

**Políticas de integridade pública e anticorrupção:  
Uma proposta de sistematização dos principais elementos  
e componentes inter-relacionados**

**Public integrity and anticorruption's policies:  
a proposal of systematization of the main inter-related  
elements and components**

Rodrigo S. De Bona  
Universidade Internacional Menéndez Pelayo e Instituto Universitário de Pesquisa Ortega y  
Gasset  
[debona.floripa@gmail.com](mailto:debona.floripa@gmail.com)  
Brasil

## RESUMO

Visando identificar e sintetizar didaticamente os principais elementos e componentes de uma política de promoção da integridade pública e anticorrupção (PIPAC), disponíveis na bibliografia e preconizados por organizações nacionais e internacionais, foi realizada uma revisão sistemática da literatura, com coleta e análise de 107 artigos e de outras referências. A relevância do trabalho está no esforço por sistematizar uma forma integrada de apresentar o estado-da-arte em relação aos estudos sobre PIPAC e a diversidade de conceitos aplicáveis ao setor público. Com isso, pretende-se contribuir com a disseminação dos estudos sobre políticas de integridade nas organizações públicas e facilitar sua operacionalização, especialmente em contextos locais. Após a aplicação de procedimentos de análise de conteúdo, foram evidenciados 50 conceitos principais que podem servir de referencial teórico no desenho e implementação prática dessas políticas por organizações públicas de todos os poderes e esferas de governo. Para auxiliar órgãos públicos na visualização das complexas relações entre os diferentes elementos que devem compor, em alguma medida, uma PIPAC, os conceitos foram sistematizados em um 'cubo da integridade'. Foram classificados 44 componentes mais relevantes, distribuídos entre seis elementos analíticos principais: as abordagens e dimensões de ação, as etapas e eixos da política, e os princípios e classes de riscos à integridade que embasam sua criação. Assim como o modelo do cubo COSO, essa representação ilustra a capacidade – e a necessidade – de as organizações públicas manterem uma visão complexa e um enfoque ampliado, ponderando um constante equilíbrio entre cada desses subconjuntos. Este modelo não é definitivo nem tem a pretensão de exaurir as discussões sobre o tema. Futuras pesquisas poderão delimitar esses conceitos e interconexões, bem como testar sua aplicação empírica e a contribuição do modelo para o desenho e implementação de uma PIPAC.

Palavras-chave: Políticas públicas; Corrupção; Gestão de riscos; COSO; Revisão bibliográfica.

## ABSTRACT

Aiming to identify and didactically synthesize the main elements and components of a policy to promote public integrity and anti-corruption (PIPAC), available in the bibliography and recommended by national and international organizations, a systematic literature review was carried out, with collection and analysis of 107 articles and other references. The relevance of the work lies in the effort to systematize an integrated way of presenting the state-of-the-art about studies on PIPAC and the diversity of concepts applicable to the public sector. With this, it's intended to contribute with the dissemination of studies on integrity policies in public organizations and facilitate their operationalization, especially in local contexts. After applying content analysis procedures, 50 main concepts were highlighted, that can serve as a theoretical framework in the design and practical implementation of these policies by public organizations from all powers and spheres of government. To assist public bodies in visualizing the complex relationships between the different elements that must compose, to some extent, a PIPAC, the concepts were systematized in an 'integrity cube'. The 44 most relevant components were classified, distributed among six main analytical elements: the approaches and dimensions of action, the steps and axes of the policy, and the principles and classes of integrity risks that underlie its creation. Like the COSO cube model, this representation illustrates the capacity – and the need – of public organizations to maintain a complex vision and a broad approach, weighing a constant balance between each of these subsets. This model is neither definitive nor intends to exhaust discussions on the subject. Future research may delimit these concepts and interconnections, as well as test the empirical application and the contribution of the framework for the design and implementation of a PIPAC.

Keywords: Public policies; Corruption; Risk management; COSO; Literature review.

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo desta revisão bibliográfica é identificar e sintetizar didaticamente os principais elementos e componentes de uma política de promoção da integridade pública e anticorrupção, mencionados na literatura e preconizados por organizações nacionais e internacionais, que possam servir de referencial no desenho e implementação dessas políticas por órgãos de todos os poderes e esferas de governo. A corrupção afeta o desenvolvimento econômico e os resultados de políticas sociais, tendo sido a principal preocupação dos brasileiros desde 2015, até o advento da pandemia de 2020. Apesar disso, não há obrigação legal de que governos subnacionais gerenciem seus riscos nem implementem políticas de integridade e anticorrupção. O poder executivo federal está adiantado, pois criou em 2017 essa obrigação a todos os seus órgãos e entidades, porque existe um órgão – a Controladoria Geral da União (CGU) – que coordena essas políticas e, ao mesmo tempo, é responsável por conduzir as ações pactuadas nos acordos internacionais anticorrupção firmados pelo país (Cgu, 2021).

Em se tratando de governos locais, principalmente nas pequenas cidades brasileiras, talvez não sejam implementadas políticas de integridade pública e anticorrupção (PIPAC), porque os gestores podem não saber por onde começar. Isso porque existe uma profusão de componentes aplicáveis a uma PIPAC, com variados métodos e modelos propagados nacional e internacionalmente por entidades públicas e privadas, incluindo pilares, eixos, atores, etapas e abordagens muito diversas, além de diferentes conceitos operacionais, como programa, plano, política e sistema de integridade, de compliance e anticorrupção, cuja interconexão multinível e multifacetada dificulta a assimilação dos conceitos e a institucionalização das políticas.

Apesar dos incontáveis estudos teóricos e empíricos sobre corrupção, seus impactos e a importância da ética pública, a relevância deste artigo está no esforço por sistematizar uma forma integrada de apresentar o estado-da-arte em relação aos estudos sobre PIPAC e a diversidade de conceitos aplicáveis ao setor público. Com isso, pretende-se auxiliar na disseminação dos estudos sobre políticas de integridade nas organizações públicas e facilitar sua aplicação em contextos subnacionais. Ademais, raros são os trabalhos sobre PIPAC em governos locais do Brasil, não tendo sido identificado nenhum com uma sistematização do estado-da-arte sobre essas políticas, trazendo originalidade a este artigo.

Mediante análise de conteúdo com base em uma revisão bibliográfica de estudos nacionais e internacionais, pretende-se contribuir para a redução da complexa aplicabilidade prática de uma PIPAC, mas sem simplificar sua profundidade e abrangência, partindo-se da seguinte questão de pesquisa: de que maneira se pode sintetizar didaticamente os principais

elementos e componentes preconizados pela literatura e por organizações nacionais e internacionais sobre o estado-da-arte de como estruturar uma PIPAC, para facilitar a operacionalização da bibliografia na prática, auxiliando os *practicioners* na promoção da integridade e na prevenção e combate à corrupção?

## **2. REVISÃO TEÓRICA E CONTEXTO EMPÍRICO BRASILEIRO**

### **2.1. Corrupção e riscos à integridade**

Este artigo aborda as políticas de prevenção e combate à corrupção que envolve o setor público, está definida como o “abuso de um poder confiado para benefício privado” (Ti, 2021, tradução nossa). O fenômeno ganhou destaque na agenda mundial a partir dos anos 1980, com estudos que evidenciaram seus impactos negativos para a corrosão da credibilidade das instituições e governos, enfraquecendo a democracia e inviabilizando o estado de bem-estar social (Abramo, 2005). A corrupção afeta negativamente o desenvolvimento econômico (Rose-Ackerman, 2006) e os resultados de políticas sociais (Ferraz, Finan, & Moreira, 2012). Integridade, aqui, também se refere ao contexto público, podendo ser definida, na perspectiva de Huberts (2018), como a qualidade do agente ao atuar de acordo com regras normativas e valores morais geralmente aceitos, na busca pelo interesse público.

