicionais. Além disso, sem um apoio mais forte da administração superior, fica difícil implementar qualquer mudança.

Outro relevante desafio foi mencionado pelo Município M3, "remover a imparcialidade pessoal das condutas", onde as opiniões pessoais interferem no trabalho profissional, e a falta de atualização da legislação municipal também foi apontada como um obstáculo significativo.

Diante das faltas dos gestores, observa-se a existência de necessidades comuns na promoção da integridade, especialmente no que diz respeito à escassez de pessoal qualificado e de recursos tecnológicos, o que, por sua vez, reflete as limitações financeiras como obstáculos. Além disso, a imparcialidade nas condutas é motivo de preocupação.

#### 4.1.2 Estrutura Organizacional

Os municípios que compõem o Consórcio Intermunicipal de Semiárido do Nordeste II da Bahia possuem particularidades que influenciam diretamente a implementação de programas de integridade. A compreensão dessas particularidades é essencial para desenvolver estratégias de integridade que sejam eficazes e sustentáveis, atendendo às necessidades específicas de cada município.

A partir dessa perspectiva, o gestor do Município M1 acredita que a estrutura administrativa integrada de seu município, onde todos trabalham em um mesmo sistema, facilita a promoção da integridade. Por outro lado, o gestor do Município M3 afirma que a comunicação facilitada em seu município, onde todos se conhecem, ajuda na promoção da integridade por meio de diálogos diretos e rápidos para resolver problemas e conscientizar os servidores.

O entrevistado do Município M2 destaca que, por ser um município pequeno comparado a outros do CISAN, certas particularidades influenciam a promoção da integridade:

Bom, o município é muito pequeno comparado a alguns do CISAN, mas acredito que nosso porte seja semelhante a municípios como Novo Triunfo, Antas e Ajustina, sendo um pouco menor que Coronel João Sá. Isso torna a gestão mais fácil em alguns aspectos, principalmente com o aumento do FPM, o que nos permitiu fechar o ano com índice de pessoal abaixo de 50%.

O gestor do Município M4 aponta que algumas particularidades demográficas e históricas influenciam a promoção da integridade. Ele observa que, por ser uma cidade pequena, há limitações de recursos humanos e financeiros, além de uma longa tradição de práticas administrativas estabelecidas, o que pode criar resistência a mudanças necessárias. Esse ponto é reforçado pelo gestor do Município M5, que destaca as particularidades demográficas e históricas que influenciam a administração:

P.A é um município pequeno, com uma população predominantemente rural. Isso influencia diretamente a forma como a administração pública é conduzida. Nossa comunidade é muito ligada às suas tradições, o que pode ser um desafio quando tentamos implementar novas políticas e práticas administrativas.

O gestor do Município M6 ressaltou que, além das limitações financeiras e de pessoal, a estrutura organizacional fragmentada em diferentes departamentos dificulta a comunicação interna, o que compromete a promoção da integridade:

Aqui, a estrutura é dividida em vários departamentos, e muitas vezes a comunicação não flui de maneira eficiente entre eles. Isso faz com que informações importantes não cheguem a todos os setores, prejudicando a implementação de práticas de integridade.

O gestor do Município M7 destacou a importância de uma administração menos centralizada. Ele explicou que a excessiva dependência de um único gestor, sem delegação de responsabilidades, pode atrasar as decisões relacionadas à integridade:

Temos um prefeito que centraliza tudo. Embora ele entenda a importância da integridade, essa centralização impede que decisões sejam tomadas rapidamente, porque tudo passa por ele. Seria mais eficaz se houvesse uma melhor distribuição de funções entre os secretários e gestores.

Nesse sentido, o gestor do Município M4 menciona que a centralização das decisões no prefeito, que é administrador, tanto facilita quanto dificulta a promoção da integridade: “O prefeito é administrador. Isso influencia positivamente na questão de cobrar que as coisas aconteçam... Porém, isso também atrapalha um pouco, porque tudo acaba dependendo dele”.

Por outro lado, essa centralização pode ser um obstáculo, pois a falta de descentralização impede respostas rápidas e eficientes às necessidades administrativas. O entrevistado do Município M5 descreve as limitações e desafios enfrentados pela estrutura administrativa:

Na controladoria interna, não temos uma equipe; é só o controlador sozinho. Se eu tivesse uma equipe, poderia ter mais controle sobre algumas situações. Há coisas que acontecem e eu não fico sabendo. A falta de pessoal é um grande obstáculo.

De acordo com o gestor do Município M3, a recente reforma administrativa ajudou a definir melhor as funções de cada departamento, facilitando a delegação de responsabilidades

e promovendo uma integridade mais acessível aos servidores. O gestor do Município M2 também destaca que a renovação da estrutura administrativa em 2017 facilitou a promoção da integridade:

Nós renovamos a estrutura administrativa do município em 2017. Colocamos o controle interno como órgão de assessoramento diretamente subordinado ao prefeito. Isso facilita a implementação, pois o controle interno agora pode dialogar diretamente com o gestor.

Além disso, o gestor do Município M1 mencionou que "em algumas situações, a estrutura administrativa pode dificultar, mas nós trabalhamos para que as contas municipais sejam aprovadas e tenham transparência."

Assim sendo, a percepção dos gestores revela que embora alguns municípios se beneficiem de uma estrutura administrativa integrada e de comunicação facilitada, como apontado pelos gestores de M1 e M3, muitos enfrentam desafios decorrentes de fragmentação organizacional e centralização excessiva das decisões, como observado nos municípios M6 e M7.

#### 4.1.3 Cultura Organizacional

A cultura organizacional envolve o conjunto de valores, crenças, comportamentos e práticas que caracterizam uma organização e influenciam a forma como os seus membros interagem e realizam seu trabalho. Constitui-se como elemento desafiador na promoção da integridade nesses municípios interioranos.

Diante disso, o gestor do Município M2 afirmou que há uma resistência cultural e organizacional significativa, especialmente entre funcionários antigos com muitos anos de serviço. Esses funcionários têm dificuldades em se adaptar às novas exigências de transparência e legalidade. O entrevistado acredita que a renovação do quadro de funcionários e a mudança de mentalidade são necessárias para superar esses desafios:

Às vezes a gente vai fazendo um controle e diz, amigo, isso aqui tá errado, precisa fazer tal publicação em determinado tempo, a gente aqui tá sofrendo muito com atraso em publicação. [...] Na verdade, o SEAFIC não mudou praticamente legislação nenhuma, apenas obrigou os municípios, aos órgãos públicos, a respeitar legislação que vinha sendo burlada constantemente. [...] Nós temos aqui funcionários concursados há mais de 20 anos, que têm muitos

vícios, e para conseguir quebrar esses vícios, esses paradigmas dessas pessoas, é muito complicado.

Nesse mesmo sentido, o gestor do Município M4 diz que a resistência cultural é um desafio significativo em seu município, especialmente entre funcionários veteranos que têm dificuldade em se adaptar às novas práticas de integridade: “Aqui no meu município, o cultural foi o maior desafio. Uma pessoa que trabalha na contabilidade há 20 anos... Ele disse o quê? A paz do município, que o município vem com esse pessoal dizendo que vai ser assim, que vai acontecer desse jeito, e nunca teve nada”.

O gestor do Município M4 também menciona que a falta de preparação cultural para aceitar e implementar mudanças é uma barreira considerável. Essa resistência é frequentemente encontrada em setores que veem as novas práticas como uma perturbação ao status quo. Esse mesmo sentimento é compartilhado pelo Município M3, ao revelar a existência de uma “tendência de levar práticas pessoais ao trabalho”.

No mesmo sentido, o Município M5 menciona que o "jeitinho" brasileiro é uma barreira muito preocupante à implementação de processos íntegros:

A resistência cultural é aquele famoso jeitinho. A gente, como técnico, eu, você, como grande contador, que sei que você é e pelo que a gente conversa, a gente passa muito pela questão do jeitinho a dar um jeitinho aqui, dá um jeitinho ali, mas de uma forma ou de outra a gente acaba às vezes caindo no jeitinho, mas depois o problema vem. E o problema não vem de imediato, ele vem depois de dois, três, quatro anos.

O gestor do Município M6 destacou que a resistência cultural está enraizada na falta de educação e conscientização sobre as normas de integridade. Ele observa que muitos funcionários não entendem a importância dessas práticas e veem as novas exigências como uma carga extra de trabalho:

Tem muita resistência aqui porque as pessoas não entendem o que é integridade. Elas acham que é só mais uma coisa para complicar o trabalho delas. Não há uma cultura de treinamento e de conscientização, então fica difícil mudar essa mentalidade.

O gestor do Município M7 mencionou que a resistência cultural também está presente, mas aponta que o maior desafio vem de uma cultura organizacional que privilegia as práticas informais e de favorecimento:

Há uma cultura de favores aqui. As pessoas preferem fazer tudo de maneira informal, resolver as coisas com favores pessoais em vez de seguir os procedimentos corretos. Isso dificulta muito a implementação de qualquer programa que exija mais rigor e formalidade.

O Município M1 revela que existe resistência cultural e organizacional interna. O gestor mencionou que "parte muito do gestor a questão da integridade, pois muitas vezes eles não sabem o que está acontecendo dentro das respectivas funções."

É necessário destacar que retaliações ou conflitos internos, especialmente de indivíduos ou grupos que preferem manter o status quo, podem acontecer. Esses desafios são comuns quando se introduzem novas medidas de transparência e responsabilidade, e é essencial uma gestão cuidadosa da mudança para mitigar esses riscos, devido às resistências aos novos procedimentos, mudanças nas rotinas estabelecidas ou pressões políticas.

Diante disso, o entrevistado do M1 entende que: "A implementação de medidas de transparência e integridade pode gerar conflitos ou retaliações, especialmente de indivíduos ou grupos que preferem o status quo." Nessa linha, o gestor do M2 também reconhece a possibilidade de retaliações ou conflitos, especialmente devido aos vícios e resistências dos funcionários mais antigos: "Acredito que sim. Até pelos motivos que eu já falei, né? Aqueles vícios, aqueles funcionários que não precisam, deixam pra lá. Por conta disso, acredito que sim, vai haver algum tipo de retaliação por parte de alguém."

A mudança pode gerar retaliações ou conflitos, diz o entrevistado do M3: "Poderia acontecer de ter. Apesar de que aqui, em [...], a gente sempre consegue resolver as coisas... Agora, a questão de retaliações, não posso descartar, poderia acontecer, mas, acontecendo, teríamos que lidar com isso, de qualquer forma."

O gestor do Município M4 também enxerga a possibilidade de retaliações ou conflitos, especialmente se o programa de integridade não estiver bem alinhado com os sistemas já existentes. A integração dos novos programas com os sistemas contábeis, de folha, de tributos e de patrimônio pode gerar fricções: "Existirá se ele não conseguir conciliar com os programas já existentes. Os programas hoje em tempo são o sistema contábil, o sistema de folha, o sistema de tributo, o sistema de patrimônio. Acho que a dificuldade seria agregar com o sistema existente". Já o gestor do Município M5 antecipa possíveis retaliações ou conflitos, especialmente de natureza política:

A pressão política pode aumentar com a implementação de um programa de integridade, já que os processos demorariam mais para serem concluídos. A

demanda por rapidez nos resultados pode levar a conflitos com a administração política e com outros setores que não compreendem a necessidade de procedimentos mais rigorosos.

Os gestores de controle interno dos municípios entrevistados demonstram uma percepção unânime de que tais desafios são esperados devido a vícios arraigados, resistências de funcionários mais antigos e pressões políticas. Apesar dessas dificuldades, os gestores reconhecem a importância de lidar com essas retaliações de forma estratégica e cuidadosa, a fim de garantir que as medidas de transparência e responsabilidade sejam efetivamente implementadas e contribuam para um ambiente mais ético e íntegro na administração pública municipal.

#### 4.1.4 Comprometimento da Liderança

O apoio político e da liderança é um fator crucial para a implementação de um programa de integridade pública. A liderança não apenas define o tom e a prioridade da integridade dentro das instituições, mas também assegura o comprometimento da alta gestão e os recursos necessários para sustentar tais iniciativas.

Diante disso, o Município M1 avaliou de forma positiva o apoio político e da liderança, mencionando: "Temos um gestor que tem conhecimento do que é bom para o município e realiza reuniões que melhoram a implementação dos serviços relacionados à integridade." Na mesma linha, o gestor do M2 afirmou que o prefeito demonstra um forte compromisso com a integridade, acatando recomendações e corrigindo irregularidades apontadas pelo controle interno. A relação próxima e colaborativa entre o controlador interno e o prefeito é vista como um facilitador para a promoção da integridade:

Avalio de uma forma muito boa, porque quando faço algum questionamento, além de apontar no relatório, eu envio informações diretamente ao prefeito. [...] Ele sempre está apto a ouvir e corrigir toda e qualquer demanda. Então, ele é uma pessoa que teme demais qualquer tipo de coisa errada.

O gestor do Município M3 também destacou que, apesar dos desafios, o apoio político recebido, incluindo a participação do gestor em eventos e cursos capacitativos, tem facilitado a promoção da integridade. O gestor do Município M4 afirmou que o fato de o prefeito ser administrador facilita a cobrança e a implementação de práticas de integridade: "O prefeito é administrador. Isso influencia positivamente na cobrança para que as coisas aconteçam... Eu

até costume dizer que ele é quase o controle interno junto comigo." No entanto, ele também apontou que a centralização das decisões pode ser um obstáculo, pois muitas ações dependem da aprovação direta do prefeito, o que pode atrasar processos e reduzir a eficiência.

O gestor do Município M5 mencionou que, em seu município, há autonomia para operar dentro da legalidade, destacando que o prefeito apoia as práticas de integridade: "Eu tenho total autonomia do prefeito para fazer dentro da lei. O que for fora da lei não é para fazer. O que estiver dentro da lei, nós fazemos." Por sua vez, o gestor do Município M6 observou que o apoio político no seu município é limitado, especialmente quando se trata de alocar recursos para implementar as práticas de integridade. Ele apontou que, embora o prefeito apoie a ideia de transparência, muitas vezes as ações não recebem o financiamento necessário:

Existe um discurso de apoio à integridade, mas, na prática, falta investimento para implementar as ações. Muitas vezes, não temos recursos para colocar em prática o que seria necessário para garantir a transparência em todas as áreas.

Por sua vez, o gestor do Município M7 mencionou que o comprometimento da liderança é afetado por pressões políticas locais, o que pode interferir na eficácia das ações de integridade. Ele destacou que, embora o prefeito apoie a integridade em tese, a dinâmica política e as alianças locais podem dificultar a execução de ações que exigem mais rigor e controle:

O prefeito fala sobre a importância da integridade, mas, na prática, as pressões políticas tornam difícil implementar tudo da forma como deveria ser. Às vezes, há uma necessidade de agradar certos grupos políticos, o que limita o quanto podemos avançar em algumas áreas.

O nível de apoio da alta administração é crucial para o sucesso de qualquer iniciativa de integridade. A literatura aponta que o compromisso e o envolvimento ativo dos líderes políticos e administrativos são determinantes para a efetividade e sustentabilidade dos programas de integridade. Essa percepção é corroborada pelo gestor do M1, que afirmou que, embora o prefeito apoie a transparência e a integridade, há sempre uma preocupação sobre o quanto ele se envolverá ativamente na implementação e sustentação do programa.

Da mesma forma, o gestor do M4 revelou que, embora o prefeito seja um administrador que entende a importância das práticas de integridade, a centralização das decisões pode atrasar processos e reduzir a eficiência: "O prefeito é administrador. Isso influencia positivamente na

questão de cobrar para que as coisas aconteçam, mas também tem sido negativo, pois as decisões centralizadas muitas vezes atrasam os processos."

Nesse contexto, o gestor do Município M5 reconheceu o apoio da alta administração, mas apontou possíveis limitações relacionadas à realidade política e econômica de um município pequeno: "Embora o prefeito apoie totalmente a integridade, as pressões políticas podem limitar a eficácia desse apoio. A alta administração precisa manter esse compromisso mesmo diante de desafios políticos e econômicos."

Já o gestor do M2 destacou uma relação positiva com o prefeito, afirmando que o apoio recebido tem sido fundamental para a implementação das práticas de integridade: "Diretamente com o gestor, a gente consegue implantar, sim. O prefeito é uma pessoa que teme qualquer tipo de coisa errada, e a relação política entre o controle interno e o prefeito é muito boa."

Portanto, a visão dos gestores municipais sobre o apoio da alta administração revela que, apesar de um apoio geral para a integridade, há preocupações quanto à efetividade e continuidade desse apoio. A centralização das decisões, as pressões políticas e econômicas, e a necessidade de um compromisso sustentado são desafios que podem afetar a implementação e a eficácia das políticas de integridade.

## 4.2 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS MUNICÍPIOS

A análise comparativa entre os diferentes municípios do Consórcio Intermunicipal de Semiárido do Nordeste II da Bahia (CISAN) revela tanto similaridades quanto divergências no que diz respeito aos fatores que influenciam a implementação de programas de integridade. Nesta seção, discutiremos os principais padrões observados, bem como as diferenças mais relevantes entre os municípios pesquisados.

Um desafio compartilhado por vários municípios é a falta de pessoal qualificado para colocar em prática e manter um programa de integridade eficiente. Gestores dos Municípios M1, M2, M4 e M5 relataram a carência de profissionais capacitados, o que dificulta atividades essenciais, como a verificação de processos administrativos, a execução de práticas de controle interno e o cumprimento das exigências legais. O Município M6 reforçou esse ponto, destacando que a falta de treinamento específico e a fragmentação dos departamentos agravam o problema. A falta de pessoal especializado não só sobrecarrega os funcionários, como também cria brechas na execução de processos fundamentais, enfraquecendo o programa de integridade.

Outro fator comum entre os municípios é a resistência cultural dentro das administrações públicas. Nos Municípios M2, M3, M4, M5 e também no M6, foi mencionada a dificuldade em mudar antigas práticas enraizadas, principalmente entre funcionários mais veteranos. O gestor do M7 destacou uma resistência específica ligada a uma cultura de informalidade e favores pessoais, o que torna o cumprimento rigoroso das práticas de integridade um desafio. Em todos esses casos, tais dificuldades são vistas como um dos maiores obstáculos à implementação de políticas de integridade.

Além disso, o apoio da liderança política se mostrou fundamental para o avanço dos programas de integridade. Nos Municípios M1, M2, M4 e M7, a dedicação dos prefeitos em promover a integridade foi destacada como um fator que pode facilitar bastante a implementação dessas iniciativas. Entretanto, o gestor do M7 salientou que as pressões políticas locais podem enfraquecer esse apoio, uma vez que a necessidade de agradar certos grupos interfere na execução das ações. A centralização excessiva das decisões no Município M4 também foi vista como uma faca de dois gumes: se, por um lado, facilita o controle, por outro, prejudica a delegação de responsabilidades e a eficiência dos processos.

A limitação de recursos financeiros também foi apontada como um grande obstáculo. A falta de equipamentos, tecnologia e orçamento suficiente foi relatada pelos gestores dos Municípios M1, M2, M5 e M6. No caso do M6, essa falta de recursos impacta diretamente a execução de programas de integridade, pois dificulta a compra de ferramentas tecnológicas e a contratação de mais profissionais para dar suporte aos processos.

Apesar dos desafios comuns, há divergências nas estruturas administrativas dos municípios, o que influencia diretamente a forma como a integridade é promovida. O Município M1, por exemplo, conta com uma estrutura administrativa integrada que facilita a implementação de práticas de integridade. Já no Município M5, a controladoria interna é composta por apenas uma pessoa, o que limita a capacidade de supervisão e controle. No Município M6, a fragmentação entre departamentos foi apontada como um fator que dificulta a comunicação interna e, conseqüentemente, a execução de políticas de integridade. A falta de descentralização no Município M4 também foi destacada como um obstáculo, visto que muitas decisões dependem exclusivamente do prefeito.

As particularidades demográficas e históricas de cada município também explicam diferenças significativas na implementação dos programas de integridade. O Município M5, por exemplo, possui uma população predominantemente rural, fortemente ligada às tradições, o que dificulta a aceitação de novas políticas. No Município M7, o desafio está na cultura de

favores e informalidade, que cria obstáculos para uma implementação rigorosa de práticas de integridade. Por outro lado, no Município M3, a comunicação direta e informal, proporcionada pelo pequeno tamanho da cidade, pode facilitar a disseminação entre os servidores.

Essas variações entre os municípios, apesar de vizinhos, podem ser explicadas por alguns fatores. Enquanto alguns gestores municipais, como os do M2, M4 e M7, demonstram forte envolvimento na promoção da integridade, outros enfrentam desafios decorrentes da centralização excessiva de decisões, o que pode gerar ineficiência no processo de implementação.

Além disso, municípios com práticas administrativas enraizadas, como M4 e M5, encontram maior resistência à mudança, enquanto outros, com estruturas mais flexíveis, como M1 e M3, conseguem implementar mudanças com maior facilidade. O Município M6 se destaca pela fragmentação entre os departamentos, um desafio que precisa ser superado para que a integridade seja promovida de maneira eficaz.

#### 4.3 EXPECTATIVAS DOS GESTORES DE CONTROLE INTERNO QUANTO AOS IMPACTOS DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE NA GOVERNANÇA MUNICIPAL

##### 4.3.1 Transparência

Aumentar a transparência e fortalecer a confiança pública pode não apenas prevenir a corrupção e os desvios de recursos, mas também promover uma gestão mais eficiente e responsável. Nesse sentido, foi examinado como os gestores municipais percebem os impactos esperados de um programa de integridade em suas administrações.

Para o gestor do Município M1, a implementação de um programa de integridade é esperada para aumentar a transparência. Ele mencionou que: "Acredito que a implementação de um programa de integridade pode trazer maior transparência para as atividades do município, permitindo que os cidadãos acompanhem em tempo real as ações e decisões tomadas. Isso gera mais confiança na administração pública". Do mesmo modo, o gestor do M2 avaliou de forma muito positiva a implantação de um programa de integridade no que diz respeito à melhoria da transparência:

A transparência, como eu já falei, melhorou demais nos últimos anos, porém, seria um mecanismo, uma ferramenta a mais para que seja ainda mais

melhorada a situação. [...] Então, é uma ferramenta a mais que o município vai ter, para que a gente consiga ter melhor, mais honestidade, mais credibilidade de frente à população.

O gestor do M6 destacou que, em seu município, a transparência ainda é limitada devido à falta de ferramentas tecnológicas e infraestrutura, mas ele espera que a implementação de um programa de integridade possa reverter essa situação:

Atualmente, ainda faltam ferramentas e sistemas adequados para garantir total transparência. Com a implementação de um programa de integridade, a expectativa é que a gente consiga melhorar esse ponto e permitir que a população tenha acesso mais fácil e direto às informações do município.

Já o gestor do M7 acredita que o programa de integridade poderia enfrentar desafios devido à cultura de informalidade na administração, mas ressalta que, com o devido apoio e comprometimento, seria possível promover melhorias significativas na transparência:

Existe uma certa resistência cultural que dificulta o alcance da transparência completa, mas acredito que, com o comprometimento do prefeito e a implementação do programa, a gente consiga superar essas barreiras e aumentar o acesso da população às informações.

O gestor do M3 tem esperança de que a implementação de um programa de integridade facilite a transparência e torne mais fácil acompanhar e fiscalizar as ações do governo. Ele afirma: "as perspectivas, se fosse sendo implantado um programa de integridade, é que nunca chega a 100%, mas que, no maior índice possível, a transparência estivesse sendo garantida a sua entrega".

O controlador interno do M4 acredita que a implementação de um programa de integridade pode melhorar significativamente a transparência no município. Ele enfatiza que a transparência é fundamental para a credibilidade da administração pública e que um programa de integridade ajudaria a tornar as operações do governo mais visíveis e compreensíveis para a população:

A minha expectativa, dentro de uma era tecnológica que estamos vivendo... esses programas de integridade têm muito a contribuir. A sociedade vai ter mais acesso às informações e vai tirar esses ruídos. Quando diz que o prefeito gasta tanto com merenda, esses ruídos que a sociedade sai jogando... Acho que a sociedade, tendo uma transparência, tendo mais esclarecimento, acho que o programa vai esclarecer melhor, vai ser mais transparente.

O gestor de controle interno de M5 espera que a implementação de programas de integridade melhore significativamente a transparência dos processos administrativos:

Hoje, estamos trabalhando para colocar todas as informações em tempo real, mas ainda há muitas melhorias a serem feitas. Um programa de integridade ajudaria a garantir que todas as despesas e processos sejam transparentes e acessíveis ao público, aumentando a confiança da população nas ações do município.

As expectativas dos gestores municipais são positivas, destacando a potencial melhoria na transparência das atividades rotineiras da administração. Eles acreditam que esses programas podem aumentar a confiança da população, facilitar o acompanhamento das ações do governo e garantir a conformidade com as normas legais e éticas.

Dessa forma, a relação com a comunidade se apresenta como um componente essencial para assegurar uma comunicação eficaz e transparente entre a administração municipal e a população. Esse fator fortalece a confiança e o engajamento dos cidadãos. Nessa perspectiva, o gestor do município M1 destacou a importância de canais de comunicação, como o site oficial e as redes sociais, para promover a integridade.

Para o gestor do Município M2, a implementação da ouvidoria municipal e a melhoria do portal da transparência foram passos importantes para aumentar a participação cidadã e promover a transparência. Ele destaca que a comunicação com a comunidade é essencial para fortalecer a integridade, e observa que a população tem se mostrado mais engajada. A relação com a comunidade é considerada positiva, com a ouvidoria facilitando a participação cidadã:

Nós implantamos a ouvidoria há uns três anos e no início era muito difícil chegar a uma reclamação, alguma coisa, então nós conseguimos, através das redes sociais, divulgar que existe uma ouvidoria, que nós temos prazo para responder qualquer denúncia, reclamação, sugestão, elogio, e hoje mesmo, o último relatório que eu peguei, tinha mais de 100 questionamentos. [...] A participação popular vem melhorando a cada dia, porque nós estamos divulgando e fazendo com que chegue no cidadão qualquer tipo de situação.

A relação do município com a comunidade tem se fortalecido, com um aumento significativo na participação popular em audiências públicas, o que contribui para a promoção da transparência e integridade, comenta o gestor do Município M3. Da mesma forma, o gestor do Município M4 também descreve a relação com a comunidade como positiva, destacando o crescente interesse e participação da população nas questões de transparência e integridade:

O município hoje, principalmente agora, a sociedade hoje tem muito conhecimento. Hoje, nas audiências públicas mesmo, muitas pessoas participam. Coisas que, quando eu entrei na gestão, as pessoas não tinham conhecimento. Hoje, as pessoas é que acompanham muito o Diário Oficial, o pessoal acompanha muito o Diário Oficial, acompanha o TCM.

O gestor do Município M4 também menciona que a oposição política desempenha um papel importante na promoção da transparência, pois divulga informações e dados acessíveis ao público, o que aumenta a vigilância comunitária sobre a gestão pública. Nessa linha, o entrevistado do M5 avalia a relação do município com a comunidade como um tema central, destacando a transparência e o engajamento cidadão como questões de grande relevância social:

A relação do município com a comunidade é um ponto crucial. A obrigação do município é colocar tudo na transparência como estamos fazendo, mas o pessoal da cidade não se liga muito na questão da transparência. Eles se preocupam mais com quem está nomeado ou exonerado do que com as questões mais importantes, como as audiências públicas sobre a execução orçamentária. A população deveria estar mais interessada em como o dinheiro público está sendo gasto.

Os achados revelam a importância de ferramentas de comunicação eficazes, como ouvidorias, portais de transparência e redes sociais, para envolver a população e garantir que a administração pública seja transparente e responsiva. No entanto, aumentar o interesse e a participação da comunidade em questões fundamentais, como a execução orçamentária, continua sendo um desafio significativo.

#### 4.3.2 Fortalecimento da Governança para redução de desvios de integridade

Um dos objetivos centrais dos programas de integridade é reduzir e evitar desvios de finalidade, ao estabelecer mecanismos rigorosos de controle e supervisão, promovendo uma cultura de transparência e responsabilidade, assegurando que os processos administrativos sejam conduzidos de acordo com as normas legais e éticas.

Nessa perspectiva, o gestor do município M1 expressou a expectativa de que a implementação de um programa de integridade possa reduzir desvios, como corrupção e fraudes. Ele destacou que: “Acredito que um programa de integridade pode reduzir significativamente os desvios, como corrupção e fraudes, ao tornar os processos mais transparentes e supervisionados”.

O entrevistado do M2 afirmou que tal iniciativa serve como um controle preventivo contra desvios, fraudes e corrupção: “Sim, com certeza. Acredito que o programa de integridade, na verdade, é mais uma espécie de controle preventivo para que não chegue a acontecer esses desvios.

O gestor do Município M6 reforçou a ideia de que a implementação de um programa de integridade pode ajudar a diminuir os desvios de integridade, mas destacou que, para ser eficaz, deve haver uma forte supervisão e uma cultura de responsabilização dentro do governo municipal:

Um programa de integridade pode, sim, reduzir os desvios, desde que haja uma supervisão rigorosa. Mas, além disso, é fundamental criar uma cultura de responsabilização, para que todos saibam que suas ações serão acompanhadas de perto e qualquer irregularidade será punida.

O gestor do Município M7 compartilhou uma visão semelhante, mas mencionou que a eficácia do programa dependerá de seu alinhamento com a realidade política local, onde há pressões e interesses que podem dificultar a implementação:

O programa pode reduzir bastante os desvios, mas tem que ser bem alinhado com a realidade local. Aqui, as pressões políticas e os interesses de certos grupos tornam difícil a implementação de um controle rigoroso, mas, se for bem estruturado, pode trazer bons resultados.

Para o gestor de controle do M3, o programa de integridade também ajudará a reduzir desvios, como corrupção e fraudes. Ele afirmou: “Você tendo esse programa de integridade, sabe o que é que tem que fazer. Tenho que seguir a ordem cronológica de liquidação, seguir a ordem cronológica de pagamento e empenho. Isso ajudaria muito nessa questão”.

O gestor do município M4 vislumbra a noção de controle preventivo. Ele destaca que a geração de relatórios e a transparência nos processos administrativos são fundamentais para identificar e corrigir irregularidades: “Sim, porque... Principalmente o programa que gera um relatório. Porque aí vai ajudar muito nós do controle interno a estar trazendo uma devolutiva para o gestor”.

Do mesmo modo, essa visão é compartilhada pelo gestor do M5, que acredita que pode gerar uma redução significativa nos desvios de finalidade, como corrupção e fraudes, com a implementação de um programa de integridade:

Um programa de integridade reduziria muito os desvios de integridade, como corrupção e fraudes. Acredito que poderia reduzir em até 80% ou mais esses desvios. O sistema garantiria que todos os processos seguissem as normas legais, eliminando muitas das oportunidades para irregularidades.

Os gestores municipais compartilham uma expectativa clara de que a implementação de programas de integridade pode resultar em uma redução significativa nos desvios de integridade. A transparência, a geração de relatórios e a supervisão rigorosa são vistas como elementos essenciais para eliminar oportunidades de corrupção e fraudes, promovendo um ambiente administrativo mais ético e responsável.

No entanto, a implementação de programas de integridade pode trazer preocupações relacionadas à complexidade burocrática. Embora esses programas sejam essenciais para promover transparência e reduzir desvios, eles também podem adicionar camadas adicionais de procedimentos e requisitos, aumentando a burocracia. A literatura sugere que, para mitigar esse impacto, é crucial equilibrar a necessidade de controles rigorosos com a simplificação dos processos administrativos.

O gestor do M1 indicou que há receios de que o programa possa adicionar mais camadas de burocracia. Ele acredita que “existe o temor de que um programa de integridade possa adicionar mais camadas de burocracia, tornando alguns processos mais complexos do que já são”. Do mesmo modo, o gestor do M3 também sinalizou essa percepção de que a complexidade burocrática pode aumentar com a implementação do programa: “As pessoas que teriam que lidar com esse novo sistema, os servidores em específico, teriam que agora entender toda a normativa que ele traria e o que você teria que atender ali”.

O entrevistado do M6 também expressou preocupações sobre a possível burocracia adicional, mencionando que a estrutura atual do município pode não estar preparada para lidar com um programa tão complexo:

Sem dúvida, o programa pode trazer mais burocracia. Nossa estrutura já é sobrecarregada, e um sistema de integridade pode aumentar ainda mais essa carga se não for implementado de forma planejada e com o treinamento adequado.

O gestor do M7 também acredita que a burocracia pode ser um desafio, especialmente devido à falta de pessoal qualificado para lidar com os novos processos: “Aqui, já temos muita dificuldade com a burocracia existente. Se um programa de integridade for implementado sem

que haja uma preparação adequada dos servidores, a tendência é que a complexidade aumente ainda mais.”

Segundo o entrevistado do M4, a complexidade burocrática pode aumentar, especialmente se os funcionários não estiverem adequadamente preparados para lidar com novos sistemas e processos: “Talvez sim e talvez não. É como eu parto para o princípio do pessoal estar preparado. Se o pessoal estiver preparado, não vejo. Mas aí, na situação que estamos, vai ser um pouco complexo”.

Nesse mesmo sentido, o gestor do M5 disse que a complexidade burocrática é vista como um desafio a ser enfrentado na implementação de programas de integridade: “A lei de licitações já introduziu muita burocracia. A implementação de um programa de integridade poderia adicionar mais complexidade, especialmente no que se refere ao acompanhamento e documentação de cada etapa do processo.”

Em uma perspectiva mais otimista, o gestor do M2 acredita que a implementação do programa não trará uma complexidade burocrática significativa: “Acredito que, se acontecer, será muito pouco. A tecnologia nos ajuda demais a não burocratizar tanto certas coisas. Se for para a burocracia existir para que o município seja protegido de má conduta e desvios, ela terá que existir”.

As percepções dos gestores municipais quanto à complexidade burocrática associada à implementação de um programa de integridade revelam um consenso de que, embora esses programas sejam essenciais para promover transparência e responsabilidade, eles podem, de fato, introduzir novas camadas de procedimentos administrativos. As opiniões indicam que a complexidade burocrática é uma preocupação real, mas que pode ser gerenciada com a preparação adequada e o uso de ferramentas tecnológicas.

Ademais, o gestor do M1 revelou preocupações sobre os recursos necessários para implementar e manter o programa: “A implementação e manutenção de um programa de integridade exigem recursos financeiros, humanos e tecnológicos significativos, o que pode ser um desafio para o município”.

O gestor do M6 compartilha essa preocupação, ressaltando que a falta de recursos financeiros pode ser um obstáculo significativo para a implantação de um programa de integridade: “A gente sabe que um programa desse tipo exige investimento, tanto financeiro quanto em pessoal capacitado. Aqui, já lidamos com limitações de recursos, e isso poderia ser uma grande barreira para a implementação.”

O gestor do M4 também reconhece que os custos de implementação de um programa de integridade podem ser uma preocupação, especialmente em um município pequeno com recursos limitados. Ele destaca que a percepção de custos elevados pode ser vista como um obstáculo pela administração: “Todo custo tem benefício, mas o gestor pode ver isso como algo que atrapalha um pouco a política dele, especialmente se os custos forem elevados e os recursos, limitados.”

Em um tom mais esperançoso, o gestor do M2 minimiza a preocupação com os custos de implementação, considerando os benefícios de um programa de integridade: “O custo é compensado pelo ganho que a gente vai ter. Só da gente conseguir inibir qualquer tipo de desvio de dinheiro público, implantar um departamento desse não tem custo, tem economia para o município”.

O gestor do M5 destacou os custos de implementação como um desafio significativo, especialmente em relação à contratação e treinamento de pessoal: “Os custos seriam principalmente relacionados à contratação de pessoal e ao treinamento contínuo. Como temos perda de receita e dificuldade em encontrar pessoas qualificadas, isso pode ser um grande desafio”.

Do mesmo modo, o gestor do M3 acredita que, apesar dos custos de implementação e manutenção, os benefícios compensariam: “Um sistema de integridade seria muito bem-vindo. Por mais que ele gerasse custos, ele traria muitos benefícios para o município”.

Os resultados indicam que os gestores municipais concordam que a adoção de um programa de integridade tem o potencial de fortalecer a governança, ajudando a mitigar problemas de corrupção e fraudes. A criação de mecanismos robustos de controle e supervisão, juntamente com o incentivo a uma cultura de transparência e responsabilidade, é considerada fundamental para garantir que os procedimentos administrativos sejam conduzidos de acordo com princípios éticos e legais.

Contudo, foram levantadas preocupações quanto à complexidade burocrática e aos custos envolvidos na implementação, apontados como desafios consideráveis. Apesar dos benefícios significativos associados ao programa, a maioria dos gestores reconhece a necessidade de um planejamento estratégico, capacitação adequada dos servidores e o uso de ferramentas tecnológicas para evitar a sobrecarga dos sistemas atuais e assegurar a viabilidade do programa a longo prazo.

### 4.3.3 Eficiência Administrativa

A eficiência operacional é um aspecto crucial que influencia diretamente a qualidade e a agilidade dos serviços prestados à população. Ao colaborar para promover processos mais claros, integrados e menos burocráticos, os programas de integridade ajudam a estabelecer normas e procedimentos padronizados, reduzir redundâncias e assegurar que todos os funcionários estejam alinhados com os objetivos éticos e operacionais da organização.

Diante disso, o gestor entrevistado do M1 afirma que a expectativa é de processos mais eficientes e menos burocráticos. Ele destacou: “A integração dos sistemas e a clareza nas funções de cada setor podem resultar em processos mais eficientes, diminuindo a burocracia e agilizando os serviços prestados à população”.

O gestor do M2 também espera que a eficiência operacional do município melhore com a implementação de um programa de integridade:

Um departamento implantado, eu acredito que as pessoas vão ter mais preocupação e mais responsabilidade nas atividades, pensar um pouco em ética também, porque hoje a gente tem, como eu já lhe falei, vícios de pessoas que estão há muito tempo naquela função, vícios que você não consegue corrigir de uma hora para outra e às vezes nunca consegue corrigir.

Da mesma forma, o gestor do M3 acredita que um programa de integridade pode aumentar a eficiência operacional, aproximando a produtividade do setor público à do setor privado: “Um sistema de monitoramento, um sistema de integridade, faria com que se aproximasse mais da produtividade de uma empresa privada, porque você tem ali, você está sabendo aquilo que tem que fazer, tem aquelas normas que tem que seguir, tem alguém que está ali monitorando”.

No Município M6, o gestor apontou que a eficiência administrativa depende de uma melhor integração dos departamentos e da modernização dos processos, algo que pode ser facilitado por um programa de integridade:

Atualmente, os nossos processos ainda são fragmentados, e isso acaba gerando atrasos e ineficiências. A implementação de um programa de integridade pode ajudar a padronizar os procedimentos e reduzir a redundância, o que tornaria a administração mais eficiente.

O gestor do Município M7 compartilha uma expectativa semelhante, acreditando que a transparência e os controles trazidos por um programa de integridade podem resultar em maior eficiência administrativa, desde que a implementação seja bem gerenciada:

Se conseguirmos implementar o programa de integridade de forma organizada, sem sobrecarregar os funcionários, a eficiência certamente vai aumentar, porque teríamos mais controle sobre os processos e os desvios seriam menores.

Quanto à eficiência operacional, o gestor do Município M4 anseia que um programa de integridade contribua para a melhoria dos processos administrativos. Ele menciona que um sistema de integridade bem implementado pode facilitar a integração das diferentes áreas administrativas, resultando em operações mais eficientes: “Sim, influencia. Influencia muito”. Esse também é o pensamento do gestor do M5, pois afirma que espera que o programa influencie positivamente a eficiência operacional do município:

O programa de integridade acabaria com a questão de processos feitos de trás para frente, onde as despesas são realizadas antes de seguir o rito processual correto. Com um programa de integridade, haveria um planejamento adequado das ações, eliminando os vícios e garantindo que todas as etapas sejam seguidas corretamente.

Assim, com base na percepção dos gestores municipais, há uma expectativa otimista de que a implementação de programas de integridade possa levar a uma maior eficiência operacional. A integração de sistemas, a definição clara de funções e a eliminação de vícios e redundâncias são consideradas formas de agilizar os processos administrativos e aprimorar a qualidade dos serviços oferecidos à população.

Ademais, a resistência interna é um desafio comum e atrapalha a eficiência administrativa, especialmente quando se exige mudanças significativas nas práticas e comportamentos estabelecidos dentro da Prefeitura. A resistência pode surgir de diversas formas, desde a relutância passiva até a oposição ativa, e pode ser alimentada por hábitos culturais, falta de compreensão sobre os benefícios do programa, ou medo de perda de poder ou controle.

O gestor do M1 antecipa uma possível resistência interna, mas não muito significativa, mencionando: “Pode haver resistência de alguns setores ou funcionários que não estão acostumados com a transparência e o rigor que um programa de integridade exige”. Nesse

mesmo sentido, o gestor do M5 também observa que a resistência interna pode ser um desafio menor, mas ainda presente, principalmente devido à cultura organizacional:

A resistência interna não deve ser um grande obstáculo, pois a equipe técnica geralmente apoia as iniciativas de integridade. No entanto, hábitos culturais, como o 'jeitinho' brasileiro, podem causar resistência passiva à implementação de novas práticas.

O gestor do M6 também acredita que a resistência interna será um desafio, destacando que a cultura organizacional enraizada e a falta de preparação dos funcionários para lidar com novos processos podem ser grandes barreiras:

Temos aqui funcionários que fazem as coisas de um jeito há muitos anos, e qualquer mudança vai enfrentar resistência. Acredito que o programa de integridade será importante, mas teremos que trabalhar muito para convencer as pessoas de que essas mudanças são para o bem.

O gestor do M7 acrescenta que a resistência pode ser ainda maior em um ambiente onde os funcionários estão habituados a lidar com processos informais, mas destaca que, com treinamento adequado, esse desafio pode ser superado:

Vai haver resistência, principalmente por causa da informalidade que já faz parte da cultura aqui. Mas, com um bom treinamento e uma comunicação clara, acredito que podemos superar essas dificuldades e implementar o programa com sucesso.

O entrevistado do M2 reconhece que pode haver resistência interna devido aos vícios e hábitos enraizados dos funcionários:

As mesmas resistências que o controle interno já tem no dia a dia. Às vezes, estou precisando de tal informação para amanhã, e o camarada deixa para depois, passa 15 dias e não entrega a informação. Esse tipo de resistência, isso é besteira, não precisa. De algumas pessoas, mas acredito que diretamente com o gestor, a gente consegue fazer, implantar, sim.

Esse mesmo entendimento é apresentado pelo gestor do M3, que afirma que qualquer mudança nos hábitos das pessoas apresentará resistência:

Sempre tudo vai apresentar resistência, uma mudança principalmente nessa questão de promover a integridade. Seriam mais cobranças, seria direcionar o

servidor a trabalhar de determinada forma, de mostrar a ele que você tem que seguir esse caminho, não é só do jeito que você quer, é uma coisa pública.

Por sua vez, o gestor do M4 destaca que a resistência interna é um desafio significativo. Ele observa que a mudança de práticas estabelecidas pode encontrar resistência, especialmente entre funcionários veteranos que estão acostumados a antigos métodos de trabalho:

Aqui no meu município, o cultural foi o maior desafio. Uma pessoa que trabalha na contabilidade há 20 anos... Ele disse que o quê? O pessoal vem com essas novas regras, mas nunca aconteceu nada aqui. Então, é difícil mudar esse tipo de mentalidade.

Embora a resistência interna varie em intensidade, ela é uma preocupação comum para os gestores de controle interno dos municípios pesquisados. Essa percepção indica que ações devem ser tomadas para combater essa resistência, por meio de uma comunicação clara sobre os benefícios do programa de integridade, treinamento adequado e o envolvimento ativo de todos os níveis da administração.

#### 4.3.4 Confiança Pública

A confiança pública nas instituições municipais é um pilar fundamental para a governança eficaz e legítima. A implementação de práticas de integridade contribui para criar um ambiente onde os cidadãos percebem maior clareza e justiça nas ações governamentais, o que, por sua vez, aumenta a credibilidade das instituições.