Há diversas tipologias de corrupção apontadas na literatura e na legislação de cada país. A conduta corrupta tem múltiplas causas, efeitos, formas e funções em diferentes contextos (Avritzer, Bignotto, Guimarães, & Starling, 2012; Useche & Reyes, 2020). Dentre as principais classes de riscos de corrupção está o conflito de interesses (Filgueiras, 2012; Villoria & Beke, 2012), que pode ser delimitado enquanto conjunto de situações legalmente restritas que colocam em confronto interesses públicos e privados, mas que, em sentido amplo, é uma conduta inerente às demais classes de risco, por estar presente no próprio conceito de corrupção. Da mesma forma, o abuso de poder (Villoria, 2014; Huberts, 2018) pode ser analisado como uma classe de condutas vedadas por lei, mas também como inerente às demais categorias, já que as violações sempre dependem de certo poder para se fazê-las.

Outras classes de riscos são o nepotismo – concessão de cargos e empregos a parentes e familiares – e o desvio de recursos – sejam financeiros, humanos, materiais ou imateriais, seja o desvio de finalidade na sua utilização (Ferraz & Finan, 2008, 2009; Ferraz, Finan, & Moreira, 2012; Avis, Ferraz, & Finan, 2018). Há ainda o suborno e os presentes indevidamente ofertados, prometidos ou solicitados, como brindes, cortesias, bens, viagens, dinheiro ou outras vantagens

economicamente quantificáveis (Villoria & Beke, 2012; OCDE, 2014; Huberts, 2018), além da manipulação e fraude de documentos e dados (Avritzer et al., 2012; Bocanegra, 2014).

## 2.2. A estrutura de uma política de integridade pública e anticorrupção

Com base nos dados desta revisão bibliográfica, pode-se sintetizar uma PIPAC como: conjunto de estruturas, estratégias, instrumentos e elementos inter-relacionados que visam minimizar os riscos de desvios de conduta e fomentar princípios éticos e democráticos, formalmente implementada em etapas, articuladas por atores de uma organização pública, de forma sistemática e multidimensional, segundo eixos institucionais e abordagens teóricas e empíricas predefinidas. A diferença de uma política de integridade para uma anticorrupção, em geral, é a extensão da primeira a aspectos éticos de conduta, incluindo aspectos relativos à aplicação de princípios democráticos na busca pelo interesse público, não se limitando a gerenciar riscos de desconformidades normativas, fraudes e atos ilegais.

A implementação dessas políticas contribui para a boa governança (OCDE, 2017, 2019) e é dever dos administradores eleitos, em decorrência do princípio da *accountability* (O'Donnell, 1998), ligado a outros como da legalidade e conformidade (*compliance*) (OCDE, 2010; COSO, 2013; Ayres, Debbio, & Maeda, 2013; Xavier, 2015; Coelho, 2016; Faria, 2018), transparência (Villoria & Beke, 2012; Getino & Herrero, 2016), moralidade e ética (Matias Pereira, 2010; Filgueiras & Aranha, 2011), equidade, impessoalidade e eficiência (Pereira, 2010).

Os modelos dos normativos e recomendações nacionais e internacionais apontam para um desenho de PIPAC dividido em eixos (ou pilares, dependendo da fonte), que variam de quatro a oito: (1) comprometimento da alta administração; (2) área formalmente responsável com capacidade e autonomia, com voz para orientar e prevenir, e com dentes para investigar e punir; (3) gestão de riscos e *due diligence*, para minimizar as ameaças relevantes que podem atrapalhar os objetivos da organização; (4) código de ética contendo o rol de valores e condutas esperadas e proibidas e as respectivas sanções; (5) regras e instrumentos de controle, com uma instância de auditoria, para testar sistematicamente e propor melhorias nesses controles, enquanto terceira linha de defesa da organização; (6) canais para denúncias, com garantia de preservação do sigilo e proteção ao denunciante; (7) educação continuada aliada a um plano de comunicação permanente e criativo; e (8) monitoramento via atividades contínuas em diferentes âmbitos (COSO, 2007, 2013; OCDE, 2010; IFAC, 2012; TI, 2013; IIA, 2020).

Como toda política pública, a PIPAC materializa-se em etapas (Dye, 1984), iniciando pelo planejamento, desenho e aprovação pela autoridade decisória, depois a implementação

propriamente dita, que pode se desdobrar em fases, ciclos e áreas, com cronogramas, prazos e planos de ação. Em seguida advêm as etapas de supervisão e monitoramento e de avaliação da política (Abramo, 2005). Monitorar e avaliar são momentos complementares, mas essenciais ao avanço de qualquer política, e não seria diferente com a integridade. A etapa posterior é a revisão e calibragem dos filtros, incentivos e restrições definidos, implantados e avaliados nas etapas anteriores (Johnsøn, 2012), também fundamental, permitindo encerrar cada ciclo de implementação e iniciar outro, num processo de melhoria contínua.

Essas etapas são relativamente concretas e documentáveis, típicas do processo de implantação de políticas, mas não ocorrem isolada nem sequencialmente, e sim de modo integrado. Pode-se acrescentar, ainda, três divisões teóricas da perspectiva institucional, enquanto etapas ou processos inerentes à institucionalização da cultura de integridade pública, da efetiva mudança social (*social change*) desejada (Johnsøn, 2012): habitualização, objetificação e sedimentação. Ainda que abstratas e de difícil mensuração, sua compreensão pode contribuir na avaliação da efetiva internalização da cultura e do nível de maturidade dos progressos, em termos de mudanças comportamentais, dois grandes desafios de uma PIPAC.

Segundo autores como Dimaggio e Powell (1983) e Tolbert e Zucker (1998), a habitualização envolve processos de desenvolvimento e regulamentação formal de novos arranjos estruturais e de comportamentos padronizados. A objetificação é um movimento na direção de um *status* mais permanente para a mudança planejada, representando sua difusão pela estrutura organizacional, com crescente adoção das mudanças pelas diversas áreas e construção de significados gerais sobre os valores criados socialmente e compartilhados entre os tomadores de decisão. A sedimentação é a institucionalização total da mudança, a permanência da estrutura criada por período longo, sua propagação completa por todos os atores e, especialmente, sua sobrevivência por novas gerações de membros do grupo. Enquanto a primeira é a infância da institucionalização de uma mudança, uma pré-institucionalização, a segunda é a adolescência da mudança cultural, um estágio de semi-institucionalização. Já a sedimentação institucional depende de vários fatores, como a resistência dos grupos de oposição, o apoio das coalisões de defesa e a correlação positiva do modelo com seus resultados, representando a etapa adulta, a maturidade de uma PIPAC. Esses processos são etapas teóricas, tipos ideais, portanto não são lineares tampouco isolados ou sincronizados, raramente tendo início ou fim delimitados. Mas a inclusão dessa ótica de análise desde seu desenho pode facilitar os ajustes e a revisão periódica da política ao longo do tempo.

### 2.3. Abordagens e dimensões de ação da PIPAC

Além dessas abordagens teóricas, outras correntes podem trazer contribuições com diferentes ênfases e classificações no desenho e implementação de uma PIPAC. Por exemplo, há políticas tipo *process-based*, *sector-based* e *actor-based*, tipo *value-based* e *compliance-based*, e políticas intrínsecas (*ethics-based*) e extrínsecas (*incentive-based*), todas necessárias, mas nenhuma suficiente *per si*. Baseada no ciclo anticorrupção, a abordagem preventiva é uma das mais destacadas, na qual se criam filtros e restrições para mitigação de riscos (COSO, 2007, 2013; Schloss, 2010; Villoria & Beke, 2012; Getino & Herrero, 2016; Huberts, 2018).

Porém, nem toda corrupção pode ser prevenida, sendo necessária uma abordagem detectiva, com criação de incentivos para identificação de irregularidades. Ademais, sem uma suficiente abordagem punitiva com responsabilização e aplicação de sanções (Schloss, 2010; Vargas Bernal & Duque Orozco, 2014; Ossa Bocanegra, 2014), os esforços de prevenção e detecção podem ser inócuos. E nada disso é eficiente se não forem corrigidas as causas das situações identificadas, evitando novas ocorrências. Essa abordagem propositiva, de correção e remediação, possibilita revisar continuamente e reformular periodicamente a PIPAC.

Enquanto política pública, a PIPAC demanda uma abordagem estratégica, com visão de longo prazo e objetivos claros integrados ao planejamento da organização (Schloss, 2010; Faria, 2018, OCDE, 2017, 2019). Esse *approach* parte da cúpula (*top-down*), mas a confiança dos envolvidos e a legitimidade da política são reforçadas com uma visão colaborativa, baseada em amplo diálogo iniciado na base (*bottom-up*). Afinal, a integridade é uma responsabilidade e um ideal compartilhados, cujo maior desafio é, ao mesmo tempo, seu grande objetivo: a mudança de comportamento. A cooperação contribui para o fortalecimento dos sistemas de integridade e para as chances de continuidade da política (Villoria & Beke, 2012; Vargas Bernal & Orozco, 2014). Esses caminhos não são mutuamente exclusivos e uma abordagem integrativa auxilia nessa visão, facilitando a construção da cultura almejada (Coelho, 2016; OCDE, 2017, 2019).

Além da perspectiva institucional já referida (Hall & Taylor, 2003; Schloss, 2010), a PIPAC insere-se em diversas dimensões da vida individual e social, como a dimensão administrativa-funcional, que enfatiza as estruturas, regras, rotinas e mecanismos internos necessários para o fortalecimento institucional (Bernal & Márquez, 2015; OCDE, 2017, 2019; Huberts, 2018). A dimensão econômica predomina nos estudos anticorrupção e a análise de custo-benefício auxilia na tomada de decisão, mas muitos resultados e impactos dessas políticas públicas não podem ser mensurados financeiramente (Oliveira Júnior & Mendes, 2016; Vannucci, 2017; Santos & Rover, 2019). A dimensão política volta-se para o sistema de

interações sociais, de avanços e resistências, incluindo as relações de poder e os processos de negociação entre atores internos e externos (Márquez, 2015, Oliveira Júnior & Mendes, 2016).

Já a dimensão social integra-se à ambiental, adicionando valores socioambientais coletivos para priorização das pessoas e do meio ambiente na tomada de decisão (Oliveira Júnior & Jordão, 2014, Márquez, 2015; Oliveira Júnior & Mendes, 2016). A dimensão ética está na essência das políticas de integridade (Filgueiras & Aranha, 2011; Mattia & Zappellini, 2014; J. C. M. Oliveira, 2018) e a dimensão cultural está presente na ideia de que o reforço da confiança por meio de crenças e valores compartilhados pode conduzir a uma mudança cultural (Vargas Bernal & Duque Orozco, 2014; Vannucci, 2017; Huberts, 2018). Por fim, essas dimensões podem ser costuradas para que se possa captar com mais profundidade a realidade dos fenômenos sociais. Nenhuma delas é mais ou menos importante, demandando uma dimensão analítica transversal (Boeira, Knoll, & Tonon, 2016), que reduza pontos cegos e exponha as interdependências entre conceitos, atores e dimensões de ação, sem exclusões prévias ou falsas polarizações.

Não existe um melhor caminho, senão incontáveis configurações que contribuem para o nível de integridade (Huberts, 2018). Tampouco existem aspectos irrelevantes, opções descartáveis *a priori* ou fórmulas mágicas. É necessário, portanto, um modelo de análise que permita acomodar as complexas relações dos sistemas de integridade, que reconheça a individualidade e a pluralidade, o ambíguo, o polissêmico e o complementar, a essência, os processos secundários e a importância do todo (Morin, 2015).

#### **2.4. O contexto das políticas de integridade pública e anticorrupção no Brasil**

No Brasil, até o advento da pandemia de 2020, a corrupção vinha sendo a principal preocupação da população desde 2015 (Mohallem & Ragazzo, 2017). O país tem avançado desde a assinatura dos acordos internacionais anticorrupção em 1996 (OEA), 1997 (OCDE) e 2003 (ONU), e, atualmente, tenta ser aceito na OCDE, o que requer, dentre outras medidas, uma adequação dos sistemas e políticas de integridade e anticorrupção nas diferentes esferas.

O governo federal está adiantado, pois existe desde 2017 a obrigação de implementar planos de integridade nos órgãos do poder executivo, e desde 2003 uma agência responsável pela coordenação dessas políticas nessa esfera (CGU, 2021). Governos subnacionais também avançam. A Transparência Internacional conduz um projeto desde 2019 com as embaixadas da Dinamarca e Canadá, para auxiliar governos estaduais de sete estados (CBN, 2019) na implementação de políticas de integridade: Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rondônia e Santa Catarina – alguns dos quais já possuem leis regulamentando o tema.

Estudos têm comprovado os impactos da corrupção no Brasil, sobre a pobreza e renda (Sodré & Ramos, 2018), a eficiência alocativa dos recursos (Caldas, Costa, & Pagliarussi, 2016) e os resultados de políticas sociais (Ferraz et al., 2012). Apesar disso, não existe obrigação legal para que os administradores subnacionais – principalmente nos municípios – controlem riscos nem implementem uma PIPAC. Por sua vez, a atuação *ex-post* do controle judicial não tem sido efetiva, aumentando a sensação de impunidade: Alencar e Gico Jr. (2011) estimaram em 3% a eficácia do sistema criminal brasileiro em casos de corrupção, sendo quase zero a chance de um agente público ser preso, e 1,59% a de ser responsabilizado na esfera civil.

### 3. METODOLOGIA

Este estudo de abordagem qualitativa (Patton, 2002) utiliza uma estratégia híbrida de coleta e análise de dados, em um esforço analítico-sintético para identificar e sintetizar didaticamente os principais elementos e componentes das PIPAC, com base em uma revisão sistemática da literatura (Ferenhof & Fernandes, 2016) e em análise de conteúdo sobre as preconizações de organizações nacionais e internacionais. A análise de conteúdo (Bardin, 2016) permite coletar informações para classificação e identificação dos termos mais representativos que tenham relação teórica e normativa com a PIPAC, viabilizando uma melhor compreensão dos fundamentos teóricos a partir de análises conceituais comparativas, aplicados na construção de um quadro conceitual que possa auxiliar no desenho e implementação dessas políticas por órgãos de todos os poderes e esferas, mas também nos estudos sobre o tema.

Para coleta da bibliografia, foram selecionados termos gerais para busca em todos os campos e índices disponíveis em bases científicas eletrônicas. Para maior abrangência, foram utilizadas as seguintes bases do Brasil, América Latina e Caribe: Scientific Periodicals Electronic (Spell), Scientific Electronic Library Online (SciELO), Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Portal de Periódicos CAPES/MEC. A escolha das bases deve-se a sua importância na indexação de artigos científicos, sendo utilizadas com certa frequência em revisões bibliográficas (De Bona & Angelico, no prelo; De Bona, no prelo).

Na gestão dos estudos selecionados, foi utilizado o *software* Zotero, devido à possibilidade de uso de sua versão gratuita. Seguindo a política de acesso livre desta revista, optou-se pelo critério seletivo de coletar somente artigos e disponíveis em bases abertas gratuitas, partindo do “princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento” (Liceu On-Line,

2021). Na mesma linha, para filtro de periódicos, foram selecionados somente aqueles que utilizam o processo de revisão por pares, como forma de filtrar artigos com mais rigor científico.

Para delimitar o material de pesquisa, excluindo o universo de trabalhos relacionados à corrupção em geral e ao setor privado, foram selecionados os termos ‘anticorrupção’ e ‘integridade’, com o operador booleano ‘e’ representado pelo sinal ‘+’, a fim de incluir na busca o termo ‘pública’ (integridade + pública, anticorrupção + pública). A coleta de dados principal ocorreu em 5 de março (integridade e variações) e de 10 a 13 de abril de 2020 (anticorrupção e variações), em português, inglês (*anticorruption, anti-corruption, public integrity*) e espanhol (*anticorrupción, integridad pública*), com e sem caracteres especiais (ç, ã, ó, ú). Foi pesquisada também a palavra ‘governança’ (*gobernanza, governance*) com o termo ‘pública’, presentes em textos sobre PIPAC. O termo ‘política’ não foi utilizado, para que se pudesse avaliar a quantidade de material, tendo-se optado por analisar as publicações a partir dos termos gerais.