O gestor entrevistado do M1 mencionou que espera que a confiança dos cidadãos nas instituições municipais seja fortalecida. Para ele: “Um programa de integridade, ao mostrar clareza e responsabilidade nas ações governamentais, certamente aumenta a confiança da população nas instituições municipais”.

Esse sentimento é compartilhado pelos gestores dos Municípios M2, M3, M4 e M5. Eles acreditam que um programa de integridade pode fortalecer significativamente a confiança dos cidadãos na administração municipal:

Sim, com certeza, porque a transparência faz com que as pessoas, o povo, consigam chegar mais perto da administração, participar mais da administração, porque ela dá a entender que o gestor é sério, ele está fazendo um trabalho sério, correto, honesto, e isso impõe respeito.” — Gestor do M2.

O cidadão vai se sentir mais confiante ao saber que o servidor tem que seguir diretrizes, que está sendo monitorado, e que não pode fazer o que quiser. Tem algo por trás que regula as ações.” — Gestor do M3.

O gestor do M4 acredita que, ao garantir que as práticas de governança sejam transparentes e éticas, a confiança do público na gestão pública aumentará: “Sim, muito”. O gestor do M5 compartilha a mesma visão, afirmando que isso pode fortalecer a confiança da população no governo municipal:

Um programa de integridade pode e deve fortalecer a confiança da população. Se a gente divulgar o programa e a população entender que ele garante que todos os processos são realizados com qualidade e transparência, isso politicamente seria muito positivo para o prefeito e tecnicamente importante para a administração.

O gestor do Município M6 acrescentou que a transparência e a clareza nas ações governamentais são fundamentais para restaurar a confiança do público em uma administração que, historicamente, tem enfrentado dificuldades de credibilidade:

Aqui no município, já tivemos problemas com a confiança pública. Um programa de integridade pode mostrar que as coisas estão sendo feitas corretamente e, com isso, ajudar a reconstruir a credibilidade da administração.

No Município M7, o gestor destacou que o impacto de um programa de integridade na confiança pública será positivo, desde que as ações sejam visíveis e claramente comunicadas à população:

Se o programa de integridade for bem implementado e a população puder ver os resultados, isso certamente vai aumentar a confiança no governo municipal. As pessoas precisam perceber que há transparência e que os processos estão sendo conduzidos com responsabilidade.

Essas percepções indicam uma expectativa clara de que a transparência e a responsabilidade são vistas como elementos-chave para aumentar a credibilidade e o respeito do público em relação à administração pública, e para fortalecer a confiança da população na gestão municipal.

#### 4.4 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS MUNICÍPIOS

A análise comparativa das expectativas dos gestores municipais quanto à implementação de programas de integridade revela tanto semelhanças quanto divergências em diversas áreas. Fatores estruturais, culturais e organizacionais ajudam a explicar as variações nas expectativas entre os diferentes municípios, sendo identificados padrões comuns, mas também desafios únicos para cada localidade.

Em todos os municípios analisados, inclusive nos Municípios M6 e M7, os gestores mostraram otimismo quanto aos benefícios que os programas de integridade podem trazer para a transparência das operações públicas. Há um consenso de que essas iniciativas podem tornar os processos administrativos mais claros e fortalecer a confiança da população nas ações do governo. A transparência proporcionada por esses programas é percebida como essencial para reduzir mal-entendidos e melhorar a comunicação entre governo e sociedade.

Outro ponto comum entre os municípios é a expectativa de que a implementação de programas de integridade contribuirá significativamente para a redução de desvios, como fraudes e corrupção. Os gestores de todos os municípios, incluindo M6 e M7, consideram esses programas como mecanismos preventivos que aumentam a supervisão e o controle dos processos, reduzindo as oportunidades para atos ilícitos e melhorando a conformidade com as normas legais.

Quanto à confiança pública, os gestores de todos os municípios, inclusive M6 e M7, compartilham a percepção de que um programa de integridade fortalecerá a confiança nas instituições municipais. A transparência e a responsabilidade geradas por esses programas são vistas como meios para aumentar a credibilidade e o respeito por parte dos cidadãos, além de melhorar a percepção da administração pública.

Apesar desses pontos em comum, surgem divergências quanto à percepção da complexidade burocrática associada à implementação de um programa de integridade. Em municípios como M1, M3 e M6, os gestores expressaram preocupações de que o programa possa adicionar novas camadas de procedimentos burocráticos, o que poderia dificultar e atrasar os processos administrativos. Por outro lado, em municípios como M2, há uma confiança maior de que a tecnologia pode ser usada para simplificar os processos, tornando a burocracia menos preocupante.

Outro ponto de divergência está relacionado à capacitação dos funcionários para lidar com as novas exigências. Nos Municípios M6 e M7, assim como em M4 e M5, há uma

preocupação maior com a falta de preparação dos funcionários para lidar com sistemas de integridade, especialmente em municípios menores com recursos limitados. Esses gestores acreditam que a falta de capacitação pode atrasar ou complicar a implementação dos programas. Já em municípios como M2, a equipe é vista como mais preparada, e essa preocupação é minimizada.

Em relação aos custos de implementação, os gestores dos Municípios M1, M4 e M6 manifestaram preocupação com os recursos financeiros e humanos necessários para implementar e manter um programa de integridade, especialmente em municípios menores com orçamentos restritos. Em contraste, no Município M2, o gestor acredita que os benefícios superariam os custos, considerando que o programa pode gerar economia ao evitar desvios de recursos públicos.

A cultura organizacional também influencia as expectativas dos gestores. Em municípios como M4, M5, e M7, onde as práticas administrativas são mais enraizadas, a resistência interna é maior, especialmente entre funcionários veteranos que enfrentam dificuldades em se adaptar às novas exigências de transparência e legalidade. Em contrapartida, em municípios como M2 e M6, onde a mudança é mais aceita, a resistência interna é vista como um obstáculo menor.

O nível de comprometimento da liderança municipal é outro fator importante que explica as divergências. Nos Municípios M1, M2 e M6, onde os prefeitos e líderes demonstram apoio direto aos programas de integridade, há uma percepção mais positiva em relação à facilidade de implementação e ao sucesso dessas iniciativas. No entanto, em municípios como M4 e M7, onde a liderança é vista como mais centralizadora ou hesitante, as expectativas são menos otimistas quanto à eficiência do programa.

Desta forma, percebe-se que, embora haja consenso sobre os benefícios esperados dos programas de integridade – especialmente em termos de aumento da transparência, redução de fraudes e fortalecimento da confiança pública – as particularidades de cada município influenciam de forma significativa a implementação e a eficácia dessas iniciativas. Fatores como a estrutura administrativa, a preparação dos funcionários, os recursos financeiros disponíveis, a cultura organizacional e o nível de comprometimento da liderança municipal explicam as divergências nas expectativas e preocupações dos gestores.

#### 4.5 PRINCIPAIS ACHADOS DO ESTUDO:

O quadro 6 apresenta uma síntese dos principais achados do estudo, destacando os fatores cruciais para a implementação bem-sucedida de um programa de integridade nos municípios do CISAN. Ele destaca aspectos críticos que influenciam o sucesso dessas iniciativas, conforme relatado pelos gestores municipais.

Quadro 7 – Síntese dos principais achados da pesquisa

Principais Achados	Descrição
1. Importância da Transparência	Os gestores destacaram que um programa de integridade aumentará a transparência das operações públicas, melhorando a relação com a comunidade e fortalecendo a confiança pública.
2. Redução de Desvios e Irregularidades	É visto como uma ferramenta preventiva contra fraudes, corrupção e desvios, que colabora para uma gestão monitorada e rigorosa no cumprimento das normas legais e éticas.
3. Fortalecimento da Confiança Pública	A clareza e a responsabilidade trazidas pelos programas são vistas como essenciais para fortalecer a confiança da população nas ações municipais.
4. Preocupação com a Complexidade Burocrática	Em alguns municípios, há preocupação de que novas camadas de procedimentos burocráticos, o que poderia complicar os processos administrativos e gerar ineficiências.
5. Capacitação Contínua dos Funcionários	A falta de capacitação é um desafio significativo. O treinamento contínuo dos funcionários é essencial para garantir a eficiência e o sucesso desses programas ao longo do tempo.
6. Papel Crucial da Liderança Política	O comprometimento das lideranças municipais, especialmente dos prefeitos, é considerado um fator determinante para a implementação e sustentabilidade em longo prazo.
7. Resistência Cultural e Interna	A resistência cultural, principalmente entre funcionários veteranos, é apontada como um obstáculo relevante. E para superar essa barreira é necessário estratégias de gestão de mudanças e criação de uma cultura organizacional favorável à integridade.
8. Divergências sobre os Custos de Implementação	Alguns gestores expressaram preocupações sobre os custos financeiros e humanos necessários para implementar e manter um programa de integridade.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Entre os pontos mais relevantes, está a importância da transparência, que foi amplamente reconhecida como um fator crucial para melhorar a relação com a comunidade e fortalecer a confiança pública nas instituições municipais. A redução de desvios e irregularidades também se destacou, sendo o programa de integridade visto como uma ferramenta preventiva para coibir fraudes e corrupção, garantindo o cumprimento das normas legais e éticas.

Por outro lado, surgiram preocupações quanto à complexidade burocrática, com alguns gestores temendo que novas camadas de procedimentos possam dificultar os processos administrativos. A capacitação contínua dos funcionários foi identificada como uma necessidade fundamental para assegurar que os servidores estejam preparados para lidar com as exigências do programa de integridade ao longo do tempo.

Outro ponto essencial é o papel da liderança política, com o comprometimento dos prefeitos sendo visto como um fator determinante para o sucesso e a sustentabilidade desses programas. A resistência cultural e interna, especialmente entre funcionários mais antigos, foi mencionada como um obstáculo relevante, sugerindo que estratégias de gestão de mudanças são necessárias para criar uma cultura organizacional favorável à integridade. E ainda, as divergências sobre os custos de implementação refletem as preocupações de alguns gestores, que apontaram as dificuldades financeiras e humanas para manter o programa.

Desta forma, os principais achados da pesquisa revelam que, embora os programas de integridade sejam amplamente vistos como uma ferramenta valiosa para promover a transparência e prevenir desvios, eles enfrentam desafios práticos que variam de acordo com a realidade de cada município do CISAN. O que demonstra a necessidade de um planejamento cuidadoso para equilibrar os benefícios do programa com os recursos disponíveis.

#### 4.6 RESULTAO DA ANÁLISE DO PORTAL DOS MUNICÍPIOS

A investigação sobre os portais municipais teve como objetivo principal avaliar como os municípios promovem a integridade pública por meio das informações disponíveis em seus sites. A análise foi estruturada em quatro eixos fundamentais: Compliance (Legislação e Normas), Estruturas e Órgãos de Controle Interno, Transparência (Acesso à Informação) e Mecanismos de Participação Social. Cada eixo foi examinado com base em itens específicos de verificação, comparando o desempenho de sete municípios (M1 a M7).

No eixo Compliance, foram avaliadas a presença de legislações sobre boas práticas administrativas que garantem a integridade, a existência de códigos de conduta ou normas de compliance para servidores públicos e fornecedores, e a adoção de normativas alinhadas à Lei Anticorrupção. A análise revela que todos os municípios possuem legislações que promovem parcialmente a integridade, como o Estatuto dos Servidores Públicos. No entanto, verificou-se que essas legislações não estão atualizadas em nenhum dos municípios. Além disso, o foco

principal recai sobre os deveres dos servidores, sem a adoção completa de códigos de conduta ou normas de compliance, o que demonstra uma significativa fragilidade dessas práticas.

Conforme discutido por Perlman; Reddick; Demir (2023), a gestão ética deve equilibrar conformidade e integridade, integrando regras claras com uma forte ênfase em valores éticos. Isso é fundamental para uma gestão ética eficaz e robusta. Em paralelo, conforme Hoekstra; Kaptein (2021), os programas de integridade devem estar alinhados a normas fundamentais, como a integridade intencional e organizacional, que requerem uma estrutura clara e adaptada às necessidades específicas de cada organização.

No eixo Estruturas e Órgãos de Controle Interno, investigou-se se os municípios possuem uma Controladoria Geral ou órgão equivalente e se a estrutura desse órgão está detalhada nos portais, com informações sobre suas atribuições, relatórios e auditorias disponíveis ao público (De Bona, 2022). Embora todos os municípios possuam uma Controladoria, nenhum disponibiliza informações detalhadas sobre a estrutura e as atividades desses órgãos, nem mesmo de forma parcial. A única informação encontrada está disponível no sistema e-TCM público, que se limita à análise contábil mensal realizada pelo controle interno, enviada ao Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. No entanto, essa informação não está acessível diretamente nos portais municipais.

Essa falha reflete o que Hoekstra, Huberts e Montfort (2023) e Barreto e Vieira (2021) descrevem como falta de transparência e responsabilização, fatores cruciais para sistemas de integridade eficazes. Eles argumentam que é necessário fortalecer mecanismos que promovam a transparência, como canais de denúncia seguros e um acompanhamento público acessível das auditorias.

No eixo Transparência e Acesso à Informação, analisou-se a existência de uma seção específica nos portais municipais que forneça dados sobre orçamentos, licitações e contratos. Todos os municípios possuem essa seção, o que demonstra um esforço para atender às exigências da Lei de Acesso à Informação (Cavalcante Forte, 2020). Contudo, a qualidade e acessibilidade dessas informações variam significativamente entre os portais. Enquanto os portais de M1 e M3 apresentam uma interface mais intuitiva, facilitando a navegação e o acesso às informações, os portais de M5 e M6 apresentam uma organização confusa, com dados incompletos ou difíceis de localizar, impactando diretamente a transparência. Dessa forma, os cidadãos enfrentam obstáculos para encontrar informações relevantes.

Outro aspecto crítico é a implementação dos mecanismos para pedidos de informação. Embora todos os municípios ofereçam esses mecanismos, como exigido pela Lei de Acesso à

Informação, em muitos casos eles são de difícil acesso ou ineficientes. Além disso, constatou-se que as informações disponíveis nos portais estão desatualizadas, prejudicando a utilidade e a confiança nos dados disponibilizados e comprometendo a eficácia dos mecanismos de transparência (Cavalcante Forte, 2020; TCE/RS, 2021).

No eixo Mecanismos de Participação Social, analisou-se a presença de conselhos municipais ativos, além da transparência na divulgação de suas reuniões, atas e decisões (Michener e Nichter, 2020). Embora todos os municípios mantenham conselhos ativos, falham na divulgação clara e regular dessas informações, dificultando o acompanhamento por parte dos cidadãos. Percebe-se que os Conselhos existem apenas para atender aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas a participação social, é claramente insuficiente nesses casos.

Em relação aos canais de denúncia e ouvidorias, embora estejam presentes os indicativos de existência nesses portais, são pouco acessíveis. Há municípios que no sistema e-ouvidoria não apresentaram nenhuma interação do usuário no período dos últimos cinco anos, o que compromete a participação efetiva com a população, especialmente no que diz respeito à fiscalização e acompanhamento da gestão.

Quanto à realização de consultas públicas ou audiências, que são ferramentas essenciais para promover a participação da sociedade civil, todos os municípios as realizam. No entanto, essas audiências apresentam falhas em sua implementação, sendo limitadas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal a cada quadrimestre para apresentação ao cumprimento dos índices e à elaboração do orçamento anual, sem maior abrangência.

## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 5.1 FATORES INSTITUCIONAIS QUE INFLUENCIAM A IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE NOS MUNICÍPIOS

Os resultados demonstraram que fatores institucionais, como capacidade administrativa, estrutura organizacional, cultura interna e comprometimento da liderança, podem influenciar diretamente a implementação de programas de integridade nos municípios que fazem parte do CISAN. A análise desses elementos revela tanto oportunidades quanto desafios que podem afetar o sucesso dessas iniciativas. Nesta seção, serão discutidos como esses fatores institucionais afetam a eficácia da implementação dos programas de integridade nos municípios avaliados.

#### 5.1.1 Capacidade Administrativa.

A capacidade administrativa dos municípios foi amplamente apontada pelos gestores como um fator crucial na implementação de programas de integridade. Como destacado, a OCDE (2018) ressalta a importância de sistemas robustos, cultura ética e mecanismos de prestação de contas para garantir a integridade pública. No entanto, nos municípios com limitações financeiras e tecnológicas, como é o caso dos analisados, há uma carência de recursos para adaptar suas estruturas administrativas às exigências de um programa de integridade eficaz (Grin, Demarco e Abrucio, 2021). Sem essa base mínima, a conformidade com os princípios de integridade fica prejudicada.

No caso do Município M1, as limitações financeiras e tecnológicas foram apontadas como entraves fundamentais. A falta de aparelhos e infraestrutura adequados limita a capacidade de monitoramento e implementação de medidas de controle, uma condição que, segundo Boyd-Swan; Molina (2019), compromete a eficiência dos programas de integridade. Essa realidade é ainda mais crítica em municípios de pequeno porte, que, como ressaltado pelos gestores, possuem menos acesso a recursos financeiros e, conseqüentemente, de investir em tecnologias de suporte à integridade.

A escassez de pessoal capacitado foi um dos problemas mais recorrentes relatados por todos os gestores de controle interno. Nos municípios menores, como M2 e M4, a carência de recursos humanos é um obstáculo evidente, alinhando-se com os desafios mencionados por

Grin; Demarco; Abrucio (2021) e De Bona (2022), que também destacou a dificuldade dos pequenos municípios em alocar profissionais suficientes para supervisionar múltiplos processos administrativos.

O gestor do M2 sublinhou a importância de capacitar novos funcionários e redistribuir tarefas entre as secretarias, o que sugere que a reorganização da estrutura administrativa poderia mitigar parte das dificuldades. Essa estratégia, defende que a descentralização de responsabilidades e a delegação de funções específicas podem aumentar a eficiência dos programas de integridade, desde que seja acompanhada por treinamentos adequados e contínuos (Amorim e Oliveira, 2022).

Por outro lado, nos municípios com maior centralização, como o M1, observou-se que essa estrutura pode, em certa medida, facilitar o controle sobre os processos administrativos. A centralização, como apontam Hoekstra e Kaptein (2021), oferece maior monitoramento, mas também pode sobrecarregar a liderança e concentrar demasiadas responsabilidades em um grupo restrito de pessoas, o que compromete a disseminação da cultura de integridade.

Esse aspecto crítico abordado pelos gestores quanto a imparcialidade pessoal nas condutas, mencionada, especialmente no Município M3, onde as opiniões pessoais interferem no trabalho profissional, remete diretamente à necessidade de promover uma cultura de integridade, que, como sugerido por Paanakker, Masters e Huberts (2020) só pode ser sustentada quando os funcionários adotam práticas que transcendem interesses pessoais, em favor de uma postura mais objetiva e voltada para o bem público.

Adicionalmente, a defasagem da legislação municipal, mencionada também em M3, é um fator que pode comprometer a implementação de programas de integridade. A legislação desatualizada compromete a capacidade dos municípios de adotarem políticas e práticas que promovam a transparência e a responsabilização, aspectos considerados essenciais pela OCDE (2018) e CGU (2021).

É relevante destacar que as limitações financeiras permeiam todas essas questões. A falta de recursos adequados, cria dependência de recursos da União e do Estado, impede o investimento na qualificação de pessoal, a aquisição de tecnologias modernas e a atualização da legislação, conforme destaque por Grin, Demarco e Abrucio (2021), criando um ciclo vicioso em que a baixa capacidade administrativa perpetua a ineficiência dos sistemas de integridade.

Ademais, a capacidade administrativa não se limita apenas à quantidade de recursos disponíveis, mas também à forma como esses recursos são organizados. A integridade exige uma gestão eficiente e bem distribuída, baseada em uma estrutura que permita o

acompanhamento constante e a avaliação dos riscos (IFAC e CIPFA, 2014; OCDE, 2018). Quando há falta de recursos humanos, tecnológicos e financeiros, como observado, a implementação de programas de integridade tende a ser menos efetiva, colocando em risco o cumprimento das diretrizes de transparência e prestação de contas.

Logo, nos municípios com uma estrutura administrativa mais integrada, apesar das limitações financeiras, como M1, há maior possibilidade de adaptação às exigências dos programas de integridade, o que se alinha com a necessidade de uma cultura de controle e supervisão constantes. Entretanto, os municípios com restrições financeiras e de pessoal, como M2 e M5, enfrentam barreiras significativas que dificultam não apenas a implementação, mas também a sustentabilidade a longo prazo dessas iniciativas.

### 5.1.2 Estrutura Organizacional

A estrutura organizacional dos municípios exerce uma influência significativa sobre a implementação de programas de integridade. Nos municípios com uma estrutura mais centralizada, como M4 e M5, a concentração de decisões nas mãos do prefeito apresenta um impacto ambíguo. De um lado, essa centralização pode facilitar o controle sobre a execução das práticas de integridade, uma vez que o prefeito tem maior domínio sobre o processo decisório. No entanto, conforme apontado por Hoekstra, Huberts e Montfort (2023); Huberts (2020); Huberts e Six (2012), a centralização excessiva pode gerar ineficiências, atrasos e sobrecarga de responsabilidades, especialmente se o prefeito tiver dificuldades em delegar funções ou se houver processos excessivamente burocráticos que dependam exclusivamente de sua aprovação, como é o caso do M4.

A ausência de um sistema bem distribuído de responsabilidades, compromete a fluidez dos programas de integridade, limitando a supervisão e o acompanhamento das ações, tornando-os mais vulneráveis a desvios éticos e ineficiência (Hoekstra, Huberts e Montfort, van, 2023; Hoekstra e Kaptein, 2012; OCDE, 2018, 2022). Nos municípios com estruturas mais enxutas, como M5, somado a escassez de pessoal especializado agrava essa situação. No caso do M5, a controladoria interna é composta por apenas uma pessoa, o que limita a capacidade de monitoramento e controle das atividades, dificultando a implementação eficaz dos programas de integridade, como também foi observado por De Bona (2022) em sua análise de pequenos municípios.

A falta de pessoal na controladoria interna do M5, por exemplo, impede que o controle seja exercido de forma abrangente, o que cria lacunas na supervisão de processos críticos. A ausência de uma equipe dedicada também pode levar ao desconhecimento de irregularidades, como o próprio gestor mencionou, comprometendo a integridade das operações. Sem uma equipe técnica qualificada, a implementação de programas de integridade é severamente prejudicada, pois o controle interno depende de uma supervisão rigorosa e contínua para ser eficaz (Barreto e Vieira, 2021; Vieira e Barreto, 2019).

Por outro lado, em municípios que recentemente passaram por reformas administrativas, como M3, houve melhorias na delegação de responsabilidades, o que reflete uma abordagem mais descentralizada. No entanto, a falta de recursos humanos ainda limita a efetividade das ações de integridade, evidenciando que uma estrutura mais flexível, com uma distribuição clara de funções, é crucial para o sucesso dos programas. Essa descentralização facilita a delegação de tarefas e permite maior supervisão dos processos, como sugerido por Boyd-Swan e Molina (2019), ao alinhar o serviço público com os valores da sociedade, criando uma cultura de integridade e transparência.

Além disso, a defasagem legal das estruturas administrativas foi outro ponto crítico mencionado. Em todos os municípios, a legislação municipal está desatualizada, o que dificulta a adaptação a novas exigências de transparência e integridade (OCDE, 2018). A ausência de uma estrutura legal atualizada contribui para a rigidez e ineficácia dos sistemas de controle interno, perpetuando uma administração pública vulnerável a desvios éticos e ineficiência.

Essa deficiência estrutural também tem impactos na impessoalidade, um dos princípios basilares da administração pública. A impessoalidade, prevista no art. 37 da Constituição Federal de 1988, requer que as ações da administração sejam guiadas por critérios técnicos e objetivos, e não por preferências ou influências pessoais (BRASIL, 1988). No entanto, sem uma estrutura organizacional clara, como descrito no relato do gestor de M3, que mencionou a imparcialidade pessoal nas condutas como um obstáculo à promoção da integridade, pode favorecer práticas de favoritismo e decisões baseadas em interesses particulares, conflitando com o interesse público.

Deste modo, a estrutura organizacional dos municípios precisa ser suficientemente adaptável para permitir tanto o controle quanto a delegação eficiente de responsabilidades de modo a criar um ambiente propício para a governança ética e transparente, conforme preconizam os padrões de integridade da CGU (2021); OCDE (2018). Modelos centralizados podem oferecer vantagens em termos de controle direto, mas a descentralização, acompanhada

de uma definição clara de funções e responsabilidades, promove maior supervisão e eficácia na implementação dos programas de integridade (Vieira e Barreto, 2019).

### 5.1.3 Cultura Organizacional

A cultura organizacional dos municípios se revelou um dos fatores mais desafiadores para a implementação de programas de integridade, conforme identificado pelos gestores. A resistência cultural, particularmente entre funcionários veteranos com muitos anos de serviço, foi destacada em municípios como M2, M3 e M4. Esses servidores, habituados a práticas administrativas arraigadas e frequentemente informais, enfrentam dificuldades em adaptar-se às novas exigências de transparência, legalidade e prestação de contas.

Essa resistência cultural está diretamente relacionada à falta de preparo e à ausência de uma cultura de integridade sólida nesses Municípios. De acordo com Boyd-Swan e Molina (2019); De Graaf, Huberts e Strüwer (2018); Huberts (2018), a integridade não depende apenas da existência de normas e regulamentos, mas da aceitação e adoção dessas diretrizes por parte dos servidores públicos. A relutância em adotar práticas que exigem maior responsabilidade e transparência reflete uma cultura institucional que, muitas vezes, valoriza a flexibilidade informal em detrimento de regras estruturadas, um fenômeno comumente referido como o “jeitinho” brasileiro, que permanece uma barreira cultural significativa, conforme observado por alguns gestores de controle interno.

Nos municípios estudados, a resistência à mudança parece estar associada a práticas informais enraizadas, como o “jeitinho brasileiro”, mencionado pelos gestores de M5 e M3. Esse fenômeno cultural é profundamente problemático para a implementação de integridade, uma vez que reforça comportamentos que vão contra os princípios de transparência e responsabilidade (Amorim e Oliveira, 2022). No Município M5, o gestor destaca que, embora o “jeitinho” possa inicialmente parecer uma solução rápida, ele gera problemas a longo prazo, o que ilustra a falta de percepção sobre os riscos associados à informalidade e ao desrespeito pelas normas. Este comportamento informal, embora muito arraigado, enfraquece as tentativas de institucionalizar a integridade.

A resistência à mudança se manifesta principalmente entre os funcionários veteranos, como observado nos municípios M2, M3 e M4. Gestores desses municípios destacaram que muitos servidores, acostumados a operar sem a pressão de cumprir rigorosamente as normas, resistem às novas exigências impostas pelos programas de integridade. Conforme descrito por

Boyd-Swan; Molina (2019), mudanças culturais em organizações públicas são especialmente difíceis quando essas novas práticas desafiam rotinas estabelecidas e incentivam maior responsabilidade e prestação de contas. O Município M2 exemplifica essa dificuldade ao mencionar a resistência encontrada em funcionários que, após 20 anos de serviço, mantêm práticas informais e vícios que precisam ser “quebrados”. Esse comportamento se alinha com a ideia de que a cultura organizacional estabelecida exerce uma força inercial, tornando a implementação de novas políticas um desafio considerável (Hoekstra e Kaptein, 2021).

Superar a resistência cultural nesses Municípios é um desafio que requer mais do que mudanças técnicas; demanda uma transformação profunda na mentalidade dos servidores, especialmente os veteranos. A promoção de uma cultura de integridade, como propõe a OCDE (2018) depende de treinamento contínuo, conscientização e um forte comprometimento da liderança. Essa mentalidade também é a base de construção de todo o processo de integridade do governo federal (CGU, 2021). Nesse contexto, os gestores de controle internos foram unânimes quanto a necessidade de uma mudança gradual, apoiada por ações educativas e programas de capacitação, pode ajudar a modificar o comportamento dos funcionários e integrar uma nova cultura de governança ética e transparente.

Além disso, gestores dos Municípios M1 e M4 indicaram que a falta de preparação e educação sobre integridade dificulta ainda mais a aceitação de novos padrões. Paanakker, Masters e Huberts (2020) sugerem que o sucesso de qualquer mudança cultural dentro de uma organização pública depende de um esforço significativo em treinamento e capacitação, e da promoção de uma liderança que incentive práticas transparentes e éticas. No entanto, como observado em M4, a resistência é exacerbada pela percepção de que as novas exigências perturbam o *status quo*. Essa resistência é descrita como um sentimento de descrença nas consequências das novas medidas, o que revela um problema profundo de desconexão entre a política e a prática no nível operacional.

Outro aspecto relevante abordado foi a possibilidade de retaliações e conflitos internos como consequência da implementação de um programa de integridade. As tentativas de romper com práticas enraizadas e introduzir maior controle e transparência podem gerar fricções dentro da organização, especialmente em áreas onde os funcionários estão acostumados a operar com menor supervisão (De Graaf, Huberts e Strüwer, 2018; Huberts, 2020; Paanakker, Masters e Huberts, 2020; Viol, 2021). Nos depoimentos dos gestores de M1, M2 e M4, a preocupação com retaliações foi uma constante, sobretudo em relação a funcionários mais antigos que podem resistir ou mesmo boicotar as mudanças. No M5, o gestor destaca que a pressão política também

pode contribuir para conflitos, uma vez que a demanda por rapidez em processos administrativos pode entrar em choque com a necessidade de rigor e conformidade.

A implementação de um sistema de integridade face a existência de sistemas administrativos operantes, como mencionado pelo gestor de M4, é outro ponto de atrito potencial. O desafio de integrá-los sem criar sobrecarga ou conflitos entre as equipes pode dificultar a implementação de medidas de integridade. Isso reforça a necessidade de um planejamento estratégico claro e de uma comunicação eficaz para garantir que os funcionários compreendam as razões e os benefícios das mudanças propostas (CGU, 2021; OCDE, 2018, 2022).

#### 5.1.4 Comprometimento da Liderança

A análise dos dados revela que o comprometimento da liderança política é amplamente reconhecido como um fator crucial para a implementação bem-sucedida de programas de integridade nos municípios. De fato, como evidenciado na literatura, o envolvimento ativo da alta gestão é um dos pilares para garantir o sucesso e a sustentabilidade dessas iniciativas. A OCDE (2018) sublinha que o apoio político é essencial para promover uma cultura de integridade, uma vez que os líderes desempenham um papel determinante na definição do tom ético e na alocação de recursos para sustentar programas de integridade.

No entanto, apesar do consenso sobre a importância do apoio da liderança, os dados mostram que esse comprometimento pode ser ambíguo e, em alguns casos, até contraditório. O exemplo positivo do Município M2, onde o prefeito demonstra um forte comprometimento, acatando recomendações e corrigindo irregularidades apontadas pelo controle interno, está alinhado ao que Hoekstra e Kaptein (2021) argumentam sobre o papel da liderança como facilitadora de mudanças culturais e administrativas. Embora a proximidade e a comunicação eficaz entre o prefeito e o controlador interno possa ser vista como um fator crítico para a promoção da integridade, pode, por outro lado, ser visto como um forte alinhamento que pode gerar parcialidade nas decisões do controle, impactando diretamente na impessoalidade das decisões, comprometendo a integridade do município.

Nesse contexto, uma situação mais complexa é o que parece que ocorrer com no Município M4, onde a centralização das decisões no prefeito, embora positiva em alguns aspectos, se transforma em um obstáculo para a implementação eficiente das políticas de integridade. Conforme destacado, a centralização excessiva pode retardar processos e reduzir a

autonomia dos gestores, o que pode comprometer a agilidade e a eficácia na execução dos serviços públicos (Grin, Demarco e Abrucio, 2021).

Esse cenário reflete uma tensão clássica entre controle centralizado e a necessidade de descentralização para promover maior autonomia e responsabilização dos gestores de controle interno. A delegação de responsabilidades e a descentralização de poder são fundamentais para garantir que as iniciativas de integridade sejam amplamente distribuídas e internalizadas por toda a estrutura organizacional (Hoekstra, Huberts e Montfort 2023; Hoekstra e Kaptein, 2011, 2021).

Outro ponto de atenção é o relato do gestor do Município M5, que, embora destaque a autonomia para operar dentro da legalidade, reconhece as limitações impostas pelo contexto político e econômico de um município pequeno. O gestor menciona que, apesar do compromisso do prefeito, a realidade de um município com limitações estruturais pode levar à manutenção de práticas ineficientes ou de vícios antigos, o que é um indicativo das dificuldades que muitos municípios enfrentam para romper com práticas informais enraizadas.

A centralização excessiva das decisões, apontada em M4 e em menor grau em M5, também revela uma dicotomia frequentemente discutida na literatura. Embora o apoio da alta administração seja crucial para impulsionar as práticas de integridade como pontua Viol (2021), a excessiva dependência de uma única figura para a tomada de decisões pode retardar o progresso e comprometer a eficiência (Hoekstra, Huberts e Montfort, 2023; Huberts e Six, 2012; Montfort, Ogric e Huberts, 2018).

O gestor do M4 exemplifica essa questão ao afirmar que, embora o prefeito seja um facilitador em muitos aspectos, a dependência de sua aprovação para ações como licitações e processos administrativos pode criar gargalos, um problema que também foi identificado nos outros municípios. O comprometimento da liderança deve ser entendido não apenas como a expressão de apoio formal, mas como uma participação ativa e contínua no desenvolvimento de uma cultura de integridade (Huberts e Montfort, 2020; Paanakker, Masters e Huberts, 2020; Viol, 2021).

Os dados indicam que o envolvimento do prefeito em eventos e treinamentos de capacitação, como mencionado no M3, é uma prática positiva, mas a sustentabilidade desses esforços depende de uma mudança de cultura organizacional e do engajamento de todos os níveis hierárquicos, algo que a CGU (2021); IFAC; CIPFA (2014); OCDE (2018) recomendam como essencial para a institucionalização de uma cultura ética.

## 5.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS QUANTO ÀS EXPECTATIVAS DOS GESTORES DE CONTROLE INTERNO QUANTO AOS IMPACTOS DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE NA GOVERNANÇA MUNICIPAL

Os gestores de controle interno dos municípios do CISAN expressaram expectativas positivas em relação aos impactos de um programa de integridade na governança municipal. Eles destacaram a melhoria da transparência, o fortalecimento da governança, a eficiência administrativa, o fortalecimento da confiança pública, e a redução de desvios de recursos públicos como pontos esperados. No entanto, também foram levantadas preocupações relacionadas à complexidade burocrática e aos custos de implementação. Esta discussão aborda como essas expectativas refletem as condições institucionais e as potencialidades de cada município.

### 5.2.1 Transparência

A transparência é um dos pilares centrais para a promoção da governança pública e da integridade pública (CGU, 2021; Viol, 2021). Segundo Iacovino, Barsanti e Cinquini (2017), a Governança Pública moderna requer maior participação cidadã e responsabilidade dos agentes públicos, e a transparência é um componente crucial para garantir essa abertura e prestação de contas. Nesse sentido, os gestores entrevistados expressam grandes expectativas em relação ao impacto de um programa de integridade na melhoria da transparência no município.

O gestor do Município M1, por exemplo, acredita que a implementação de um programa de integridade permitirá que os cidadãos acompanhem em tempo real as ações do governo, aumentando a confiança pública. Essa visão reflete a abordagem mais holística da governança contemporânea, que reconhece a necessidade de maior abertura e visibilidade nas decisões e processos públicos (Guerrero e Castañeda, 2021). O Município M2 também projeta que a transparência será amplamente beneficiada com a implementação do programa de integridade, promovendo mais honestidade e credibilidade perante a população.

No entanto, a transparência vai além da simples divulgação de informações. Ela precisa ser acompanhada por mecanismos de prestação de contas e participação cidadã para garantir que as ações do governo sejam constantemente monitoradas e avaliadas pela sociedade (Bastida Albaladejo, 2019; Teixeira e Gomes, 2019; Teixeira e Ramos Lamenha, 2019). Os gestores dos municípios M2 e M3 também identificaram a criação de ferramentas de comunicação, como

ouvidorias e portais de transparência, como fundamentais para fortalecer a relação entre a administração pública e os cidadãos.

Contudo, a baixa participação cidadã em questões mais técnicas, como a execução orçamentária, mencionada pelo gestor do Município M5, revela um desafio comum enfrentado por diversas administrações. Embora as informações estejam disponíveis, a falta de interesse ou entendimento por parte da população limita o impacto das medidas de transparência. Essa situação pode ser mitigada por meio de estratégias de engajamento e educação da sociedade, que ajudam a aumentar a compreensão dos cidadãos sobre a importância da participação nos processos de governança pública (Iacovino, Barsanti e Cinquini, 2017). Nesse sentido, Coelho et al. (2018); Teixeira e Gomes (2019) também destacam a necessidade de adaptar a comunicação governamental para que seja compreensível e acessível a todos os cidadãos.

Outro ponto relevante é o papel da oposição política na promoção da transparência, conforme mencionado pelo gestor do Município M4. A oposição, ao divulgar dados e pressionar por maior clareza nas ações governamentais, atua como um agente fiscalizador importante dentro do contexto de governança democrática. A pluralidade de vozes no processo de governança fortalece o ambiente de prestação de contas e estimula a administração pública a ser mais transparente e responsável (Buta e Teixeira, 2020; Teixeira e Ramos Lamenha, 2019; Zuccolotto, Teixeira e Riccio, 2015). Essas iniciativas possibilitam controle social sobre as ações municipais.

### 5.2.2 Redução de Desvios e Fortalecimento da Governança

A redução de desvios como fraudes, corrupção e irregularidades administrativas é um dos principais objetivos de um programa de integridade, conforme estabelece a CGU, (2021) e OECD, (2022), e foi amplamente mencionado pelos gestores como um impacto esperado em suas administrações municipais. Conforme destacado por Iacovino, Barsanti e Cinquini (2017) e OCDE (2018), a governança pública eficiente depende da implementação de mecanismos de controle que garantam a transparência e a responsabilização, elementos essenciais para prevenir práticas antiéticas e promover a integridade nas instituições públicas.

Nesse sentido, os gestores dos municípios M1, M2, M3 e M5 compartilham a percepção de que um programa de integridade atuaria como uma ferramenta de prevenção, reforçando a conformidade com as normas legais e éticas. Para eles, a geração de relatórios frequentes e a adoção de uma estrutura normativa com procedimentos claros são componentes cruciais para

assegurar que as atividades municipais sigam padrões rigorosos de integridade, conforme sugerido por (Hoekstra, Huberts e Montfort 2023).

No entanto, a efetividade de um programa de integridade depende não apenas da existência de mecanismos formais de controle, mas também de uma cultura organizacional que valorize a ética e a responsabilidade (Peci; Pieranti; Rodrigues, 2008). Nos municípios onde as práticas administrativas estão mais enraizadas e onde existe uma cultura de “vícios” e informalidades, como apontado pelos gestores dos municípios M4 e M5, a resistência à mudança pode ser um obstáculo significativo. A literatura corrobora essa perspectiva ao destacar que, em contextos em que a corrupção e as práticas informais são sistemáticas, o processo de transformação cultural exige tempo e esforços consistentes de capacitação e sensibilização dos servidores (Da Fonseca, et al., 2019; Pliscoff-Varas e Lagos-Machuca, 2021).

O papel da liderança política é destacado pela CGU, (2021) no comprometimento da integridade pública. Nesse sentido, a liderança não apenas facilita a adesão dos servidores a uma postura ética esportiva, mas também reforça a importância da integridade como valor central nas práticas administrativas (Costa *et al.*, 2022; Rodriguez, 2019).

Além disso, o acompanhamento contínuo do programa de integridade é crucial para garantir sua sustentabilidade e eficácia (Barreto e Vieira, 2021; Mesquita, 2020). O monitoramento das práticas e o ajustamento contínuo dos processos são indispensáveis para evitar que desvios se perpetuem ou evoluam de forma oculta. Hoekstra e Kaptein (2021) sugerem que, sem um sistema de avaliação constante, as medidas de integridade podem perder força ao longo do tempo, e as práticas antiéticas podem voltar a emergir.

### 5.2.3 Eficiência Administrativa

A expectativa de que um programa de integridade melhore a eficiência administrativa foi amplamente mencionada pelos gestores. O gestor do Município M1 destaca que a integração de sistemas e a definição clara das funções em cada setor podem tornar os processos mais ágeis e menos burocráticos. Essa visão é respaldada por Pereira (2020); Santos e Rove (2019), que afirmam que a clareza e a transparência nas operações administrativas têm o potencial de otimizar os processos. No entanto, essa expectativa otimista precisa ser ponderada à luz da realidade prática, pois conforme apontado por Hoekstra, Huberts e Montfort (2023), a simples

adoção de programas de integridade não garante a eliminação das práticas antiéticas e engessadas enraizadas.

Nesse sentido, Gestores, como o do Município M2, mencionaram que os “vícios” das práticas antigas são um obstáculo significativo. Assim, é necessário um esforço contínuo de capacitação e ajustes graduais para que essas transformações se consolidem, pois conforme ressaltam Morshed Alom (2021), mudanças culturais e organizacionais não acontecem rapidamente.

A resistência à mudança, tanto cultural quanto estrutural, foi mencionada de forma subestimada por alguns gestores. Filgueiras (2018) alerta que a resistência interna, alimentada por práticas enraizadas, pode ser um dos maiores obstáculos à implementação de novas práticas na gestão pública. E conforme amplamente discutido por Feliciano et al. (2019) e Morshed Alom (2021), as reformas administrativas frequentemente enfrentam barreiras culturais. No entanto, o “jeitinho” brasileiro, como citado pelo gestor do Município M5, não deve ser minimizado. Trata-se de um comportamento cultural que, se não enfrentado de forma estratégica, pode neutralizar os esforços de reforma e manter a ineficiência como norma.

A realidade é que, essa questão vai além dos vícios operacionais: trata-se de um problema sistêmico, principalmente nos municípios. A resistência à mudança, alimentada por anos de práticas sub-administradas e pela falta de responsabilização, tende a ser intensa. Sem um esforço contínuo de capacitação e um sistema eficaz de monitoramento, como propõe Hoekstra e Kaptein (2021), a adoção de um programa de integridade pode ter pouco efeito prático sobre a eficiência.

Além disso, a manutenção de funcionários desatualizados e desmotivados, muitas vezes protegidos por relações políticas e culturais internas, continua a ser um obstáculo estrutural que dificilmente será superado em curto prazo nos municípios. Quando práticas enraizadas, como a procrastinação ou a relutância em seguir novas diretrizes, permanecem sem enfrentamento adequado, todo o esforço para implementar um programa de integridade pode se tornar superficial.

A comparação entre a eficiência do setor público e a do setor privado, mencionada pelo gestor do Município M3, também merece reflexão. Embora o gestor sugira que um sistema de monitoramento possa aproximar o setor público da produtividade do privado (Lapunte e Walle, De Van, 2020). Isso deve ser visto com bastante cautela pelo fato de que o setor público possui complexidades e responsabilidades que não estão presentes no setor privado, tornando essa transposição problemática, e as vezes até ingênua.

Ademais, a integração de sistemas, citada como uma solução para aumentar a eficiência, requer mais do que a simples conexão entre setores. Torfing e Triantafillou (2013) defendem que a integração eficaz na governança pública envolve coordenação intensa e colaboração intersetorial. Nos municípios menores, carentes de infraestrutura e tecnologia adequadas, essa integração pode se tornar uma formalidade, sem impacto real na eficiência.

Por sua vez, o custo de implementação dos programas de integridade também foi uma preocupação levantada, especialmente nos Municípios M4 e M5. A necessidade de contratação de pessoal qualificado e o investimento em novas tecnologias são vistos como barreiras financeiras. Por outro lado, o gestor do Município M2 acredita que os benefícios, como a redução de desvios e o aumento da eficiência, compensariam os custos. Esse debate reflete a realidade dos municípios menores, onde a limitação de recursos financeiros e humanos dificulta a implementação de mudanças profundas.

Embora a transparência e a ética sejam fundamentais para uma administração pública saudável, como apontado por Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), é ilusório acreditar que apenas um programa de integridade poderá transformar. A verdadeira transformação só ocorre quando há um compromisso forte da liderança, investimentos contínuos em capacitação e tecnologia e, principalmente, quando a cultura organizacional valoriza a ética e a responsabilidade.