Nas buscas em inglês, foram necessários critérios adicionais, conforme Quadro 1, que detalha os quantitativos dos cerca de 11.000 estudos identificados inicialmente, muitos sem relação com PIPAC. Após aplicação dos critérios de elegibilidade e exclusão das duplicidades, restaram 139 trabalhos selecionados, cujos resumos foram pré-analisados, sendo 107 disponíveis em bases abertas e analisados integralmente. A pesquisa foi complementada com a análise da bibliografia, de normativos nacionais e de governos e organizações internacionais, quando identificados nos estudos analisados. Não foram incluídas as cartilhas da CGU, principal referência nacional, que têm como fontes os mesmos normativos internacionais.

Para identificar e classificar os principais conceitos a considerar no quadro teórico em construção, os 107 trabalhos coletados e os normativos identificados foram submetidos à análise de conteúdo, conduzida através das três fases propostas por Bardin (2016): (1) pré-análise: escolha e classificação do material, mediante leitura flutuante dos resumos; (2) exploração do material, definição de categorias analíticas e sistematização dos conceitos; e 3) tratamento: consolidação das informações e interpretação dos resultados. Dentre as limitações desta pesquisa, destaque-se que não foram analisados os 11.000 trabalhos identificados. Ao contrário, numa abordagem qualitativa, foi priorizada a análise em profundidade dos 107 trabalhos selecionados a partir da metodologia aplicada.

#### **4. ANÁLISE DOS RESULTADOS**

O cotejamento dos dados permitiu identificar os conceitos de destaque de uma PIPAC e suas interconexões, sintetizando o estado-da-arte em seis elementos principais, cada um constituído por classes de componentes, como se vê no Quadro 2.

**Quadro 1.** Detalhamento dos quantitativos de estudos identificados e coletados por base de dados, termo de busca e idioma

Busca por Base	Termo ‘integridade pública’ e variações				Termo ‘anticorrupção’ e variações			
	BDTD	Capes	SciELO	Spell	BDTD	Capes	SciELO	Spell
Termos de busca em português	6 identificados, sendo 2 sobre PIPAC	8 identificados, sendo 2 sobre PIPAC	32 identificados, sendo 2 da temática	13 identificados, sendo 11 novos	29 identificados, sendo 17 sobre outros temas. Foram coletados 11, pois 1 não estava disponível gratuitamente	68 identificados, sendo 40 sobre o tema e 6 novos. Com hífen, foram mais 7, sendo 6 do tema e 2 novos	5 novos identificados e coletados	No campo ‘resumo’ foram 7 novos. No título foram 3, já identificados
Termos de busca em espanhol	22 identificados, nenhum sobre PIPAC	8 identificados, sendo 3 sobre PIPAC	17 identificados, mas já coletados	5 identificados, nenhum novo	Nenhum novo trabalho identificado	23 novos artigos, mais 1 com hífen, dos quais 14 foram coletados	15 identificados, nenhum novo	Nenhum novo trabalho
Termos de busca em inglês	1 trabalho, já identificado em português	2.013 artigos identificados <sup>a</sup>	1 novo identificado e coletado	19 identificados, 7 deles associados à PIPAC, sendo 1 novo	Identificados 12 estudos com <i>anticorruption</i> , sem hífen, já identificados em português. Com hífen, foram 64, sendo 12 novos sobre o tema, 10 deles de livre acesso. Em busca com ‘ <i>anticorruption law</i> ’, foram mais 6 novos	8.502 retornos com hífen. Foram selecionados os 50 mais relevantes <sup>b</sup> , sendo 16 relacionados ao tema e coletados	Sem hífen foram 61, com 28 novos coletados. Com hífen foram 33, sendo 3 novos, mas sem relação com a temática	identificados 2 sem hífen, sendo 1 novo. Com hífen foram 6, sendo 2 novos
Total por base de dados	2 coletados, de 28 identificados	16 coletados, de 2.029 identificados	3 coletados, de 50 identificados	12 coletados de 37 identificados	27 coletados de 111 identificados	38 coletados de 8.601 identificados	33 coletados de 36 identificados	10 novos, sendo 2 já identificados pelo termo ‘integridade; assim, foram coletados 8 novos
Total por termos de busca	Coletados 33 de 2.144 identificados				Coletados 106 de 8.756 identificados			

Fonte: elaboração própria com base nas buscas realizadas.

<sup>a</sup> Foram selecionados os 30 mais relevantes, segundo critérios do mecanismo de busca, a maioria não disponível para *download* sem custos. Para refinar a busca, acrescentou-se *evaluation* como filtro adicional, restando 521, sendo 417 revisados por pares, dos quais foram selecionados os 30 mais relevantes. Em seguida, acrescentou-se *measure* e restaram 873, sendo 581 revisados por pares, e novamente foram selecionados os 30 mais relevantes. Alguns textos se repetiam nesses filtros, assim, ao final, foram selecionados 23, dos quais 11 foram coletados.

<sup>b</sup> Seguindo os critérios do próprio mecanismo de busca.

## Quadro 2. Elementos e componentes classificados e referenciais teóricos e normativos que os fundamentam

I. Classes de Risco	Fundamentação teórica	Fundamentação normativa
1. Conflito de Interesses	Filgueiras (2012); Villoria e Beke (2012); Vargas Bernal e Duque Orozco (2014); Huberts (2018).	UNODC (2004); ANAO (2011); OCDE (2015); TCU (2016); ACFE (2008).
2. Abuso de Poder	Villoria (2014); Huberts (2018).	UNODC (2004); TCU (2016).
3. Nepotismo	Avritzer et al. (2012); Vargas Bernal e Duque Orozco (2014).	UNODC (2004); TCU (2016).
4. Desvio de Recursos ou Fins	Ferraz e Finan (2008, 2009); Ferraz et al. (2012); Avis et al. (2018); Huberts (2018).	ACFE (2008).
5. Suborno e Presentes	Villoria e Beke (2012); Huberts (2018).	UNODC (2004); ACFE (2008); OCDE (2014); TCU (2016); ABNT (2017)
6. Manipulação e Fraude	Avritzer et al. (2012); Ossa Bocanegra (2014); Ruankaew (2016); Huberts (2018).	UNODC (2004); ACFE (2008).
II. Abordagens	Fundamentação teórica	Fundamentação normativa
1. Preventiva (Filtros)	Schloss (2010); Villoria e Beke (2012); Getino e Herrero (2016); García Cavero (2016); Oliveira Júnior e Mendes (2016); Machado e Paschoal (2016); A. G. Oliveira (2017); Huberts (2018).	COSO (2007); TCU (2016); OCDE (2017, 2019).
2. Detectiva (Incentivos)	Oliveira Jr. e Mendes (2016); García Cavero (2016); A.G. Oliveira (2017).	COSO (2007); TCU (2016); OCDE (2017, 2019).
3. Punitiva (Sanções)	Schloss (2010); Vargas Bernal e Orozco (2014); Ossa Bocanegra (2014); Oliveira Jr. e Mendes (2016); García Cavero (2016); A.G. Oliveira (2017).	OCDE (2017, 2019); TCU (2016).
4. Corretiva (Aprimoramento)	Schloss (2010); García Cavero (2016).	TCU (2016); OCDE (2017).
5. Estratégica (Top-down)	Schloss (2010); Faria (2018).	OCDE (2017, 2019).
6. Colaborativa (Bottom-up)	Villoria e Beke (2012); Vargas Bernal e Duque Orozco (2014); Monsivais-Carillo (2019).	TCU (2016); OCDE (2017, 2019).
7. Teórica-Empírica	Pope (2000); Avritzer et al. (2012); Xavier (2015); Oliveira Júnior e Mendes (2016); Vannucci (2017).	OCDE (2017, 2019).
8. Integrativa	Huberts (2018); Boeira, Knoll e Tonon (2016); Coelho (2016).	ANAO (2011); OCDE (2017, 2019).
III. Princípios	Fundamentação teórica	Fundamentação normativa
1. Legalidade	Matias Pereira (2010); Stoyanov, Gerganov, Di Nicola e Costantino (2015).	TCU (2014); COSO (2007); OCDE (2010).
2. Equidade, Impessoalidade	Resende Neto (2017).	UNODC (2004); WB (2007); IFAC (2012); TCU (2014, 2016); IBGC (2015); OCDE (2015).
3. Moralidade	Matias Pereira (2010); Filgueiras e Aranha (2011); Denhardt (2013); Mattia e Zappellini (2014); Ventura (2016).	UNODC (2004); COSO (2007); WB (2007); IFAC (2012); OCDE (2013); TCU (2014, 2016); IBGC (2015).
4. Transparência	Matias Pereira (2010); Villoria e Beke (2012); Lewis, Shacklock, Majella e Sampford (2013); Getino e Herrero (2016).	UNODC (2004); WB (2007); IFAC (2012); OCDE (2015); IBGC (2015); TCU (2016).
5. Eficiência	Matias Pereira (2010).	UNODC (2004); COSO (2007); WB (2007); TCU (2014); OCDE (2015).
6. Prestação de Contas	O'Donnel (1998); Matias Pereira (2010); Villoria e Beke (2012); Machado e Paschoal (2016).	UNODC (2004); WB (2007); ANAO (2011); IFAC (2012); IBGC (2015); TCU (2016); OCDE (2017, 2019).