Nessa conjuntura, é nítido que a visão otimista dos gestores de controle dos municípios estudados, embora bem-intencionada, deixam de lado o fato de que para garantir que esses programas sejam implementados e sustentados de forma eficaz, o apoio externo será crucial, como já destacado por (Barreto e Vieira (2021); De Bona (2022)). Além do mais, os programas de integridade podem ser um passo na direção certa, mas não são uma solução mágica para os problemas estruturais de ineficiência e má gestão enraizados há anos. É necessário que o primeiro passo seja dado, mas sem um investimento maciço em treinamento, tecnologia e uma mudança cultural, os programas de integridade podem acabar sendo mais simbólicos do que práticos.

#### 5.2.4 Confiança Pública

Outro impacto importante de um programa de integridade, segundo os gestores, é o fortalecimento da confiança pública. É um dos principais pilares que sustentam uma governança eficaz e legítima, como destacado (Bastida Albaladejo (2019); Beshi e Kaur (2020)). Nesse

sentido, os depoimentos apontam que a transparência e a responsabilidade são vistas como elementos centrais para melhorar a credibilidade desses municípios perante a sociedade.

O gestor do Município M1 destaca que a clareza e a responsabilidade nas ações governamentais, têm o potencial de aumentar a confiança da população nas instituições municipais. Essa visão está alinhada com o entendimento de Almeida-Santos et al. (2018); Beshi e Kaur (2020) que apontam a confiança como um ativo intangível fundamental para a legitimidade da administração pública. Quanto mais esses municípios demonstrem compromisso ético e transparência em suas atividades, maior será a percepção da sociedade de que a administração está atuando de maneira correta e em prol do interesse público.

Embora o monitoramento seja essencial para evitar arbitrariedades, Montfort Ogric e Huberts (2018) destacam que as ações dos servidores é um aspecto relevante, como forma de garantir que as ações sejam executadas de acordo com padrões éticos e legais. Nesse contexto, os gestores dos municípios M2 e M3 também reforçam que a confiança pública é diretamente influenciada pela percepção de que os servidores estão sendo monitorados e seguem diretrizes claras, eliminando a ideia de que as ações administrativas são arbitrarias. Porém, é preciso considerar que nesses municípios investigados, carente de tecnologia e recursos humanos qualificados, implementar sistemas de monitoramento é um desafio.

Além disso, o gestor do Município M4 acredita que a transparência e as práticas éticas são essenciais para aumentar a confiança pública, em consonância com as discussões de Teixeira e Gomes (2019); Coelho et al., (2018), que afirmam que a governança pública precisa ser construída sobre a base da responsabilidade e da prestação de contas, para que a administração seja vista como um ator confiável e legítimo pela sociedade. No entanto, confiar apenas na transparência como fator determinante para a confiança pública pode ser uma visão limitada.

Isso quer dizer que a confiança é construída ao longo do tempo, com base na percepção de que as instituições não apenas adotam práticas éticas, mas também garantem a responsabilização em casos de desvios. Assim, a transparência deve vir acompanhada de uma prestação de contas contínua e efetiva penalização em casos de descumprimento (Said *et al.*, 2020). Sem essas garantias, a população pode perceber a transparência como algo superficial, resultando em um impacto limitado na confiança pública.

Apesar disso, necessário considerar que confiança pública não é garantida apenas pela ética. Como apontam Teixeira e Gomes (2019), a confiança pública também depende de outros fatores, como a eficácia dos serviços prestados, a capacidade de responder às demandas da

população e a coerência entre discurso e prática. Se a administração falha nesses aspectos a simples adoção de práticas éticas pode não ser suficiente para sustentar a confiança a longo prazo.

Quando a população entende como os mecanismos de transparência e integridade funcionam, ela tende a ser mais engajada e a confiar mais nas instituições municipais (Matias-Pereira, 2022). No caso do Município M5, o gestor destaca a importância de uma comunicação eficaz entre a administração municipal e a sociedade, conforme discutido por Guerrero e Castañeda (2021).

O risco de confiar exclusivamente na comunicação como ferramenta para construir confiança é que, sem ações tangíveis que comprovem a eficácia dos programas de integridade, a população pode interpretar a comunicação como uma estratégia política superficial. A confiança não se baseia apenas no que é dito, mas principalmente no que é feito. É necessário que a comunicação seja clara, constante e, mais importante, acompanhada de ações concretas que demonstrem os benefícios práticos do programa de integridade.

Deste modo, é preciso compreender que a confiança da população nesses municípios, não depende apenas de transparência e monitoramento, mas, sobretudo, do compromisso contínuo com a prestação de contas a sociedade, a ética, a eficiência e, acima de tudo, a consistência entre o discurso e as ações governamentais.

## 6 PROPOSTA DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE ADAPTADO ÀS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DOS MUNICÍPIOS DO CISAN

A partir dos resultados obtidos na pesquisa e com base nas dificuldades relatadas pelos gestores de controle interno, propomos a implementação de um Programa de Integridade que se adapta às realidades institucionais e operacionais dos municípios que integram o Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste II da Bahia (CISAN).

O programa foi estruturado em oito etapas, que abordam desde o diagnóstico inicial até o monitoramento contínuo, permitindo que os municípios possam adaptar as ações à medida que implementam práticas de integridade e conformidade, conforme recomenda Hoekstra, Huberts e Montfort (2023). A seguir, a figura 8 detalhada as etapas da proposta.

Figura 7 – Etapas da proposta



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

O modelo foi desenvolvido para fortalecer a integridade e governança dos municípios mais eficiente. O programa oferece uma abordagem clara e simplificada, mas em conformidade com as diretrizes da OCDE e da CGU. Assim, busca-se otimizar a administração desses municípios, garantindo mais transparência e eficiência no uso dos recursos públicos, além de fortalecer a confiança nas ações dos governos municipais.

## 6.1 Comprometimento da Liderança

O comprometimento da liderança municipal é a mola mestra de todo esse processo. É uma etapa contínua e tem como objetivo garantir que os líderes políticos e gestores municipais, incluindo prefeitos e secretários, estejam engajados e comprometidos com os princípios de integridade, transparência e ética pública. Essa etapa é essencial para o sucesso de qualquer iniciativa de integridade, uma vez que a liderança exerce influência direta sobre a cultura organizacional e o cumprimento das normas (Hoekstra e Kaptein, 2021; OCDE, 2018).

Para isso, os prefeitos e secretários dos municípios do CISAN serão convidados a assinar um compromisso formal com o programa de integridade, declarando seu apoio e engajamento com as políticas de governança e controle. Esse documento será tornado público, a partir da publicação no diário oficial do município, demonstrando o comprometimento com a integridade diante da sociedade, reforçando a transparência e a responsabilidade pública, conforme sugerido pela OCDE (2018). Esse compromisso funcionará como um marco simbólico e prático, assegurando que a alta direção apoie ativamente as ações do programa.

Os prefeitos e secretários A liderança será incentivada a adotar uma postura de transparência ativa, mantendo uma comunicação aberta com a sociedade sobre as ações e resultados do programa de integridade. A criação de canais de comunicação entre os líderes municipais e a população fortalecerá o vínculo de confiança, como sugerido por Montfort, Ogric e Huberts (2018). Espera-se que esse engajamento contribua para fortalecer a cultura ética desses municípios e reforce o alinhamento com os princípios de governança pública, conforme sugerido pela OCDE (2018).

## 6.2 Diagnóstico Inicial e Mapeamento de Riscos

A etapa inicial após a manifestação de comprometimento da alta direção, como prefeito e secretários municipais se concentra na realização de um diagnóstico detalhado do Município, essencial para a identificação dos principais riscos institucionais e áreas críticas suscetíveis a desvios de conduta e ineficiências administrativas.

Conforme ressaltado por Barreto; Vieira (2021), a análise de riscos é um componente fundamental em qualquer programa de integridade, pois permite uma abordagem proativa para mitigar as vulnerabilidades. A OCDE (2018) também reforça que uma abordagem de

integridade deve ser baseada em uma avaliação de riscos para garantir que as soluções sejam alinhadas às áreas mais vulneráveis.

Nesta etapa inicial, será realizado um diagnóstico prévio das capacidades institucionais dos municípios do CISAN, com foco na identificação dos riscos associados à integridade, como desvios de conduta, corrupção, fraudes e ineficiências administrativas. O diagnóstico visa mapear as áreas mais vulneráveis aos desvios éticos e administrativos, além de avaliar as limitações relacionadas a recursos humanos, tecnológicos e financeiros. Para isso, serão utilizadas ferramentas e metodologias de gestão de riscos nos moldes do quanto estabelecido no Decreto nº 9.203/2017, como matrizes de risco, para classificar as áreas conforme o grau de exposição a desvios e vulnerabilidades.

Ao concluir o diagnóstico inicial, espera-se que os municípios obtenham um relatório identificando as principais vulnerabilidades e áreas críticas que necessitam de maior atenção. Esse diagnóstico permitirá que os municípios do CISAN tenham uma visão clara sobre onde estão os maiores desafios de integridade e como abordá-los de maneira eficaz.

O diagnóstico fornecerá as bases para o planejamento de ações específicas de mitigação de riscos, garantindo que os recursos sejam alocados de maneira eficiente. As áreas de maior risco serão priorizadas para a implementação de mecanismos de controle mais rígidos. E a partir dessa análise, os gestores municipais terão maior clareza sobre a situação real de seus processos administrativos, possibilitando uma gestão mais transparente e eficiente. Ao identificar as áreas de maior risco, será possível implementar medidas corretivas que reduzam a probabilidade de desvios de conduta e falhas administrativas.

### 6.3 Definição de Estruturas de Governança e Controle

A terceira etapa do programa de integridade consiste na criação e fortalecimento das estruturas de governança e controle nos municípios do CISAN, com foco na criação de um Comitê de Gestão da Integridade e no fortalecimento das Controladorias Municipais. O objetivo é estabelecer mecanismos eficientes para coordenar as ações de integridade e supervisionar a execução das políticas públicas, garantindo a conformidade com os padrões éticos e legais, como sugerido por Hoekstra, Huberts e Montfort (2023).

O comitê será instituído por meio de decreto do Poder Executivo de cada município e atuará como a principal instância de coordenação do programa, enquanto as Controladorias Municipais terão um papel crucial na fiscalização e auditoria dos processos administrativos,

assegurando que as práticas de integridade estejam sendo seguidas. Como indicado por Barreto; Vieira (2021), a criação de estruturas organizadas de controle interno é essencial para a eficácia de qualquer programa de integridade.

A criação do Comitê de Gestão da Integridade garantirá a coordenação eficiente das políticas de integridade, com responsabilidades claramente definidas para cada membro. A existência de estruturas organizadas possibilitará uma supervisão mais rigorosa e eficaz, como defendido pela OCDE (2018) e Hoekstra, Huberts e Montfort (2023).

O comitê será composto por representantes de diferentes áreas da administração municipal, como controladoria, setor jurídico, Administração e finanças, e sua responsabilidade será supervisionar a implementação das práticas de integridade e monitorar o progresso do programa. A OCDE (2018) reforça a importância de uma governança robusta, sugerindo que comitês desse tipo garantem o alinhamento das ações com os princípios éticos.

A criação de regulamentos internos para o comitê é um passo importante para definir as responsabilidades de cada membro, assegurando que todos os envolvidos sigam normas claras de conduta e supervisão. As Controladorias Municipais serão fortalecidas por meio de capacitação e a ampliação de sua autonomia, permitindo que atuem de forma independente, como órgãos centrais de auditoria interna. Hoekstra e Kaptein (2021) defendem que estruturas de controle fortes são a chave para garantir a responsabilização e transparência na administração pública.

Serão implementadas ferramentas de auditoria interna que possibilitarão um monitoramento contínuo dos processos e maior controle sobre os setores mais vulneráveis a desvios de conduta. Isso também estará alinhado com as recomendações da OCDE (2018), que sugere o uso de auditorias regulares para manter a integridade organizacional. Essas normas serão detalhadas no plano de integridade a ser criado pelo comitê gestor.

Para o sucesso do programa deverá ser oferecida capacitação contínua para os membros do comitê e das Controladorias Municipais em áreas como auditoria, governança e compliance, conforme sugerido por Barreto e Vieira (2021), principalmente por meio de parcerias com as escolas de governo do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, CGU e ATRICON. A formação dos servidores é fundamental para garantir a aplicação eficaz das normas e práticas de integridade, conforme apontado por Amorim e Oliveira (2022).

A capacitação técnica e a autonomia das Controladorias Municipais fortalecerão sua capacidade de auditar e monitorar os processos administrativos. Com um papel mais ativo na

fiscalização, as controladorias poderão prevenir desvios e ineficiências, como indicado por De Bona (2022) e Viol (2021).

A implementação de sistemas de monitoramento de conformidade será uma ação fundamental para garantir que todos os processos estejam alinhados com os padrões éticos e as regulamentações legais. Permitirá o monitoramento em tempo real, melhorando a detecção de irregularidades e permitindo ajustes imediatos, alinhando-se às melhores práticas internacionais recomendadas pela OCDE (2018)

Com a estruturação de governança conforme proposto no programa espera que a administração municipal apresente resultados mais transparente, com maior responsabilização dos gestores e servidores. Ainda, espera a redução de desvios de conduta, notadamente, quantos aos “jeitinhos brasileiros” e uma maior conformidade com as normas legais e éticas, como sugerido por Barreto e Vieira (2021) e Hoekstra e Kaptein (2021).

#### 6.4 Capacitação dos Servidores

A quarta etapa do programa de integridade será dedicada à capacitação contínua dos servidores municipais. O objetivo é garantir que os funcionários públicos estejam plenamente preparados para aplicar os princípios de integridade, transparência e conformidade em suas atividades diárias. Esta capacitação tem como finalidade formar gestores e servidores capazes de liderar ações de integridade e garantir que as normas e práticas éticas sejam seguidas. A literatura aponta que a capacitação é um dos elementos mais críticos para o sucesso de qualquer programa de integridade, conforme apontado por De Bona (2022) e Viol (2021).

O Comitê gestor deverá elaborar plano de capacitação, que incluirá módulos teóricos e práticos sobre temas como ética, compliance, auditoria e governança pública, conforme recomendado por Amorim; Oliveira (2022). O plano será adaptado às necessidades específicas dos municípios do CISAN, garantindo que todos os níveis da administração sejam contemplados.

Parcerias com instituições de ensino e órgãos especializados serão estabelecidas para fornecer treinamentos presenciais e online. Instituições como o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) da Bahia e a Controladoria-Geral da União (CGU) poderão atuar como parceiros estratégicos para oferecer treinamentos direcionados, como sugerido pela OCDE (2018).

Os servidores municipais participarão de programas de formação voltados para o fortalecimento da ética no setor público, com enfoque em cultura organizacional, conformidade legal e integridade dos processos administrativos. Viol (2021) destaca que a capacitação sobre ética pública é essencial para garantir que os princípios de integridade sejam aplicados de forma prática e contínua.

Os treinamentos também abrangerão a aplicação de códigos de conduta, como recomendado por Hoekstra e Kaptein (2021), assegurando que os servidores compreendam as responsabilidades associadas à conformidade com as normas legais e regulamentos internos. Capacitações específicas deverão ser oferecidas aos gestores e integrantes das Controladorias Municipais, abordando técnicas de auditoria interna e o uso de ferramentas de monitoramento para detectar e corrigir desvios de conduta e ineficiências, como recomendam Barreto; Vieira (2021).

Com a capacitação contínua, os servidores estarão mais preparados para lidar com questões de ética, transparência e conformidade. Espera-se que a aplicação desses conhecimentos melhore significativamente a qualidade dos processos administrativos e por via de consequência dos serviços prestados à população, e ainda, reduza os riscos de desvios de conduta e fraudes, conforme sugerido por Barreto e Vieira (2021).

A formação contínua também fomentará uma cultura de integridade nos municípios do CISAN, promovendo valores éticos e consolidando o compromisso com a transparência. Esse resultado é reforçado pela OCDE (2018), que destaca a importância da capacitação como parte de uma estratégia para fortalecer a governança pública.

## 6.5 Implementação e Aprimoramento de Ferramentas Tecnológicas para Transparência

A quinta etapa do programa de integridade envolverá a implementação e aprimoramento de ferramentas tecnológicas destinadas a aumentar a transparência das administrações municipais. Ferramentas digitais serão utilizadas para garantir que a população tenha acesso facilitado às informações sobre a gestão pública, incluindo gastos, licitações, contratos e execução orçamentária, como estratégia para fortalecer a confiança pública e reduzir oportunidades de desvios de conduta, como observado pela OCDE (2018).

Os portais de transparência municipais deverão ser atualizados para facilitar o acesso público às informações sobre a administração pública. Segundo a OCDE (2018), esses portais devem ser de fácil navegação, com dados acessíveis e atualizados regularmente. As

informações disponibilizadas incluirão gastos públicos, processos licitatórios, contratos firmados, execução orçamentária e relatórios de auditoria, conforme recomendado pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Será assegurado que os dados sejam organizados de maneira clara e compreensível, como sugere (Cavalcante Forte, 2020).

Os portais deverão ser atualizados para permitir monitoramento em tempo real e para rastrear a execução das políticas públicas, permitindo que a sociedade e os órgãos de controle acompanhem em tempo real o andamento de obras públicas, licitações e outros projetos municipais. Esses sistemas também permitirão que a controladoria interna e outros órgãos fiscalizadores monitorem a execução orçamentária e financeira de forma mais detalhada, possibilitando uma detecção precoce de desvios e ineficiências. defendem que tais sistemas aumentam a eficiência e a transparência na administração pública, reduzindo as chances de irregularidades (Baraldi, Borgert e Fabre, 2019; Klein, Klein e Luciano, 2018; Lourenço, 2015).

Deverá ser aprimorados os canais de denúncia online dos municípios, permitindo que os cidadãos possam relatar irregularidades e desvios de conduta de forma anônima e segura. Barreto; Vieira (2021) destacam a importância desses canais para fomentar a participação cidadã no controle social e garantir maior vigilância sobre os atos da administração pública. Esses canais deverão integrados aos portais de transparência, permitindo que as denúncias sejam processadas e investigadas de forma eficiente pelas controladorias municipais, de forma fácil e intuitiva.

Os servidores municipais receberão treinamento específico para operar os sistemas de monitoramento e os portais de transparência. Esse treinamento incluirá a gestão de dados, uso de ferramentas eletrônicas de licitações e a manutenção dos sistemas de acesso à informação, como recomendado por (Viol, 2021). A capacitação adequada é essencial para garantir que as ferramentas tecnológicas sejam usadas de maneira eficaz e eficiente.

Com a implementação e aprimoramento das ferramentas tecnológicas, espera-se que a transparência da administração pública nos municípios do CISAN seja significativamente ampliada. A sociedade terá acesso facilitado a dados sobre gastos públicos, licitações e execução orçamentária, resultando em maior confiança nas ações governamentais, como apontado pela OCDE (2018).

As ferramentas permitirão um monitoramento contínuo dos processos administrativos e licitatórios, ajudando a identificar e corrigir desvios e ineficiências de forma rápida. Essa abordagem preventiva é fundamental para minimizar os riscos de corrupção e melhorar a eficiência na gestão pública, como indicam (Barreto e Vieira, 2021). A implementação dessas

ferramentas contribuirá, sobretudo, para a construção de uma cultura de integridade, onde a transparência é um valor fundamental e a responsabilização é uma prática constante na administração pública, conforme sugerido por (Hoekstra e Kaptein, 2021).

## 6.6 Engajamento e Participação da Comunidade

A sexta etapa do programa de integridade visa promover o engajamento ativo da comunidade no acompanhamento e fiscalização das ações da administração pública. Para isso, deverão implementadas estratégias que incentivem a participação cidadã em processos de tomada de decisão, auditorias sociais e na fiscalização das políticas públicas. Como sugere a OCDE (2018), o envolvimento da sociedade é fundamental para fortalecer a governança pública e garantir que as políticas de integridade sejam efetivas e transparentes.

A participação da sociedade civil é um dos pilares para a promoção da transparência e para a detecção de irregularidades (Hoekstra, Huberts e Montfort, 2023; Marco, Di e Terci, 2022; Sell et al., 2018). Por isso, o programa deverá contemplar mecanismos que facilitem o acesso à informação e permitam que a população interfira diretamente nos processos decisórios e na fiscalização da gestão pública.

Campanhas educativas sobre a importância da integridade e da transparência na gestão pública, focando em temas ética e controle social como audiências públicas, consultas populares sobre o orçamento e a execução de políticas públicas, deverão ser promovidas pelo comitê gestor. Essas campanhas serão realizadas através de diferentes meios, como redes sociais, rádio e materiais impressos, a fim de alcançar uma maior parcela da população, conforme recomendado pela OCDE (2018).

Serão implementados canais digitais de participação que permitirão à população opinar e sugerir melhorias nos processos administrativos, por meio de plataformas online. Barreto; Vieira (2021) destacam a importância desses canais para garantir que os cidadãos possam participar ativamente das decisões e do acompanhamento das ações do governo. Esses encontros permitirão um diálogo aberto e contínuo entre governo e sociedade, como sugerido por (Montfort, Ogric e Huberts, 2018; TCE/RS, 2021).

As ouvidorias municipais serão fortalecidas para permitir o recebimento de denúncias, sugestões e reclamações da população, de forma segura e eficiente. Deverão ser criados mecanismos, integradas aos portais de transparência, para que as denúncias possam ser enviadas de maneira anônima, garantindo proteção ao denunciante, como apontado por (Bona, De, 2022;

TCE/RS, 2021). Isso garantirá maior controle social e transparência no processo de resolução de conflitos e irregularidades, conforme sugerido pela OCDE (2018).

Com a criação de canais de participação e a promoção de audiências públicas e consultas populares, espera-se que a comunidade esteja mais envolvida nas decisões governamentais, resultando em maior transparência e controle social, conforme sugerido por (Hoekstra, Huberts e Montfort 2023). O aumento na participação também proporcionará uma fiscalização mais eficiente da gestão pública.

O fortalecimento das ouvidorias e a criação de canais de denúncia permitirão à população participar ativamente da fiscalização da administração municipal, resultando em maior credibilidade e confiança nas ações governamentais, como reforçado pelo TCE/RS (2021). A participação contínua da comunidade no acompanhamento das políticas públicas fortalecerá uma cultura de integridade, onde a população se tornará uma aliada importante na garantia da transparência e na prevenção de irregularidades, conforme sugerido pela OCDE (2018).