IV. Eixos (ou Pilares)	Fundamentação teórica	Fundamentação normativa
1. Comprometimento da Cúpula	Matias Pereira (2010); Matei, Matei, Savulescu (2010); Ayres et al. (2013); Vargas Bernal e Orozco (2014); Xavier (2015); Getino e Herrero (2016); Huberts (2018).	OCDE (2010, 2013, 2017, 2019); TCU (2016).
2. Área Responsável Capaz	Xavier (2015); Huberts (2018).	OCDE (2008, 2017, 2019); TI (2013).
3. Gestão de Riscos e Due Diligence	Matias Pereira (2010); Ayres et al. (2013); Xavier (2015); Huberts (2018); J. C. M. Oliveira (2018).	COSO (2007); ABNT (2009, 2018); IFAC (2012); TI (2013); OCDE (2017, 2019).
4. Código de Ética e Sanções	Matias Pereira (2010); Matei et al. (2010); Villoria e Beke (2012); Ayres et al. (2013); Vargas Bernal e Duque Orozco (2014); Xavier (2015).	TCU (2016); OCDE (2010); UNODC (2004).
5. Regras, Controles e Auditoria	Ferraz e Finan (2008, 2009); Ferraz, Finan e Moreira (2012); Vargas Bernal e Duque Orozco (2014); Xavier (2015); Avis et al. (2018).	UNODC (2004); COSO (2007); OCDE (2010, 2017, 2019); IFAC (2012); TCU (2016); IIA (2020).
6. Canais para Denúncias	Idem anterior; Ayres et al. (2013).	UNODC (2004); TCU (2016); OCDE (2017).
7. Educação e Comunicação	Idem anterior; Matei et al. (2010); Villoria e Beke (2012).	UNODC (2004); COSO (2007); TI (2013); OCDE (2013, 2019).
8. Monitoramento Contínuo	Matei et al. (2010); Ayres et al. (2013); Vargas Bernal e Duque Orozco (2014); Xavier (2015); Getino e Herrero (2016); Huberts (2018).	UNODC (2004); COSO (2007); TI (2013).
V. Dimensões	Fundamentação teórica	Fundamentação normativa
1. Institucional	Hall e Taylor (2003); Schloss (2010); Vargas Bernal e Duque Orozco (2014); Oliveira Júnior e Jordão (2014); Getino e Herrero (2016).	Pacto Global (2015); OCDE (2017).
2. Administrativa-Funcional	Vargas Bernal e Duque Orozco (2014); Márquez (2015); Huberts (2018).	TCU (2014); Pacto Global (2015); OCDE (2017, 2019).
3. Política	Márquez (2015); Oliveira Júnior e Mendes (2016).	Pacto Global (2015); OCDE (2017).
4. Econômica	Oliveira Jr. e Mendes (2016); Vannucci (2017); Santos e Rover (2019).	OCDE (2017).
5. Socioambiental	Oliveira Jr. e Jordão (2014); Márquez (2015); Oliveira Jr. e Mendes (2016).	Pacto Global (2015).
6. Cultural	Vargas Bernal e Duque Orozco (2014); Oliveira Jr. e Mendes (2016); Vannucci (2017); Huberts (2018).	COSO (2007); OCDE (2017, 2019).
7. Ética	Filgueiras e Aranha (2011); Mattia e Zappellini (2014); A.C.M Oliveira (2018).	OCDE (2010, 2013, 2017, 2019).
8. Transversal	Boeira et al. (2016); Huberts (2018); Wierzynska, Steingrüber, Oroxom & Bauhoff (2020).	OCDE (2019).
VI. Etapas	Fundamentação teórica	Fundamentação normativa
1. Planejamento e Design	Dye (1984); Vandekerckhove e Lewis (2011); Getino e Herrero (2016).	TI (2013).
2. Implementação	Dye (1984); Vargas Bernal e Duque Orozco (2014); Getino e Herrero (2016).	TI (2013); TCU (2016); OCDE (2019).
3. Supervisão/Monitoramento	Dye (1984); Vargas Bernal e Duque Orozco (2014); Getino e Herrero (2016); A. G. Oliveira (2017); Huberts (2018).	ABNT (2009, 2018); TI (2013).
4. Avaliação	Dye (1984); Getino e Herrero (2016).	ABNT (2009, 2018); OCDE (2013); TI (2013).
5. Revisão e Calibragem	Getino e Herrero (2016); Huberts (2018).	ABNT (2009, 2018); TI (2013).
6. Habitualização	Tolbert e Zucker (1998); Dimaggio e Powell (1983); Boeira et al. (2016); Viol (2019).	Não se aplica.
7. Objetificação		
8. Sedimentação		

Fonte: elaboração própria com base nas buscas realizadas. *Nota.* Na fundamentação, adotou-se ordem cronológica, agrupando-se os estudos dos mesmos autores.

A seguir, apresenta-se uma análise sintética dos elementos, com os respectivos componentes classificados. Por delimitação de espaço, não é possível realizar uma descrição de cada componente, ainda que sintética, o que será objeto de trabalho futuro.

I. Classes de riscos à integridade: risco é o efeito da incerteza sobre a ocorrência de determinados eventos. As classes de risco são as principais formas de violações à integridade que ameaçam qualquer organização, especialmente no setor público. Podem ser vistas como condutas de âmbito moral, passíveis de sanção administrativa ou ética, ou classificadas como corrupção, enquanto crimes previstos em lei. São categorias abrangentes de comportamento que raramente ocorrem de modo isolado. Na literatura não há um consenso em torno dessas classes, e seus conceitos se entrecruzam. A avaliação de riscos é necessária em todas as fases, dimensões e eixos de uma PIPAC. Sua análise inclui compreender que tipos de desvio tende a ocorrer mais em cada tipo de área, setor, interação ou processo público, para que se possam implementar controles com diferentes abordagens. As principais identificadas são: (1) conflito de interesses; (2) abuso de poder; (3) nepotismo; (4) desvio de recursos ou de fins (desvio de finalidade); (5) suborno e presentes; e (6) manipulação e fraude.

II. Abordagens: o problema dos riscos à integridade pode ser enfrentado com diferentes abordagens. A preventiva tende a ser mais eficaz pois antecipa os problemas, aumentando as chances de se detectar irregularidades no início, enquanto uma abordagem predominantemente detectiva tende a ser reativa, identificando um risco depois que já ocorreu. A abordagem punitiva se encarregará de sancionar por ação ou omissão os responsáveis pelas ocorrências identificadas. O balanceamento dessas abordagens é fundamental, pois pode afetar a continuidade de uma PIPAC. Por isso, é necessário integrar a política a todos os processos e setores, com uma abordagem estratégica de longo prazo e uma visão colaborativa que envolva todas as áreas, sob uma ou mais perspectivas teóricas que deem fundamento à política. Foram identificadas as seguintes: (1) preventiva (filtros); (2) detectiva (incentivos); (3) punitiva (sanções); (4) corretiva (aprimoramento); (5) estratégica (*top-down*); (6) colaborativa (*bottom-up*); (7) teórica-empírica; e (8) integrativa.

III. Princípios: este elemento provém dos princípios fundamentais de um estado democrático de direito. Seus componentes estão interligados, assim como aos demais, mas sua denominação não é consenso na literatura. Por exemplo, pode-se falar da ética como princípio, mas a ética é o estudo da moral, que compreende valores associados a determinado tempo (contexto histórico e cultural) e espaço (contexto territorial). Assim, adotou-se a moralidade como princípio e a ética como dimensão da vida humana em sociedade. A maioria dos

princípios pode ser considerada, ao mesmo tempo, como direito dos cidadãos e dever do Estado e dos agentes públicos. Destacaram-se os seguintes: (1) legalidade; (2) equidade, impessoalidade; (3) moralidade; (4) transparência; (5) eficiência; e (6) prestação de contas.

IV. Eixos de ação: uma das formas mais utilizadas para estruturar uma PIPAC é por meio de eixos ou pilares. Foram identificados entre 4 e 8 eixos mais frequentes na literatura e nos normativos, cuja redação foi adaptada para comportar alguns de seus aspectos inerentes. Por exemplo, a necessidade de uma área responsável é unanimidade, mas essa área precisa ter capacidade institucional, que foi incorporada ao componente. Da mesma forma, a existência de código de ética não é suficiente, devendo ser complementada com a definição de consequências claras atreladas a cada conduta inapropriada. Os mais adotados são: (1) comprometimento da cúpula; (2) área responsável capaz; (3) gestão de riscos e *due diligence*; (4) código de ética e sanções; (5) regras, controles e auditoria; (6) canais para denúncias; (7) educação e comunicação; e (8) monitoramento contínuo.

V. Dimensões de ação: as diferentes dimensões de ação da PIPAC podem ser compreendidas a partir das dimensões da própria vida em sociedade e estão presentes em todo fenômeno organizativo ou social. Podem ser compreendidas como os vários ângulos, pontos de vista ou direções a partir das quais se pode observar, analisar ou atuar em um fenômeno, e, por isso, são um dos componentes mais difíceis de se descrever, porque são imateriais e complexos, referindo-se a conceitos multidisciplinares. Por isso, além das mais amplamente pesquisadas, como a econômica, política, social, ética e cultural, dimensões como a institucional e a administrativa-funcional têm sido adotadas com frequência em estudos sobre PIPAC, cuja compreensão requer uma dimensão transversal que, no plano das ideias, perpassa e aproxima todas as demais. As principais dimensões são: (1) institucional; (2) administrativa-funcional; (3) política; (4) econômica; (5) socioambiental; (6) cultural; (7) ética; e (8) transversal.

VI. Etapas da política: o processo de desenho e implementação de qualquer política pública, como uma PIPAC, gera mudanças organizacionais que ocorrem em ritmos variados. As diferentes etapas devem ser compreendidas sem necessariamente uma delimitação sequencial nem temporal, e sim enquanto componentes integrados de um ciclo longo e contínuo de planejamento, implementação e revisão da política. As primeiras cinco fases sintetizadas podem ser coordenadas de modo sistemático e razoavelmente delimitadas no tempo, mas é raro ocorrerem isoladamente, enquanto as últimas três são de delimitação temporal mais complexa, vistas como fenômenos organizacionais de médio a longo prazo. Dentre as etapas identificadas

estão: (1) planejamento e *design*; (2) implementação; (3) supervisão/monitoramento; (4) avaliação; (5) revisão e calibragem; (6) habitualização; (7) objetificação; e (8) sedimentação.

#### 4.2. Discussão e consolidação dos resultados

Com base nos resultados da revisão sistemática e análise de conteúdo, foram identificados e analisados os seis elementos principais associados às políticas de integridade pública e anticorrupção, tendo sido possível classificar as diferentes tipologias de componentes que constituem cada elemento. Cada conceito (elementos e componentes) pode ter muitos significados dentro de uma PIPAC e alguns termos poderiam estar alocados em outros elementos. A disposição proposta decorre da análise do material coletado, tendo sido buscada fundamentação para cada item mapeado, o que demandou vários ciclos de revisão e, ao final, a exclusão de termos que, ainda que com algum destaque, não apresentaram suficiente fundamentação teórica ou normativa.

Todos esses conceitos constituintes de uma PIPAC estão intimamente interconectados, como uma rede ou teia que constrói e dá suporte teórico à política em seus mais variados aspectos e formatos. A sistematização proposta tem aplicabilidade prática, pois pode contribuir para o avanço na implementação e na institucionalização da integridade pública, e sustentar a política ao longo do tempo, aumentando suas chances de sucesso. Assim, existe uma relação direta entre os seis elementos e os 44 componentes mapeados. A exemplo do *Enterprise Risk Management Framework* (ERM) do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO, 2013), esse relacionamento pode ser sintetizado em uma matriz multinível em forma de cubo, permitindo apresentar didaticamente os conceitos a serem levados em conta no *design* e na implementação prática de uma PIPAC (Figura 1).

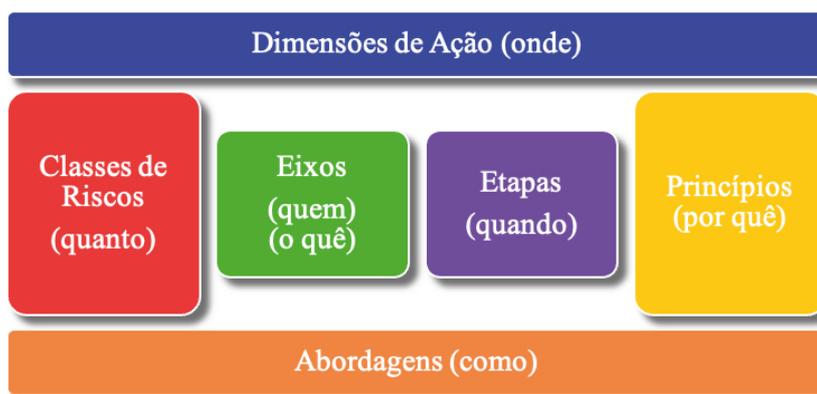
**Figura 1.** Cubo sinótico dos elementos e componentes inter-relacionados de uma PIPAC



Fonte: elaboração própria.

Como no modelo do cubo COSO, essa representação ilustra a capacidade – e a necessidade – de se manter um enfoque amplo sobre os conceitos ligados a uma PIPAC em qualquer organização pública, ponderando um constante reequilíbrio entre cada um dos seus subconjuntos (COSO, 2007). Outra forma de visualizar as inter-relações multinível entre esses elementos centrais e seus componentes apresenta-se na Figura 2.

**Figura 2.** Inter-relações multinível dos componentes da PIPAC



Fonte: elaboração própria.

Conforme demonstra a Figura 2, essas inter-relações são delimitadas conceitualmente pelas abordagens e dimensões de ação de uma PIPAC, representadas nas partes superior e inferior da figura. As abordagens representam, de certa forma, ‘como’ se pretende desenhar e implementar a política, enquanto as dimensões indicam, em sentido abstrato, ‘onde’ as ações devem ser aplicadas. A seu turno, os princípios e os riscos de integridade delimitam lateralmente, na figura, o escopo da política, que tem nesses elementos seus objetivos principais, já que uma PIPAC deve estimular a adesão aos princípios que representam o ‘porquê’ da própria existência do Estado, enquanto, por outro lado, precisa restringir a um nível adequado e aceitável a possibilidade e o ‘quanto’ as classes de riscos podem ocorrer.