## 6.7 Fortalecimento da Estrutura Organizacional

A sétima etapa do programa de integridade será focada no fortalecimento da estrutura organizacional dos municípios do CISAN. O objetivo é reorganizar e otimizar as estruturas administrativas para garantir que as práticas de integridade, transparência e controle sejam implementadas de forma eficiente e integrada. Isso inclui a descentralização de funções, a melhoria dos processos internos e a integração entre diferentes setores da administração municipal. Conforme apontado por Hoekstra e Kaptein (2021), uma estrutura organizacional robusta e bem delineada é fundamental para a implementação eficaz de políticas de governança e integridade.

Será realizada uma auditoria organizacional para avaliar a atual estrutura administrativa dos municípios e identificar pontos de ineficiência, sobreposição de funções e áreas de risco. A partir dessa análise, será proposta uma reorganização dos setores, com uma clara divisão de responsabilidades e maior integração entre as áreas estratégicas, como sugerido por Hoekstra e Kaptein (2021).

A descentralização de decisões será promovida, permitindo que funções de controle e fiscalização sejam distribuídas de forma mais eficaz entre diferentes setores, reduzindo a centralização excessiva e contribuindo para a eficiência administrativa, assim bem como reduzir

a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes, conforme proposto na Lei 14.133/2021.

Com a criação de fluxos de comunicação interna simplificado a troca de informações entre diferentes departamentos será facilitada, promovendo a integração entre setores, de forma mais ágil. Essa integração é essencial para reduzir a fragmentação organizacional e melhorar o controle interno, como sugerido por De Bona (2022).

Espera-se que a reorganização das estruturas administrativas contribua para uma administração pública municipal mais eficiente, com funções de controle e fiscalização distribuídas de forma mais equilibrada, aproveitando os recursos humanos disponíveis, mas alocados de forma correta. Isso reduzirá a sobrecarga em determinados setores e promoverá uma tomada de decisões mais ágil e eficiente, conforme sugere Autounian et al. (2021).

## 6.8 Plano de Monitoramento e Avaliação Contínua

A oitava e última etapa do programa de integridade será a criação de um plano de monitoramento e avaliação contínua. O plano será fundamental para garantir que as ações e estratégias do programa sejam avaliadas periodicamente, permitindo a identificação de falhas, a correção de desvios e a adaptação às mudanças institucionais.

Como indicado pela OCDE (2018) a avaliação contínua é essencial para assegurar a eficácia e a sustentabilidade dos programas de integridade. O monitoramento permitirá o acompanhamento em tempo real das atividades do programa, enquanto a avaliação medirá o impacto das ações implementadas, proporcionando dados concretos para ajustes necessários ao longo do tempo.

Serão estabelecidos indicadores de desempenho específicos para avaliar as diversas dimensões do programa de integridade, incluindo transparência, eficiência, conformidade e participação cidadã. Esses indicadores serão desenvolvidos com base em métricas sugeridas pela OCDE (2018) e pela CGU (2021) adaptados ao contexto, como o nível de transparência dos processos administrativos e da participação social. Os indicadores serão organizados em categorias que permitam avaliar diferentes aspectos do programa, como a eficácia das ferramentas tecnológicas, a aderência aos princípios de governança e a qualidade das decisões da liderança.

Avaliações periódicas de todas as áreas do programa deverão ser realizadas, baseadas nos indicadores de desempenho estabelecidos, com o acompanhamento do comitê gestor e

participação do CISAN. Essas avaliações devem ser trimestrais ou semestrais, mas não podem ser muito distantes para não perder o foco e o empenho.

Os resultados do monitoramento e das avaliações serão compilados em relatórios de controle, que serão disponibilizados ao público por meio mídias visuais facilitadas e dashboards publicadas nos portais de transparência de cada município. Isso garantirá que a população tenha acesso às informações sobre o desempenho do programa e que possa acompanhar sua evolução. Os relatórios incluirão as ações corretivas tomadas com base nas avaliações, demonstrando o compromisso da administração com a melhoria contínua e a correção de falhas.

O plano de monitoramento e avaliação permitirá ajustes constantes e correções imediatas sempre que forem detectadas falhas, garantindo a eficácia do programa e sua adaptação às demandas institucionais e sociais, como indicado pela OCDE e também CGU. E com base nas avaliações, o programa de integridade poderá ser ajustado regularmente para garantir sua adaptação às novas realidades e desafios enfrentados pelos municípios. A literatura destaca que a flexibilidade é fundamental para a sustentabilidade dos programas de integridade, como reforçado por Hoekstra e Kaptein (2021)

## 7 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo central propor um programa de integridade adaptado às particularidades e capacidades institucionais dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste II da Bahia (CISAN). Para alcançar esse objetivo, foram considerados três objetivos específicos: i) identificar os elementos fundamentais de um programa de integridade no contexto da governança municipal; ii) investigar os fatores institucionais que influenciam a implementação de um programa de integridade nos municípios do CISAN; e iii) examinar as expectativas dos gestores de controle interno quanto aos impactos de um programa de integridade na governança municipal.

Os resultados evidenciaram que os elementos fundamentais para um programa de integridade incluem: comprometimento da alta direção, criação de uma estrutura normativa sólida, valorização da ética na cultura organizacional, capacitação dos servidores, fortalecimento da participação social, monitoramento constante e prestação de contas. Esses aspectos são essenciais para garantir a efetividade do programa na promoção da integridade pública, prevenção de práticas corruptas e construção da confiança pública.

Do ponto de vista científico, a pesquisa contribui ao aprofundar o debate sobre os desafios institucionais que afetam a implementação de programas de integridade em pequenos municípios, com recursos limitados. Diferente de estudos que focam em grandes instituições públicas, este trabalho oferece uma visão crítica e detalhada sobre a governança municipal em localidades que enfrentam desafios estruturais e culturais significativos. A análise revela como a capacidade administrativa e a cultura organizacional podem ser obstáculos para a integridade pública, expandindo o entendimento sobre a interação entre governança, integridade e confiança pública.

Na prática, o programa proposto foi estruturado em oito fases, fundamentadas nas diretrizes da OCDE e CGU, proporcionando uma solução prática e aplicável à realidade desses municípios, que comumente enfrentam restrições de recursos, fornecendo caminhos que colaboram para fortalecer os mecanismos de controle interno e promover a transparência. Ademais, o engajamento da liderança municipal, o monitoramento contínuo e a capacitação dos servidores e são apresentados como pilares centrais para o sucesso do programa.

Contudo, a implementação de programas de integridade, por si só, não é uma solução isolada para os problemas estruturais que afetam a gestão pública desses municípios. Sua eficácia depende da superação de barreiras culturais e resistências internas, somados a

investimentos contínuos em tecnologia e, sobretudo, do envolvimento de todos os atores envolvidos. Sem uma transformação mais profunda da cultura organizacional e o comprometimento de longo prazo da liderança política, há o risco de que esses programas se tornem meramente simbólicos, sem gerar os resultados desejados.

No campo societal, pesquisa aponta para a importância de mecanismos que incentivem a participação ativa da sociedade civil, como ouvidorias e audiências públicas, mais acessível e responsivo às demandas da população, contribuindo para o fortalecimento da confiança nas ações municipais. Enquanto no contexto das políticas públicas, o estudo sublinha a necessidade de mudanças estruturais nos modelos de governança municipal, propondo diretrizes que podem ser replicadas em outros municípios com características semelhantes.

Apesar das contribuições, a pesquisa possui limitações metodológicas que devem ser reconhecidas. A principal limitação refere-se ao número reduzido de municípios que participaram da pesquisa, o que pode restringir a generalização dos resultados para outros contextos regionais. Ademais, o uso de entrevistas semiestruturadas pode ter influenciado a variabilidade nas respostas dos participantes, resultando em dados subjetivos que refletem as interpretações pessoais dos gestores entrevistados. No entanto, a triangulação de fontes de dados e a análise criteriosa mitigaram esses efeitos, assegurando a confiabilidade dos resultados.

Para pesquisas futuras, sugere-se realizar estudos em municípios de outras regiões ou com características socioeconômicas distintas, para verificar se os desafios e expectativas identificados são comuns ou específicos ao contexto do CISAN. E ainda, incluir a visão de outros atores, como prefeitos, secretários municipais, servidores de diferentes níveis hierárquicos e membros de conselhos municipais e da sociedade civil, para obter uma compreensão mais abrangente e multifacetada das dinâmicas envolvidas.

Por fim, a pesquisa reforça a importância de se criar uma cultura institucional que priorize a integridade e a transparência, ao mesmo tempo que promove eficiência administrativa. Alinhado com a linha de pesquisa do PROFIAP, o trabalho contribui diretamente para o desenvolvimento de políticas públicas focadas na melhoria da qualidade da gestão pública, ao sugerir mecanismos práticos e adaptáveis que podem elevar os padrões de governança e fortalecer a confiança pública nas instituições municipais.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, R. B. DE; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 89, p. 1–28, 2019.
- ALMEIDA-SANTOS, P. S. *et al.* Efeitos da Qualidade da Governança Pública no Sentimento de Confiança da População em Países da América Latina. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 228–238, 2018.
- ALVARES, M.; ALVARES, A.; BRANCO, M. S. **Captação de recursos via transferências voluntárias: um olhar para os municípios do Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (Cioeste)** *Rev. Serv. Público Brasília*. [s.l.: s.n.].
- AMORIM, D. A. DE; OLIVEIRA, N. B. M. DE. O princípio da integridade na governança pública brasileira: uma revisão sistemática. **RAGC**, v. 10, n. 43, p. 1–21, 2022.
- ARARIPE, C. M. R. DE A.; MACHADO, R. C. R. Os programas de integridade para contratação com a administração pública estadual: nudge ou obrigação legal? um olhar sobre as duas perspectivas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, 26 set. 2018.
- AUTOUNIAN, C. S. *et al.* **Governança pública municipal: Transformando sua administração**. 2ª ed. [s.l.] NT Editora, 2021.
- BARALDI, F. H.; BORGERT, A.; FABRE, V. V. Análise dos portais de transparência de pequenos municípios do paraná. **Práticas de Administração Pública**, v. 3, n. 1, p. 63, 27 dez. 2019.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1ª ed. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARRETO, R. T. DE S.; VIEIRA, J. B. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. 3, p. 442–463, set. 2021.
- BASTIDA ALBALADEJO, F. J. Transparency and government trust. **Public Sector Economics**, v. 43, n. 1, p. 15–19, 11 mar. 2019.
- BESHI, T. D.; KAUR, R. Public Trust in Local Government: Explaining the Role of Good Governance Practices. **Public Organization Review**, v. 20, n. 2, p. 337–350, 4 jun. 2020.
- BONA, R. DE. Sistema de integridade local no Brasil: Análise de atores internos em pequenas cidades de Santa Catarina. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 86, p. 1–20, 1 jan. 2022.
- BOYD-SWAN, C. H.; MOLINA, A. D. Public Service Integrity and the Quality of Governance: Examining the Role of Citizen-Administrator Value Congruence. **Public Integrity**, v. 21, n. 3, p. 229–247, 4 maio 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Brasília / DF: Diário Oficial da União, 1988.
- 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**. Brasília: [s.n.].
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022 (DOU, Ed.)** Brasília, 2022. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/2022/07/Decreto/D11129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/2022/07/Decreto/D11129.htm)>. Acesso em: 5 set. 2024
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Brasileira de Direito Público**, v. 23, p. 145–186, 2008.
- \_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. b, p. 53–87, 29 nov. 2022.
- BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 370–395, 2020.

- CAVALCANTE FORTE, E. Transparência pública e acesso à informação: uma análise do Portal da Transparência do município de Fortaleza. **Revista Controle**, v. 18, n. 2, p. 429–456, dez. 2020.
- CGU. **Plano de Integridade da CGU**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65900/5/Plano\\_de\\_Integridade\\_CGU.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65900/5/Plano_de_Integridade_CGU.pdf)>. Acesso em: 31 mar. 2023.
- CISAN. **Consórcio Intermunicipal Do Semiárido Nordeste II – CISAN**. Disponível em: <<https://cisan.com.br/o-consorcio/>>. Acesso em: 30 ago. 2023.
- COELHO, R.; GUTH, F.; LOUREIRO, M. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 4, p. 778–808, 24 dez. 2020.
- COELHO, T. R. *et al.* Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 75, 18 ago. 2018.
- CORREIO, M. N. O. P.; CORREIO, O. V. DE O. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 2, 2019.
- COSTA, F. F. M. *et al.* Programas de integridade na administração pública: um estudo bibliométrico. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 13, n. 4, p. 2482–2498, 30 dez. 2022.
- COSTA MARQUES, M. DA C. DA. Efeitos da corporate governance no setor público: o caso dos municípios portugueses. **HUMAN REVIEW. International Humanities Review / Revista Internacional de Humanidades**, v. 17, n. 6, p. 1–7, 3 mar. 2023.
- CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Projeto de pesquisa : métodos qualitativo, quantitativo e misto [recurso eletrônico]**. 5ª ed. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.
- DIXON, R.; ELSTON, T. Efficiency and legitimacy in collaborative public management: Mapping inter-local agreements in England using social network analysis. **Public Administration**, v. 98, n. 3, p. 746–767, 17 set. 2020.
- DORNELLES HOSANNAH, L. Intermunicipal cooperation: policy transfer in São Paulo and Rio de Janeiro. **Regional Studies**, v. 54, n. 7, p. 987–998, 2 jul. 2020.
- EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO. **OCDE formaliza convite para início da adesão do Brasil à organização**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/ocde-formaliza-convite-para-inicio-da-adesao-do-brasil-organizacao>>. Acesso em: 15 set. 2023.
- ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO** Escritório contra Drogas e Crime Nova Iorque Nações Unidas, , 2007. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2023
- FELICIANO, A. *et al.* A falta de trabalho institucional e mudanças organizacionais incompletas em municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 2, p. 375–391, 25 abr. 2019.
- FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 71–88, jan. 2018.
- FONSECA, D. R. DA *et al.* Escolas de Governo e Redes de Capacitação no Setor Público: Perspectivas Metodológicas para Governança. **Revista do Serviço Público**, v. 70, p. 34–70, 6 dez. 2019.
- GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7ª ed. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

- GRAAF, G. DE; HUBERTS, L.; STRÜWER, T. Integrity Violations and Corruption in Western Public Governance: Empirical Evidence and Reflection from the Netherlands. **Public Integrity**, v. 20, n. 2, p. 131–149, 4 mar. 2018.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, n. 77, 2021.
- GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.
- GUERRERO, O. A.; CASTAÑEDA, G. Does expenditure in public governance guarantee less corruption? Non-linearities and complementarities of the rule of law. **Economics of Governance**, v. 22, n. 2, p. 139–164, 26 jun. 2021.
- HAEFFELE, S.; YATSYSHINA, Y. Governance for living better together: A special issue on public administration and self-governance. **The Review of Austrian Economics**, v. 34, n. 3, p. 341–346, 19 set. 2021.
- HOEKSTRA, A. **Integrity Management Infrastructure: Dutch Design** Conference paper for the V International Conference: “National Anticorruption Strategies”. **Anais... Warsaw**: Organized by the Central Anticorruption Bureau, the Ministry of the Interior and the Civil Service, 2014.
- HOEKSTRA, A.; HUBERTS, L.; MONTFORT, A. VAN. Content and Design of Integrity Systems: Evaluating Integrity Systems in Local Government. **Public Integrity**, v. 25, n. 2, p. 137–149, 4 mar. 2023.
- HOEKSTRA, A.; KAPTEIN, M. The Institutionalization of Integrity in Local Government. **SSRN Electronic Journal**, 2011.
- HOEKSTRA, A.; KAPTEIN, M. The Institutionalization of Integrity in Local Government. **Public Integrity**, v. 15, n. 1, p. 5–28, 1 jan. 2012.
- \_\_\_\_\_. The Integrity of Integrity Programs: Toward a Normative Framework. **Public Integrity**, v. 23, n. 2, p. 129–141, 4 mar. 2021.
- HUBERTS, L. **Quality of Governance**. Cham: Springer International Publishing, 2020.
- HUBERTS, L.; MONTFORT, A. VAN. Building ethical organisations: the importance of organisational integrity systems. *Em: Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration*. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2020. p. 449–462.
- HUBERTS, L. W. J. C. Integrity: What it is and Why it is Important. **Public Integrity**, v. 20, n. sup1, p. S18–S32, 18 jan. 2018.
- HUBERTS, L. W. J. C.; SIX, F. E. Local Integrity Systems. **Public Integrity**, v. 14, n. 2, p. 151–172, 1 abr. 2012.
- IACOVINO, N. M.; BARSANTI, S.; CINQUINI, L. Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: the Case of the Tuscany Region. **Public Organization Review**, v. 17, n. 1, p. 61–82, 20 mar. 2017.
- IFAC, I. F. O. A.; CIPFA, C. I. O. P. F. A. A. **International framework: good governance in the public sector**. New York: [s.n.]. Disponível em: <<https://www.cipfa.org/-/media/files/publications/standards/ifac/ifac-good-governance-in-public-sector-a4-4pp-v11-hyperlink.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2023.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos Municípios - PIB\_MUNIC**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>>. Acesso em: 14 set. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Estimativas de População**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>>. Acesso em: 14 set. 2023.

- KLEIN, R. H.; KLEIN, D. C. B.; LUCIANO, E. M. Identificação de mecanismos para a ampliação da transparência em portais de dados abertos: uma análise no contexto brasileiro. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, n. 4, p. 692–715, dez. 2018.
- LAPUENTE, V.; WALLE, S. VAN DE. The effects of new public management on the quality of public services. **Governance**, v. 33, n. 3, p. 461–475, 13 jul. 2020.
- LASTHUIZEN, K.; HUBERTS, L.; HERES, L. How to Measure Integrity Violations. **Public Management Review**, v. 13, n. 3, p. 383–408, mar. 2011.
- LIMA, M. M. B.; LINHARES, E. A. “Medidas excepcionais para tempos excepcionais”: a Operação Lava Jato e a erosão democrática brasileira. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 13, n. 3, p. 370–389, 24 maio 2022.
- LIRA, A. R.; DINIZ, J. A. Fatores Determinantes do Nível de Recursos Internos nos Municípios Brasileiros. **XIX USP International Conference in Accounting**, 2019.
- LOURENÇO, R. P. Uma análise de portais governamentais abertos: uma perspectiva de transparência para prestação de contas. 2015.
- MARCO, C. A. F. DI; TERCI, E. T. Transparência municipal e controle social: a visão dos Observatórios Sociais sobre os portais de transparência e acesso à informação. **Interações (Campo Grande)**, p. 313–330, 3 ago. 2022.
- MARCONI, M. DE A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 8ª ed. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- MARENCO, A.; CATE, L. TEN. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, n. 77, 2021.
- MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3–21, dez. 2017.
- MATIAS-PEREIRA, J. A Governança Corporativa Aplicada No Setor Público Brasileiro. **Administração Pública E Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109–134, 2010.
- MATIAS-PEREIRA, J. Governança no setor público: ênfase na melhoria da gestão, transparência e participação da sociedade. **Brazilian Journal of Development**, p. 56419–56441, 10 ago. 2022.
- \_\_\_\_\_. New public governance: evolution and transformations in public administration. **Concilium**, v. 23, n. 15, p. 505–524, 4 ago. 2023.
- MCDONALD, B. D. *et al.* The future of public administration research: An editor’s perspective. **Public Administration**, v. 100, n. 1, p. 59–71, 31 mar. 2022.
- MESQUITA, C. B. C. DE. Reflexões sobre a arquitetura jurídica dos programas de integridade pública: Afinal, são realmente necessários? . **Journal of Law and Regulation**, v. 6, n. 1, p. 1–20, 2020.
- MICHENER, G.; NICHTER, N. Variáveis determinantes para cumprimento à Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros. **FGV**, 2020.
- MONTFORT, A. VAN; OGRIC, B.; HUBERTS, L. The (in)completeness of local integrity systems, A cross-sectional study on municipal integrity systems for civil servants in the Netherlands. **Archives of Business Research**, v. 6, n. 9, p. 70–90, 30 set. 2018.
- MORGAN, M. J. *et al.* Inter-municipal cooperation and local government perspectives on community health and wellbeing. **Australian Journal of Public Administration**, 19 jul. 2023.
- MORSHED ALOM, MD. Public Sector Organizational Culture: Experience from Frontline Bureaucracies. *Em: A Closer Look at Organizational Culture in Action*. [s.l.] IntechOpen, 2021. .

- OCDE. **Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública**. [s.l.] OCDE. Organization for Economic Co-operation and Development, 2018.
- \_\_\_\_\_. **Manual de Integridade Pública da OCDE**. Paris: OECD Publishing, 2022.
- PAANAKKER, H.; MASTERS, A.; HUBERTS, L. Quality of Governance: Values and Violations. *Em: Quality of Governance*. Cham: Springer International Publishing, 2020. p. 3–24.
- PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39–55, set. 2008.
- PEREIRA, B. A. D.; CKAGNAZAROFF, I. B. Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. **CADERNOS EBAPE.BR**, v. 19, n. 1, p. 111–122, mar. 2021.
- PEREIRA, J. W. O Impacto do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) na eficiência fiscal das prefeituras. **CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS**, v. 18, n. 3, p. 1–67, 11 mar. 2020.
- PERLMAN, B. J.; REDDICK, C.; DEMIR, T. A compliance—integrity framework for ethics management: An empirical analysis of local government practice. **Public Administration Review**, v. 83, n. 4, p. 823–837, 7 jul. 2023.
- PLISCOFF-VARAS, C.; LAGOS-MACHUCA, N. Efecto de las capacitaciones en la reflexión sobre ética y corrupción. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 4, p. 950–968, ago. 2021.
- RODRIGUEZ, A. Defining Governance in Latin America. **Public Organization Review**, v. 19, n. 1, p. 5–19, 17 mar. 2019.
- SAID, J. *et al.* Impacts of accountability, integrity, and internal control on organisational value creation: evidence from Malaysian government linked companies. **International Journal of Business Governance and Ethics**, v. 14, n. 2, p. 206, 2020.
- SAMPIERI, R. H.; CALLADO, C. F.; LUCIO, M. DEL P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 5<sup>a</sup> ed. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.
- SANTOS, F. S. M. DOS; PAULILLO, L. F. D. O. E. A nova realidade brasileira de necessidade de programas de integridade das pessoas jurídicas licitantes em processos licitatórios da administração pública. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 3, 1 mar. 2022.
- SANTOS, J. G. DOS *et al.* Cooperação intermunicipal na Política Nacional de Meio Ambiente: as capacidades estatais importam? **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 6, p. 745–771, dez. 2022.
- SANTOS, R. R. DOS; ROVER, S. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 732–752, 2019.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347–369, abr. 2009.
- SELL, F. F. *et al.* Accountability: uma observação sobre o nível de transparência de municípios. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 248–259, 1 out. 2018.
- SILVA, D. P. DA; SILVESTRE, H. C.; EMBALO, A. A. A cooperação intermunicipal no Brasil: o caso dos consórcios de resíduos sólidos. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 5, p. 1239–1259, out. 2020.
- SILVA, J. M. C. 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, 19 ago. 2022.

- SILVA, M. V. G. DA. Índice de Governança Pública Municipal (IGovPMun): um instrumento de avaliação e controle social. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 11, n. 3, p. 795, 11 set. 2022.
- STAKE, R. E. **Case studies**. In N. K. Denzin, & Y.S. Lincoln (Eds.), **The Sage Handbook of qualitative research**. 2ª ed. [s.l.] Sage Publications, 2000.
- STEIN, G. DE Q. **Capacidades Estatais e Políticas Públicas: Análise das Políticas Industriais Brasileiras no Século XXII** Seminário Internacional de Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Anais...**Porto Alegre: I Seminário Internacional de Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul, set. 2015. Acesso em: 3 mar. 2023
- STREBEL, M. A.; BUNDI, P. A policy-centred approach to inter-municipal cooperation. **Public Management Review**, p. 1–22, 23 mar. 2022.
- STROÍŃSKA, E. New Public Management as a Tool for Changes in Public Administration. **Journal of Intercultural Management**, v. 12, n. 4, p. 1–28, 1 dez. 2020.
- TCE/RS, T. DE C. DO E. DO R. G. DO S. **Acesso à informação na prática: Orientação para cidadãos, gestores públicos e Tribunais de Contas do Rio Grande do Sul**. [s.l.: s.n.]. TCU. **Levantamento traz dados sobre corrupção nas organizações públicas brasileiras**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/levantamento-traz-dados-sobre-corrupcao-nas-organizacoes-publicas-brasileiras.htm>>. Acesso em: 23 fev. 2023.
- TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519–550, 27 dez. 2019.
- TEIXEIRA, J. V.; RAMOS LAMENHA, A. A. Índices de transparencia y gestión en las entidades públicas como herramienta de control y desempeño: una comparación entre indicadores municipales en Alagoas - Brasil. **Visión de futuro**, v. 23, n. 1, 2019.
- TORFING, J.; TRIANTAFILLOU, P. What’s in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. **International Review of Public Administration**, v. 18, n. 2, p. 9–25, ago. 2013.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2022**. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em: 3 mar. 2023.
- VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. DE S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap ed. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2019.
- VIOL, D. M. 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.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e método**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- YURISCH, K. A.; SOTO, K. R.; FUENZALIDA, C. R. Inter-municipal cooperation in Latin America: current situation and future research challenges. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 3, p. 575–591, jun. 2019.
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137, 28 maio 2015.

**APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas aplicado junto aos controladores municipais****ROTEIRO DE PESQUISA: PROGRAMA DE INTEGRIDADE NO CONTEXTO DOS  
MUNICÍPIO DO CISAN**

Nome do município: \_\_\_\_\_

Cargo do respondente: \_\_\_\_\_

**I - Investigar as percepções dos gestores nos municípios do CISAN quanto à questão da integridade, considerando as particularidades e capacidades institucionais.**

- a) Como você entende o conceito de integridade no contexto da administração pública municipal?
- b) Em sua visão, quais são os aspectos mais importantes para manter a integridade no governo municipal?
- c) Quais são os principais desafios ao tentar promover a integridade? (a questão diz respeito a desafios como: falta de recursos financeiros, humanos, tecnológicos)?
- d) Você percebe alguma resistência cultural ou organizacional à promoção da integridade? Se sim, pode descrever?
- e) Como você avalia o apoio político ou liderança em relação à promoção da integridade no seu município?
- f) Em sua opinião, a legislação ou regulamentação atual do seu município é clara e suficiente para promover a integridade?
- g) Existem mecanismos de responsabilização eficazes em seu município? Se não, quais são as lacunas?
- h) Como você avalia a transparência e os mecanismos de comunicação em seu município?

- i) Quais são as particularidades de seu município que podem influenciar a promoção da integridade?
- j) De que forma a estrutura administrativa e política atual facilita ou dificulta a promoção da integridade no seu município?
- k) Como você avalia a relação do município com a comunidade e o nível de engajamento cidadão nessa relação de transparência e integridade?
- l) Seu município possui departamentos ou pessoal dedicado à integridade? Se sim, como eles funcionam?
- m) Como você avalia o nível de treinamento e capacitação dos servidores do município em relação à integridade?
- n) Existem sistemas de monitoramento e avaliação da integridade? Como eles são implementados e avaliados?
- o) Como o município responde a violações ou desvios relacionados à integridade?

## **II - Examinar as expectativas dos gestores de controle interno quanto aos impactos de um programa de integridade na governança municipal**

- a) Quais são suas expectativas em relação à melhoria da transparência com a implementação de um programa de integridade no seu município?
- b) Você acredita que um programa de integridade pode fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições municipais? Por quê?
- c) Como você espera que um programa de integridade influencie a eficiência operacional do município?

- d) Você acredita que um programa de integridade pode reduzir desvios de finalidade, como corrupção e fraudes, entre outros riscos no seu município?
- e) Você antecipa alguma resistência interna à implementação de um programa de integridade no seu município?
- f) Quais são suas preocupações em relação aos custos de implementação e manutenção de um programa de integridade no seu município?
- g) Você acredita que a implementação de um programa de integridade pode aumentar a complexidade burocrática no seu município?
- h) Em seu ponto de vista, poderá existir preocupações sobre possíveis retaliações ou conflitos devido à implementação do programa integridade no seu município?
- i) Como você acredita que um programa de integridade pode influenciar o engajamento, relação com a sociedade?
- j) Quais são suas expectativas em relação à comunicação com o público após a implementação de um programa de integridade?
- k) Como você acredita que um programa de integridade pode influenciar (positivamente ou negativamente) a reputação do município?
- l) Você vislumbra alguma mudança organizacional devido à implementação de um programa de integridade no seu município?
- m) Quais são suas expectativas em relação à necessidade de treinamento ou capacitação adicional com a implementação do programa de integridade?
- n) Como você vê a implementação ou aprimoramento de sistemas de monitoramento e avaliação do programa de integridade?

- o) Você acredita que o município pode implementar e manter um programa de integridade como política institucional a longo prazo? Por quê? (aprovação de uma lei municipal)
  
- p) Como você vê a governança municipal com a implementação do programa nos próximos anos?

## APÊNDICE B – Matriz da investigação dos Portais Municipais

### MATRIZ DE INVESTIGAÇÃO – PORTAL DO MUNICÍPIO

**Objetivo Geral:** Analisar como o município promove a integridade pública por meio do exame das informações disponibilizadas em seu portal, com foco nos quatro eixos fundamentais: Compliance (Legislação e Normas), Estruturas e Órgãos de Controle Interno, Transparência (Acesso à Informação) e Mecanismos de Participação Social.

#### EIXO 1 - Compliance: Legislação e Normas

Item	Critério	Fundamento Legal	Investigação	S/N
1.1	O município possui códigos de conduta ou normas de compliance para servidores e fornecedores?	Art. 37, caput, da CF (Princípio da moralidade e publicidade)	Existem códigos de conduta formais e disseminados entre servidores e fornecedores?	
1.2	O município regulamentou a Lei de Acesso à Informação (LAI)?	Lei nº 12.527/2011, Art. 45	O município possui regulamentação específica para atender às disposições da LAI?	
1.3	Há política anticorrupção baseada na Lei nº 12.846/2013?	Lei nº 12.846/2013, Art. 7º, I-VIII; Decreto nº 8.420/2015, Art. 41	O município adota normas para prevenir e combater a corrupção?	
1.4	Publica e atualiza normas de licitação e contratos?	Art. 37 da CF e Art. 8º da LAI, Art. 19, §1º e Art. 94, §3º da Lei nº 14.133/2021.	As normas de licitação e contratos estão publicadas e atualizadas?	
1.5	Existe norma sobre conflito de interesse e nepotismo?	Decreto nº 10.571/2020, Art. 3º, §1º, III	Há regulamentação para evitar nepotismo e conflitos de interesse?	
1.6	Publica as Leis vigentes (PPA, LDO e LOA)	Art. 48 LRF	O município publica As Leis orçamentárias vigentes tempestivamente?	
1.7	O portal divulga atos normativos próprios?	Art. 8º, §1º, III, da Lei nº 12.527/2011 (LAI)	Os atos normativos (Decretos, portarias, resoluções, etc) estão acessíveis em formato digital no portal?	
1.8	Há no portal Leis municipais atinentes aos servidores públicos municipais?	Art. 8º, §1º, III, da Lei nº 12.527/2011 (LAI)	O Município publica o estatuto dos servidores, planos de carreira, estrutura administrativa, Lei de diárias, etc no portal?	
1.9	O município realiza capacitações sobre ética e compliance?	Art. 14 da Lei nº 8.429/1992	O município oferece capacitações periódicas sobre ética na gestão pública?	
1.10	Possui e publicou código de ética?	Art. 116, inciso IX, da Lei nº 8.112/1990	Existem códigos de ética específicos para cada setor da administração pública municipal?	
1.11	Possui e publicou normatização do SAFIC	Art. 48, § 1º, inciso III, e § 6º, da LRF, Art. 1º, § 1º Decreto nº 10.540/2020	O Município regulamentou os procedimentos do SIAFIC?	

## EIXO 2 - Estruturas e Órgãos de Controle Interno

Item	Critério	Fundamento Legal	Investigação	S/N
2.1	O município possui uma Controladoria Geral ou órgão equivalente?	Art. 31 da CF, caput	O município possui uma estrutura formal de controle interno?	
2.2	A estrutura e atribuições da Controladoria estão publicadas no portal?	Art. 8º, §1º, I, da LAI	As informações sobre a estrutura e funções da Controladoria estão disponíveis e atualizadas?	
2.3	O portal publica relatórios de auditoria interna e fiscalização?	Art. 48, caput, da LC nº 101/2000 (LRF)	Estão disponíveis relatórios de auditoria e fiscalização para consulta pública?	
2.4	As informações de controle interno são atualizadas regularmente?	Art. 8º, caput, da LAI	A Controladoria atualiza periodicamente as informações disponíveis ao público?	

## EIXO 3 - Transparência: Acesso à Informação

tem	Critério	Fundamento Legal Completo	Investigação	/N
3.1	O portal possui seção de transparência sobre orçamentos, ditais e resultados dos certames, licitações e contratos celebrados?	Art. 8º, caput, da Lei nº 12.527/2011 (LAI) e Art. 48, caput, da LC nº 101/2000	Há uma seção específica e atualizada sobre transparência no portal?	
3.2	Publica a ordem cronológica de pagamentos?	Art. 141, §3º, da Lei nº 14.133/2021	A ordem dos pagamentos é transparente e justificada no portal?	
3.3	O Portal da Transparência é de fácil acesso para os cidadãos?	Art. 8º, §3º, I, da LAI	O portal é intuitivo e permite consultas fáceis?	
3.4	O município atende à Lei de Acesso à Informação (LAI) com mecanismo de pedidos de informação - SIC?	Art. 9º, 10, caput, da LAI	O município possui um sistema eficiente de pedidos de informação (e-SIC)?	
3.5	As informações disponibilizadas são claras, atualizadas e relevantes?	Art. 8º, §1º, I, da LAI	As informações públicas são apresentadas de forma clara e atualizada?	

## EIXO 4 - Mecanismos de Participação Social

Item	Critério	Fundamento Legal	Investigação	S/N
4.1	O município possui conselhos municipais ativos?	Art. 204, inciso II, da CF e Lei nº 8.142/1990	O município possui conselhos ativos em saúde, educação e assistência social?	
4.2	As reuniões dos conselhos são divulgadas com antecedência (calendários, atas)?	Art. 8º, §1º, II, da LAI	As reuniões e suas deliberações são transparentes e divulgadas no portal?	

4.3	O município possui canais de denúncia ou ouvidoria?	Art. 9º, caput, da LAI e Art. 7º, §4º, da Lei nº 13.460/2017	O município disponibiliza canais acessíveis para denúncias e manifestações?	
4.4	Realiza consultas públicas e audiências para a participação cidadã?	Art. 48, §1º, da LC nº 101/2000	O município realiza consultas e audiências públicas para decisões estratégicas?	
4.5	Divulgação das datas das audiências públicas quanto ao cumprimento das metas fiscais e da trajetória da dívida?	Art. 9º, §4º, da LC nº 101/2000	O município realiza audiências públicas para avaliação quanto ao cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida?	

### Como Usar o Quadro

1. Organização por Eixo: Cada item é vinculado a um dos quatro eixos principais:
  - Compliance: Legislação e Normas;
  - Estruturas e Órgãos de Controle Interno;
  - Transparência: Acesso à Informação;
  - Mecanismos de Participação Social.
  
2. Preenchimento do Indicador de Conformidade (S/N):
  - Marcar "S" se o critério for atendido.
  - Marcar "N" se o critério não for atendido.



**PROPOSTA DE UM PROGRAMA DE  
INTEGRIDADE ADAPTADO ÀS  
PARTICULARIDADES E CAPACIDADES  
INSTITUCIONAIS DOS MUNICÍPIOS  
INTEGRANTES DO CISAN**

## PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Ucleriston dos Santos Menezes ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Dr. Cláudio Márcio Campos de Mendonça e coorientação do Dr. Kleverton Melo de Carvalho, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



Resumo

03

Contexto e/ou organização e/ou  
setor da proposta

04

Público-alvo da proposta

05

Descrição da situação-problema

06

Objetivos da proposta de intervenção

07

Diagnóstico e análise

08

Proposta de intervenção

11

Responsáveis pela proposta de  
intervenção e data

17

Referências

18

Protocolo de recebimento

19

SUMÁRIO

## RESUMO

Este Relatório Técnico Conclusivo apresenta a proposta de um Programa de Integridade adaptado às particularidades dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste II (CISAN) da Bahia. Nesse contexto, o estudo concentrou-se em três aspectos principais: identificação dos elementos fundamentais de um programa de integridade, investigação dos fatores institucionais que influenciam sua implementação e análise das expectativas dos gestores de controle interno em relação aos impactos esperados.

A pesquisa evidenciou fatores como a escassez de recursos humanos e tecnológicos, fragilidades das estruturas organizacionais e a resistência cultural interna como os principais obstáculos à adoção de práticas de integridade. A proposta de intervenção visa enfrentar esses desafios por meio da capacitação contínua de servidores, do engajamento da liderança política e da sociedade civil, adoção de medidas para melhorar os controles internos e prevenir riscos a atos que desviam do interesse público.



Programas de integridade são fundamentais para criar uma cultura organizacional que prioriza a ética, garantindo que o comportamento dos servidores públicos esteja sempre alinhado com o interesse público (OCDE, 2022).

## CONTEXTO

A proposta de intervenção foi realizada no contexto dos municípios que compõem o Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste II (CISAN), localizado na região semiárida do estado da Bahia. O CISAN é uma associação intermunicipal voltada para a cooperação em áreas estratégicas como gestão pública. Os municípios consorciados são predominantemente de pequeno e médio porte, localizados em uma das regiões mais vulneráveis do país, enfrentando desafios econômicos e sociais significativos decorrentes de condições climáticas adversas e da escassez de recursos.

A economia local é amplamente baseada no setor de serviços, principalmente voltado para a administração pública, com pouca expressividade na produção agrícola e industrial. As exceções são Adustina, Fátima e Paripiranga, que possuem uma produção agrícola mais significativa em comparação aos demais. Ainda assim, a arrecadação de receitas próprias nesses municípios permanece baixa (IBGE, 2020). Apesar da homogeneidade econômica, apenas sete gestores de controle interno participaram da pesquisa. Para preservar sua confidencialidade, os municípios foram identificados pelas siglas M1 a M7.

Esses municípios apresentam desafios comuns, como a baixa capacidade administrativa, restrições financeiras e limitações nos recursos humanos e tecnológicos, agravadas pela predominância de setores de controle interno com equipes reduzidas. A fragmentação das estruturas organizacionais e a resistência cultural também são obstáculos na implementação de programas de Integridade.

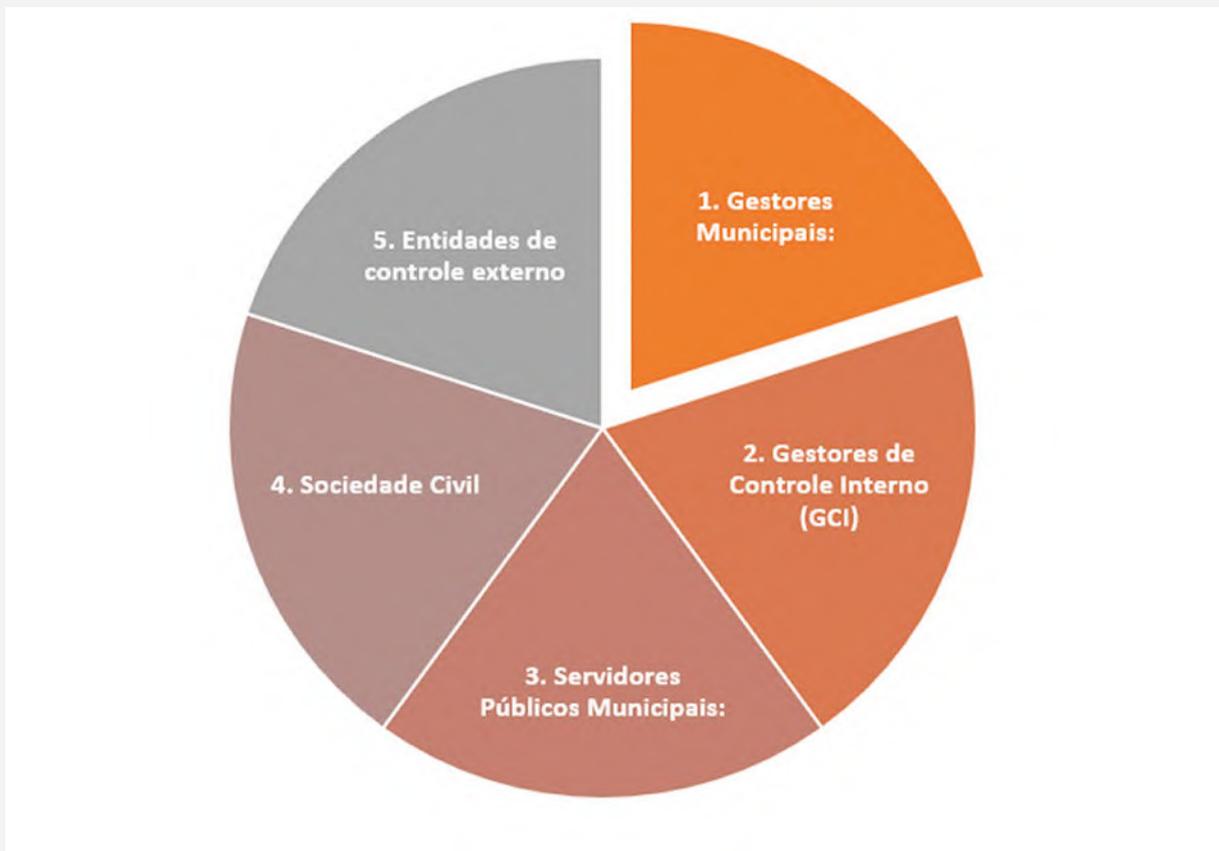


# PÚBLICO-ALVO

A proposta de intervenção tem como público-alvo os seguintes grupos, em ordem de prioridade:

- **Gestores municipais** – São responsáveis pela tomada de decisões e precisam estar engajados no apoio político e financeiro para a efetiva execução do programa de integridade.
- **Gestores de controle interno** – Responsáveis por garantir o cumprimento das normas legais, supervisionar processos administrativos e detectar desvios de conduta, sendo fundamentais para a eficácia do Programa de Integridade..
- **Servidores públicos Municipais** – Como principais executores das políticas públicas, são diretamente afetados e precisam ser capacitados para incorporar práticas de integridade e transparência no cotidiano administrativo.
- **Sociedade Civil**– A transparência e o envolvimento cidadão são essenciais para o sucesso do programa, sendo necessário incentivar a participação ativa da comunidade na fiscalização e acompanhamento da gestão pública.
- **Entidades de controle externo** – Tribunal de Contas e Ministério Público também são partes interessadas, visto que colaboram na supervisão e monitoramento das práticas de integridade e governança.