Delimitados por esses quatro elementos, os eixos e as etapas são aspectos mais concretos, de operacionalização da política, representando ‘quem’ deve fazer ‘o que’, bem como ‘quando’ pode ser o momento mais adequado para avançar em cada etapa, rumo à consolidação da política em uma organização pública.

É importante ressaltar que o quadro construído não é um modelo definitivo, ideal ou perfeito, nem consolida todos os conceitos possíveis, já que a revisão da literatura, ainda que sistemática, não foi realizada sobre a totalidade dos estudos existentes, e sim com base em uma análise qualitativa do material selecionado. Outros conceitos podem vir a ser adicionados como

elementos e componentes principais de uma PIPAC ou mesmo excluídos do modelo. Além disso, a PIPAC de uma organização pública pode não incluir, em sua versão final, todos os elementos e componentes mapeados, mas é fundamental levá-los em conta em sua totalidade quando se planeja a política. Nenhuma abordagem ou dimensão deve ser descartada *a priori*, para que não sejam deixados de lado componentes importantes que podem impactar no avanço da política até a sedimentação da cultura de integridade pretendida.

Nenhum desses elementos principais e seus componentes é suficiente e todos são necessários, em alguma medida, para a coerência do planejamento e a eficácia da implementação de uma PIPAC. Sustentam-se, constroem-se e são construídos na inter-relação que possuem entre si, como um edifício que se consolida a cada dia pelo suor do labor cotidiano, mas também pelo entrelace constante das vigas e pilares, pela maturação do concreto e pelo equilíbrio na disposição de seus diversos elementos constituintes.

## 5. CONCLUSÃO

Visando identificar e sintetizar didaticamente os principais elementos e componentes de uma política de promoção da integridade pública e anticorrupção (PIPAC), disponíveis na literatura e preconizados por organizações nacionais e internacionais, foi realizada uma revisão bibliográfica sistemática, com coleta e análise de 107 artigos que permitiram evidenciar o estado-da-arte sobre o tema. Após a aplicação de procedimentos de análise de conteúdo, foram evidenciados 50 conceitos principais que podem servir de referencial teórico no desenho e implementação prática dessas políticas por organizações públicas de todos os poderes e esferas de governo, facilitando a compreensão dos conceitos e a operacionalização das políticas, especialmente em contextos locais.

Para auxiliar órgãos públicos na visualização das complexas relações entre os diferentes elementos que devem compor, em alguma medida, uma PIPAC, os conceitos foram sistematizados em um diagrama de cubo – ‘cubo da integridade’ – após classificados os 44 componentes mais relevantes, distribuídos entre seis elementos analíticos principais: as abordagens e dimensões de ação, as etapas e eixos da política, e os princípios e classes de riscos à integridade que embasam sua criação. Os diferentes termos destacados nos resultados alcançados, especialmente os seis elementos ressaltados, possuem conexão direta com o referencial apresentado na revisão teórica, em que são visitados trabalhos relevantes e recentes, confirmando os principais conceitos classificados como sendo relacionados a uma PIPAC.

Por fim, é importante destacar que não foram analisados os 11.000 trabalhos

identificados nem as correlações ou relações causais entre os conceitos mapeados, tampouco foi possível descrever plenamente os 44 componentes do quadro sinótico sistematizado, dadas as limitações deste artigo. Futuras pesquisas poderão delimitar e aprofundar o desenvolvimento desses conceitos e de suas interconexões, bem como testar a aplicabilidade empírica e qual o nível de contribuição do modelo proposto para o desenho e implementação de uma PIPAC.

### **5.1. Considerações finais**

Este modelo não é definitivo nem tem a pretensão de exaurir as discussões sobre o tema. Assim como a cultura de integridade é um fenômeno social, as políticas de integridade e o combate à corrupção também o são. E como todo fenômeno, estão em constante mutação. Portanto, o modelo idealizado pode – e deve – evoluir, com o detalhamento, a consolidação e o ajuste de possíveis novos critérios e conceitos, conforme sua aplicação empírica assim o exija.

Ademais, apesar dos 50 conceitos identificados que tendem a estar presentes em políticas de integridade e anticorrupção, isso não significa, necessariamente, que se deva criar uma profusão de normas e restrições internas, como se fosse o bastante para restringir desvios legais e de conduta e promover a integridade. É preciso evitar um excesso de regras sobrepostas que tentem colocar o servidor ‘nos trilhos’, sendo necessário priorizar a valorização da grande maioria que já está neles, e que, como qualquer ser humano, necessita de constante incentivo. Na implementação dessas políticas, deve prevalecer uma cultura organizacional de confiança, profissionalismo, qualidade, seriedade, imparcialidade, mas também um clima social leve e agradável. É um desafio que parece ambíguo e contraditório, mas que é, sim, complexo, multifacetado e multidimensional, como o é uma política de integridade pública e anticorrupção e, também, todo fenômeno social moderno.

O trabalho conduzido permitiu evidenciar a multiplicidade de conceitos que compõem uma PIPAC e as complexas inter-relações entre esses diferentes elementos e componentes. As relações entre esses conceitos apontam a necessidade de um pensar complexo (Morin, 2015) que facilite essa percepção da interdependência, ao mesmo tempo em que alerta para a necessidade de evitar-se a unilateralidade ou disjunção entre níveis analíticos.

## **REFERÊNCIAS**

Abramo, C. W. (2005). Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos estudos CEBRAP*, 73, 33-37. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002005000300003>

ABNT NBR ISO 31000, de 30 de novembro de 2009. Gestão de riscos - Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Normas Técnicas.

ABNT NBR ISO 37001, de 6 de março de 2017. Sistemas de gestão antissuborno - Requisitos com orientações para uso. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Normas Técnicas.

ABNT NBR ISO 31000, de 28 de março de 2018. Gestão de riscos - Diretrizes. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Normas Técnicas.

ACFE - Association of Certified Fraud Examiners. (2008). *Report to the Nation on Occupational Fraud and Abuse*. Austin, Texas: Autor.

Alencar, C. H. R. de, & Gico Jr., I. (2011). Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista Direito GV*, 7(1), 75-98. <https://doi.org/10.1590/S1808-24322011000100005>

ANAO - Australian National Audit Office. (2011). *Fraud Control in Australian Government Entities*. Canberra: Autor.

Avis, E., Ferraz, C., & Finan, F. (2018). Do government audits reduce corruption? estimating the impacts of exposing corrupt politicians. *Journal of Political Economy*, 126(5), 1912-1964. <http://doi.org/10.1086/699209>

Avritzer, L., Bignotto, N., Guimarães, J., & Starling, H. M. M. (Orgs.). (2012). *Corrupção: ensaios e críticas* (2a ed.). Belo Horizonte: Editora UFMG.

Ayres, C. H. S., Debbio, A. Del, & Maeda, B. C. (2013). *Temas de anticorrupção & compliance* (2a ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.

Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (L.A. Reto, & A. Pinheiro, Trans.). São Paulo: Ed. 70.

Boeira, S. L., Knoll, A., & Tonon, I. L. (2016). Edgar Morin, Chanlat e institucionalistas. *Revista de estudos organizacionais e sociedade*, 3(6), 266-324. [doi:10.25113/farol.v3i6.2885](https://doi.org/10.25113/farol.v3i6.2885)

Caldas, O. V., Costa, C.M., & Pagliarussi, M.S. (2016). Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da CGU. *Rev. de Adm. Pública*, 50(2), 237-264. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612140185>

CBN - Curitiba. (2019, outubro 31). Transparência Internacional lança projeto para ajudar estados no combate à corrupção. Recuperado de <https://cbncuritiba.com/transparencia-internacional-lanca-projeto-para-ajudar-estados-no-combate-a-corrupcao>

Coelho, C. C. B. P. (2016). Compliance na administração pública: Uma necessidade para o Brasil. *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, 3(1), 75-95. <https://doi.org/10.29293/rdfg.v3i01.103>

COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2007). Gerenciamento de riscos corporativos - Estrutura integrada. *Application Techniques*, 2, #990015. Autor.

\_\_\_\_\_. (2013). *The 2013 COSO Framework & SOX Compliance: one approach to an effective transition*. Autor.