**Figura 1:** Público alvo

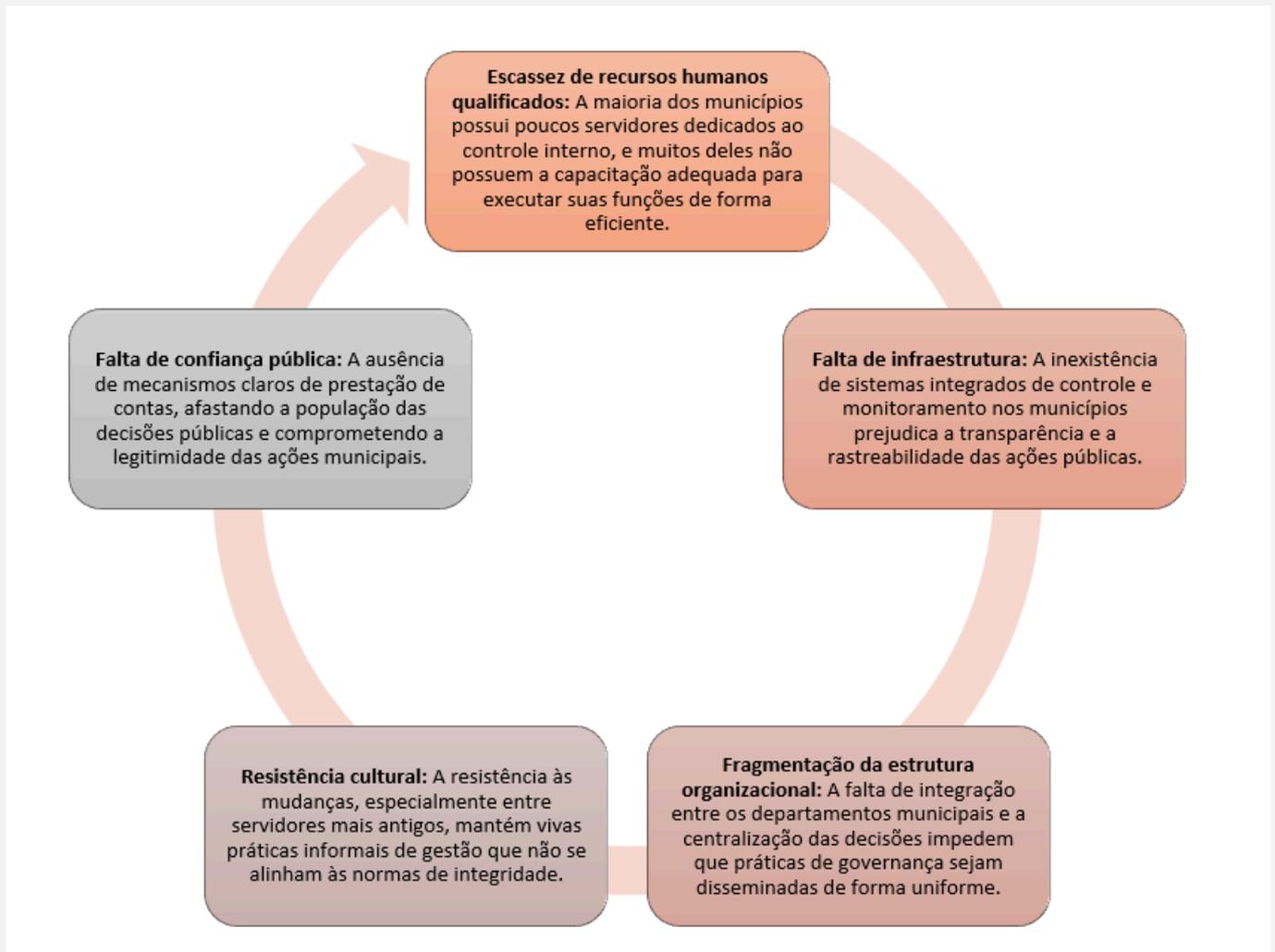


**Fonte:** Elaborado pelos Autores (2024)

## DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Os municípios que compõem o Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste II (CISAN) enfrentam diversos desafios institucionais e operacionais, que comprometem a implementação de práticas de governança e integridade pública. As dificuldades estão diretamente relacionadas a vários fatores:

Figura 2: Fatores



Fonte: Elaborado pelos Autores (2024)

"A integridade no setor público só pode ser efetivamente assegurada com sistemas completos e adaptados às necessidades de cada município, minimizando riscos e promovendo a confiança pública" (Montfort; Ogric; Huberts, 2018).

## **OBJETIVOS DA PROPOSTA**

O propósito geral da proposta de intervenção é propor um Programa de Integridade adaptado às realidades institucionais dos municípios que compõem o Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste II (CISAN). Com isso, pretende-se promover a transparência, fortalecer a governança pública, reduzir desvios de conduta e aumentar a confiança pública nas administrações municipais, com foco na sustentabilidade a longo prazo dessas práticas.

### **Objetivos Específicos:**

- Promover a transparência nas ações da gestão municipal facilitando o acompanhamento por parte dos cidadãos;
- Fortalecer a governança e reduzir desvios de conduta a partir da implementação de medidas preventivas e corretiva;
- Capacitar os servidores públicos municipais para adquiram conhecimento e habilidades necessários para atuar de maneira ética e transparente;
- Reduzir a complexidade burocrática e melhorar a eficiência administrativa com a simplificação de processos internos, a fim de garantir maior agilidade no atendimento às demandas da população;
- Fomentar a participação e controle social promovendo um governo mais colaborativo;
- Alinhar as ações do governo com as expectativas da sociedade gerando confiança junto à população.

# DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

O diagnóstico da situação dos municípios do Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste II (CISAN) foi realizado com base em entrevistas e análises de documentos públicos, além da observação de fatores institucionais que influenciam diretamente a implementação de um Programa de Integridade. A análise evidenciou desafios estruturais, culturais e organizacionais comuns entre os municípios, que afetam tanto a promoção da integridade quanto a eficiência da gestão pública:

**Quadro 1: Fatores institucionais**

<b>Capacidade Administrativa</b>		
<b>##</b>	<b>Descrição</b>	<b>Desafios</b>
<b>Recursos Humanos</b>	Quadro de funcionários limitado e, em muitos casos, sem formação adequada. Dependência de Consultorias externas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escassez de pessoal qualificado;</li> <li>- Resistência a mudanças por parte de servidores veteranos;</li> <li>- Formação de equipe interna;</li> </ul>
<b>Recursos Tecnológicos</b>	Ausência de sistemas integrados de gestão e monitoramento. Falta de infraestrutura tecnológica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Operações manuais e fragmentadas</li> <li>- Vulnerabilidade a falhas e desvios de integridade</li> </ul>
<b>Recursos Financeiros</b>	Limitações financeiras que afetam a contratação de pessoal e aquisição de tecnologia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuficiência de investimentos em capacitação e tecnologias de monitoramento</li> </ul>

<b>Estrutura Organizacional</b>		
<b>##</b>	<b>Descrição</b>	<b>Desafios</b>
<b>Centralização das Decisões</b>	Decisões concentradas em poucos gestores, com pouca delegação de funções.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificuldade de descentralizar responsabilidades</li> <li>- Reduzir a burocracia</li> <li>- Vencer os obstáculos dos gargalos na execução de processos</li> </ul>
<b>Fragmentação dos Departamentos</b>	Setores com comunicação ineficiente e desarticulada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inconsistências nas informações</li> <li>- Falta de coordenação nas ações administrativas</li> <li>- Comprometimento da eficácia dos programas de integridade</li> </ul>
<b>Cultura Organizacional</b>		
<b>##</b>	<b>Descrição</b>	<b>Desafios</b>
<b>Resistência à Mudança</b>	Servidores antigos resistem à introdução de novas práticas de integridade e preferem procedimentos menos regulamentados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificuldade em adotar novas práticas</li> <li>- Falta de conscientização sobre os benefícios de uma cultura ética e transparente</li> </ul>
<b>Práticas Informais</b>	Decisões administrativas são muitas vezes tomadas sem o devido registro ou documentação formal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de controle e supervisão</li> <li>- Abertura para desvios de conduta e falta de accountability</li> </ul>

<b>Estrutura de Controle e Transparência</b>		
<b>##</b>	<b>Descrição</b>	<b>Desafios</b>
<b>Estruturas e Órgãos de Controle Interno</b>	Existência de Controladoria Geral, Disponibilidade de Relatórios e Auditorias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todos os 07 Municípios possuem Controladoria, mas nenhum disponibiliza informações detalhadas sobre a estrutura e as atividades em seus portais.</li> </ul>
<b>Transparência (Acesso à Informação)</b>	Disponibilidade de dados sobre orçamentos, licitações e contratos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todos possuem seção de transparência, mas a qualidade varia.</li> <li>- Portais com dados incompletos e de difícil acesso.</li> </ul>
<b>Compliance</b>	Legislação, Códigos de Conduta, Normas de Compliance	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todos os municípios possuem legislações municipais publicadas em seus portal, mas em sua maioria desatualizadas.</li> <li>- Inexistência de códigos de conduta ou normas de compliance.</li> </ul>
<b>Mecanismos de Participação Social</b>	Conselhos Municipais, Canais de Denúncia, Consultas Públicas e Audiências	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselhos ativos, mas falta de divulgação clara e regular.</li> <li>- Canais de denúncia pouco acessíveis e sem interação significativa.</li> <li>- Consultas públicas limitadas ao cumprimento de exigências.</li> </ul>

**Fonte:** Elaborado pelos Autores (2024)

# PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

## Objetivo Geral:

Com base nos resultados da pesquisa e no diagnóstico dos fatores institucionais, culturais e organizacionais que podem influenciar na implementação de um programa de integridade nos municípios do Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste II (CISAN), apresenta-se a seguinte proposta de intervenção, focando em fortalecer a governança, aumentar a transparência, reduzir os desvios de recursos públicos e promover uma cultura organizacional de ética e responsabilidade.

## Etapas da Intervenção:

Figura 3: Etapas da Intervenção



Fonte: Elaborado pelos Autores (2024)

# PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

---

## Etapas da Intervenção:

### 1. Diagnóstico Inicial e Mapeamento de Riscos

- **Objetivo:** Avaliar as vulnerabilidades e os riscos existentes nos processos administrativos municipais, com foco nas áreas mais suscetíveis a desvios de conduta.
- **Ação:**
  - Realizar uma avaliação interna para identificar as limitações de recursos humanos, tecnológicos e financeiros.
  - Mapear as áreas críticas onde há maior risco de ineficiência administrativa que possam colaborar para fraudes ou corrupção.
  - Elaborar um diagnóstico detalhado com base nas informações coletadas, destacando os pontos de vulnerabilidade.

### 2. Definição de Estruturas de Governança e Controle

- **Objetivo:** Estabelecer estruturas claras de governança para garantir que as ações de integridade sejam coordenadas e supervisionadas de forma eficaz.
- **Ação:**
  - Criação do Comitê de Gestão da Integridade por meio de decreto, para coordenar, monitorar e garantir a implementação do Programa de Integridade.
  - Instituir ou reforçar o papel das Controladorias Municipais, assegurando que tenham autonomia e recursos suficientes para desempenhar suas funções.
  - Definir as funções e responsabilidades de cada setor em relação à promoção da integridade e garantir que todas as áreas administrativas estejam integradas.
  - Implementar sistemas de monitoramento contínuo por meio de relatórios de desempenho, para acompanhar o cumprimento das normas e processos.

### 3 Capacitação dos servidores

- **Objetivo:** Capacitar os servidores públicos para que estejam preparados para implementar as práticas de integridade e seguir as normas estabelecidas.
- **Ação:**
  - Desenvolver um programa de capacitação contínua sobre integridade, ética pública, conformidade e transparência, com cursos presenciais e online por meio de parcerias com escolas de governo, universidade e Tribunal de Contas.
  - Treinar os gestores municipais em gestão de riscos, conformidade legal e boas práticas de governança, para que possam atuar como líderes no processo de implementação.
  - Contratar plataforma de educação a distância para facilitar o acesso ao treinamento para servidores de municípios com menor infraestrutura.
  - Promover diálogos com os servidores mais resistentes, com apoio de especialistas em gestão de mudança, para minimizar o impacto cultural e alinhar expectativas.

### 4. Implementação/aprimoramento de Ferramentas Tecnológicas para Transparência

- **Objetivo:** Utilizar a tecnologia para facilitar o acesso da população às informações públicas e melhorar o monitoramento das atividades administrativas.
- **Ação:**
  - Melhorar os portais da transparência municipais, garantindo que sejam de fácil navegação e que as informações estejam atualizadas e completas.
  - Criar um sistema de ouvidorias municipais integradas que permita à população realizar denúncias e sugestões de forma anônima e segura.
  - Implementar ferramentas de monitoramento em tempo real, permitindo que os cidadãos acompanhem a execução de obras, orçamentos e licitações de maneira transparente.

### 5. Engajamento e participação da comunidade

- **Objetivo:** Envolver a população no processo de governança, promovendo a participação ativa da comunidade nas decisões públicas.
- **Ação:**
  - Realizar campanhas de comunicação para promover a educação cidadã, explicando o funcionamento do Programa de Integridade e a importância da participação popular.
  - Criar canais de diálogo com a sociedade, como audiências públicas e consultas populares online, para discutir o andamento do programa e colher sugestões.
  - Promover iniciativas de controle social, incentivando organizações da sociedade civil a atuarem como fiscalizadoras das atividades públicas.
  - Criar um mecanismo de consulta pública online para que os cidadãos possam sugerir melhorias nos processos de integridade e participar ativamente das decisões administrativas.

## 6. Fortalecimento da Estrutura Organizacional:

- **Objetivo:** Garantir que o programa de integridade contribua para Melhorar a comunicação interna e a descentralização das responsabilidades de controle.
- **Ação:**
  - Reformular as estruturas organizacionais para descentralizar as funções de controle, atribuindo responsabilidades claras a cada setor.
  - Integrar os setores em um sistema único de comunicação e gestão de processos, com base em plataformas digitais de controle e auditoria.
  - Instituir conselhos de integridade e ética municipais, compostos por membros de diferentes secretarias, para monitorar o cumprimento das normas de integridade e promover discussões sobre práticas éticas.

## 7. Comprometimento da Liderança

- **Objetivo:** Assegurar que os gestores municipais e as lideranças políticas estejam engajados no longo prazo e comprometidos com a manutenção do programa.
- **Ação:**
  - Garantir que os prefeitos e secretários municipais estejam diretamente envolvidos no processo de implementação e nas ações de promoção da integridade.
  - Realizar reuniões periódicas com a liderança municipal para discutir os avanços do programa e garantir que os recursos necessários estejam disponíveis.
  - Firmar um compromisso formal da liderança municipal com a integridade, por meio da assinatura de um termo de compromisso público pelos prefeitos dos municípios do CISAN.
  - Estabelecer reuniões periódicas entre o prefeito, secretários e o conselho de integridade, com foco no acompanhamento dos indicadores de integridade e governança.
  - Incentivar a participação dos prefeitos em eventos de capacitação sobre governança e integridade, promovidos por órgãos como a CGU.

## 8. Plano de Monitoramento e Avaliação Contínua

- **Objetivo:** Garantir que o programa de integridade seja ajustado conforme necessário e que seus impactos sejam avaliados de forma contínua.
- **Ação:**
  - Estabelecer indicadores de desempenho para medir o sucesso do programa, como o número de denúncias resolvidas, auditorias realizadas e melhorias percebidas na transparência.
  - Criar um sistema de avaliação periódica, com relatórios trimestrais para monitorar o progresso do programa e realizar os ajustes necessários.
  - Realizar auditorias externas independentes para avaliar a eficácia do programa de integridade e garantir a imparcialidade no processo de monitoramento.

## Quadro Instância Responsável:

Quadro 4: Instância Responsável

Ação	Responsável
Diagnóstico Inicial e Mapeamento de Riscos	Prefeituras, CGM
Definição de Estruturas de Governança e Controle	Prefeituras, CGM
Capacitação dos Servidores	Prefeituras, CGM
Implementação/Aprimoramento de Ferramentas Tecnológicas para Transparência	Prefeituras, CGM, Comitê Gestor
Engajamento e Participação da Comunidade	Prefeituras, CGM, Comitê Gestor
Comprometimento da Liderança	Prefeitos, Secretários Municipais, Comitê Gestor
Fortalecimento da Estrutura Organizacional	Prefeituras, Comitê Gestor
Plano de Monitoramento e Avaliação Contínua	CGM, Comitê Gestor, Auditorias externas

Fonte: Elaborado pelos Autores (2024)

## Cronograma de Implementação

Quadro 5: Cronograma

<b>Etapa</b>	<b>Mês 1-3</b>	<b>Mês 4-6</b>	<b>Mês 7-12</b>	<b>Mês 13-18</b>	<b>Mês 19-24</b>
<b>Diagnóstico e Mapeamento</b>	<b>X</b>				
<b>Estruturação de Governança</b>		<b>X</b>	<b>X</b>		
<b>Capacitação de Servidores</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Implementação Tecnológica</b>		<b>X</b>	<b>X</b>		
<b>Engajamento da Comunidade</b>			<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Fortalecimento da Estrutura Organizacional</b>		<b>X</b>	<b>X</b>		
<b>Comprometimento da Liderança</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Monitoramento e Avaliação</b>		<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

Fonte: Elaborado pelos Autores (2024)

# RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

---

## Ucleriston dos Santos Menezes

Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Sergipe (PROFIAP). Pós-graduado em Direito Público (Constitucional, Administrativo e Tributário) pela Universidade Estácio de Sá. Especialista em Direito Previdenciário pela Universidade Salvador (UNIFACS). Especialista em Gestão Fiscal e Tributária pela Universidade Estácio de Sá. Advogado, Contador e Administrador.  
E-mail: [Ucleriston.menezes@gmail.com](mailto:Ucleriston.menezes@gmail.com)

## Claudio Márcio Campos de Mendonça

Pós-Doutorado em Gestão na Católica Porto Business School (2018) na área de Transformação Digital e Capacidades Dinâmicas, Doutorado em Administração pelo PPGA/UFRN na área de Governança de TI e Computação em Nuvem, Mestrado em Administração, Especializações: MBA em Gestão da Tecnologia da Informação e Gestão Universitária. Graduações em Processamento de Dados (1996) e Administração (2012) pela Universidade Potiguar - UnP.  
Possui Certificações LCC Associate e LCC Professional - Life Cycle Canvas para Gestão de Projetos Ágeis. Professor universitário desde 1997, leciona disciplinas principalmente nos cursos de Sistemas de Informação e Administração, além de disciplinas de Pós-Graduação lato sensu e stricto sensu. Também atuou como Diretor de TI, Pró-Reitor de Graduação e Diretor de Qualidade Acadêmica da Universidade Potiguar - UnP/RN.  
Atualmente, é Coordenador Adjunto do Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP na Universidade Federal de Sergipe (UFS), e atua como Professor com Dedicção Exclusiva, com experiência nas áreas de Governança de TI, Tecnologia da Informação, Banco de Dados, Business Intelligence, Big Data, Inteligência Artificial, metodologias ágeis (OKR e Kanban), estratégia, gestão de projetos ágeis (SCRUM, Life Cycle Canvas, PMC), gestão por processo, educação a distância e gestão de ensino superior.  
E-mail: [claudiomendonca@academico.ufs.br](mailto:claudiomendonca@academico.ufs.br)

## Kleverton Melo de Carvalho

Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (área de concentração: Administração Pública e Governança). Doutor em Direito Internacional pela Universidad de Buenos Aires (área de concentração: Regulação de Águas), com diploma reconhecido pela Universidade de São Paulo (USP). Realizou estágio pós-doutoral na Indiana University, nos Estados Unidos. Mestre em Administração. Bacharel em Administração e Direito.  
É Pesquisador Associado do Center for the Analysis of Social-Ecological Landscapes da Indiana University, com pesquisas voltadas para cogovernança, participação social e desenvolvimento de políticas e regulações ambientais. Atua também na gestão pública de riscos, com foco em segurança pública e eventos hidroclimáticos extremos, além de inovação e processos no ambiente público.  
Atualmente é Professor e Pesquisador do Departamento de Administração da Universidade Federal de Sergipe (UFS), onde leciona no PROFIAP e no Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA). É também representante do CCSA na Comissão Permanente de Internacionalização da UFS.

## REFERÊNCIAS

CISAN. Consórcio Intermunicipal Do Semiárido Nordeste II – CISAN. 2013. Disponível em: <https://cisan.com.br/o-consorcio/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

CGU. Plano de Integridade da CGU. Brasília. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65900/5/Plano\\_de\\_Integridade\\_CGU.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65900/5/Plano_de_Integridade_CGU.pdf). Acesso em: 11 jun. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimativas de População. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 14 ago. 2024.

MONTFORT, André Van; OGRIC, Becir; HUBERTS, Leo. The (in)completeness of local integrity systems, A cross-sectional study on municipal integrity systems for civil servants in the Netherlands. *Archives of Business Research*, [S. l.], v. 6, n. 9, p. 70–90, 2018. DOI: 10.14738/abr.69.5199. Disponível em: <http://scholarpublishing.org/index.php/ABR/article/view/5199>.

OECD. Manual de Integridade Pública da OCDE. Paris: OECD Publishing, 2022. DOI: 10.1787/db62f5a7-pt.

# Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

Ao  
Setor de Controle Interno  
Município de Novo Triunfo - Bahia

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado "PROPOSTA DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE ADAPTADO ÀS PARTICULARIDADES E CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DOS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO CISAN", derivado da dissertação de mestrado "IMPULSIONANDO A INTEGRIDADE NOS MUNICÍPIOS DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO SEMIÁRIDO DO NORESTE II DA BAHIA", de autoria de "Ucleriston dos Santos Menezes".

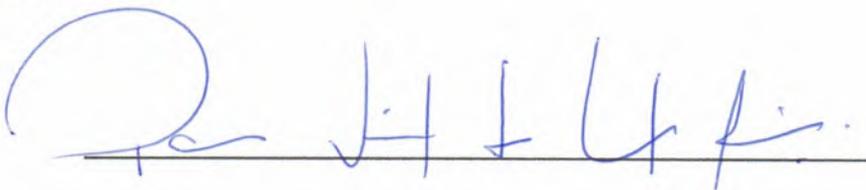
Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede (Profiap), instituição associada "Universidade Federal de Sergipe".

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um "Relatório Técnico conclusivo" e seu propósito é "contribuir para a implementação de práticas de integridade nos municípios integrantes do CISAN. Este trabalho considera as especificidades e capacidades institucionais locais, oferecendo diretrizes claras e ferramentas práticas para que os municípios possam fortalecer seus mecanismos de governança e transparência.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço de email: "profiap@academico.ufs.br".

Novo Triunfo/BA, 18 de outubro de 2024.

Registro de recebimento



PAULO VICTOR DE C. ALMEIDA  
CONTROLADOR GERAL DO MUNI.  
PORTARIA 387/2022

16.298.945/0001-71  
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO TRIUNFO  
Praça Pedro Macário, 124 - centro  
CEP: 48455-000 - Novo Triunfo-BA

**Discente:** Ucleriston dos Santos Menezes

**Orientador:** Prof. Dr. Claudio Márcio Campos de Mendonça

**Coorientador:** Prof. Kleverton Melo de Carvalho

Universidade Federal de Sergipe

Setembro de 2024