CGU - Controladoria Geral da União. (2021). Institucional. Recuperado de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>

De Bona, R. S. (no prelo). Sistema de Integridad Local en Brasil: análisis de actores internos en pequeñas ciudades de Santa Catarina. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 2021.

De Bona, R. S., & Angélico, F. (no prelo). Proteção ao informante e canais de denúncia no Brasil: avanços anticorrupção e lacunas normativas ante a Diretiva 2019/1937 do Parlamento Europeu. *Revista da CGU*, Coletânea de artigos da Pós-Graduação em Ouvidorias Públicas, 2021.

Denhardt, R. B. (2013). *Teorias da Administração Pública* (F. G. Heidemann, Trad.). São Paulo: Cengage Learning.

Dimaggio, P., & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>

Dye, T. D. (1984). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Faria, A. A. M. (2018). Compliance como método de controle da corrupção em hospitais públicos brasileiros: uma estratégia viável? *Revista da CGU*, 10(17), 908-929. [doi:10.36428/revistadacgu.v10i17.117](https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v10i17.117)

Ferenhof, H. A.; Fernandes, R. F. (2016). Desmistificando a revisão de literatura como base para redação científica. *Revista ACB [S. l.]*, 21(3).

Ferraz, C., & Finan, F. (2008). Exposing corrupt politicians: The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, 123(2), 703-745. <https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.2.703>

\_\_\_\_\_. (2009). Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, 101(4), 1274-1311. <http://doi.org/10.1257/aer.101.4.1274>

Ferraz, C., Finan, F., & Moreira, D. B. (2012). Corrupting learning: evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, 96(9-10), 712-726. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.012>

Filgueiras, F. (2012). Interesses. In L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H. M. M. Starling (Orgs.), *Corrupção: ensaios e críticas* (2a ed., pp. 131-137). Belo Horizonte: Ed. UFMG.

Filgueiras, F., & Aranha, A. L. M. (2011). Estado, ética pública e corrupção. In Autor, *Ética pública e controle da corrupção* (Cadernos Adenauer XII, 3), Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

- García Cavero, P. (2016). Las políticas anticorrupción en la empresa. *Revista de Derecho (Valparaiso)*, 47, 219-244. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512016000200007>
- Getino, J. E. D., & Herrero, S. T. (2016). Modelo de estrategia para fomentar la integridad y prevenir la corrupción. *Revista internacional de Transparencia e Integridad*, 2.
- Hall, P. A., & Taylor, R.C.R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, 58, 193-223, <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>
- Huberts, L. W. J. C. (2018). Integrity: What it is and why it is important. *Public Integrity*, 20(1), 18-32. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>
- IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2015). *CMPGC - Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa* (5a rev.). São Paulo: Autor.
- IFAC - International Federation of Accountants. (2012). *Effective governance, risk management, and internal control* (Policy Position Paper, 7). Recuperado de [https://www.ifac.org/system/files/publications/files/PPP7-Effective-Governance-Risk-Management-and-Internal-Control\\_0.pdf](https://www.ifac.org/system/files/publications/files/PPP7-Effective-Governance-Risk-Management-and-Internal-Control_0.pdf)
- IIA - Institute of Internal Auditors. (2020). *The IIA's new three lines model: an update of the three lines of defense* (Position Paper). Recuperado de <https://na.theiia.org/about-us/about-ia/Pages/Three-Lines-Model.aspx>
- Johnsøn, J. (2012). Theories of change in anti-corruption work: a tool for programme design and evaluation. *U4 Anti-Corruption Resource Centre*, U4 Issue, 6.
- Lewis, M., Shacklock, A., Majella, C., & Sampford, C. (2013). Integrity Reform in Developing Countries: An Assessment of Georgia's Integrity System. *Public Integrity*, 15(3), 243-264. <http://dx.doi.org/10.2753/PIN1099-9922150302>
- Liceu On-Line. (2021). *Políticas Editoriais*. Recuperado de [https://liceu.fecap.br/LICEU\\_ON-LINE/about/editorialPolicies#openAccessPolicy](https://liceu.fecap.br/LICEU_ON-LINE/about/editorialPolicies#openAccessPolicy)
- Machado, M. R., & Paschoal, B. (2016). Monitorar, Investigar, Responsabilizar e Sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção. *Novos estudos CEBRAP*, 35(1), 11-36. <https://doi.org/10.25091/s0101-3300201600010001>
- Márquez, D. (2015). Mexican administrative law against corruption: scope and future. *Mexican Law Review*, 8(1), 75-100. <http://dx.doi.org/10.1016/j.mexlaw.2015.12.004>
- Matei, A. I., Matei, L., & Savulescu, C. (2010). Public integrity, economic freedom, and governance performance: a comparative study for the EU member states and acceding countries. *Theoretical and Applied Economics*, 18(11), 21-52.
- Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Revista APGS*, 2(1), 110-135.
- Mattia, C., & Zappellini, M.B. (2014). Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas. *Cad. EBAPE.BR*, 12(3), 573-589. <https://doi.org/10.1590/1679-395114417>

Mohallem, M. F., & Ragazzo, C.E.J. (Coords.). (2017). *Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio.

Monsivais-Carrillo, (2019). A. Innovación institucional para la rendición de cuentas: El Sistema Nacional Anticorrupción en México. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 65, 51-69. <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3793>

Morin, E. (2015). *Introdução ao pensamento complexo* (5a ed., E. Lisboa, Trad.). Porto Alegre: Sulina.

O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 44, 27-54. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>

Oliveira, A. G. (2017). A (des)coordenação entre os órgãos de controle da Administração Pública Federal: estudo de caso sobre a inter-relação entre as ações em prol da governança do TCU e o Profip da CGU (Dissertação de Mestrado). Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/25758>

Oliveira, J. C. M. (2018). Gestão de riscos como ferramenta para a promoção da integridade pública: um estudo com comissões de ética do Poder Executivo Federal (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.unb.br/handle/10482/32300>

Oliveira Júnior, T. M., & Jordão, C.S. (2014). A avaliação do programa anticorrupção do governo federal brasileiro: desafios e possibilidades. Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG-INAP, Madrid, España, 5. Recuperado de [https://www.academia.edu/9732151/A\\_avaliacao\\_do\\_programa\\_anticorrupcao\\_do\\_governo\\_federal\\_brasileiro\\_desafios\\_e\\_possibilidades](https://www.academia.edu/9732151/A_avaliacao_do_programa_anticorrupcao_do_governo_federal_brasileiro_desafios_e_possibilidades)

Oliveira Júnior, T. M., & Mendes, A. P. (2016). The fundamentals of corruption fighting within the accountability program of the Brazilian Federal Government. *Revista do Serviço Público*, 67(3), 291-318. <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v67i3.641>

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2008). Specialised anti-corruption institutions: review of models. *Anti-Corruption Network for Eastern Europe, And Central Asia*. Autor.

\_\_\_\_\_. (2010). *Good practice guidance on internal controls, ethics and compliance*. Autor.

\_\_\_\_\_. (2013). Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia: progress and challenges 2013-2015. *Network for Public Sector Integrity*. ACN, SIGMA e OECD.

\_\_\_\_\_. (2014). Foreign bribery report. An analysis of the crime of bribery of foreign public officials. *OECD Better Policies for better lives*. Autor.

\_\_\_\_\_. (2015). *G20/OECD Principles of Corporate Governance*. Autor. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236882-en>

\_\_\_\_\_. (2017). *Estudio OCDE sobre integridad en México 2017: aspectos claves*. Autor.

\_\_\_\_\_. (2019). *La integridad pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: de gobiernos reactivos a Estados proactivos*. Autor.

Ossa Bocanegra, C. E. (2014). Tratamiento de la colusión en la contratación pública: Una visión del caso colombiano. *Revista de Derecho*, 42, 33-263.

Pacto Global de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. (2015). Los negocios contra la corrupción: Un marco para la acción. *Implementación del 10mo principio del Pacto Global*. Autor.

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods* (3a ed.). California: SAGE.

Pope, J. (2000). Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System. *The TI Sourcebook 2000*. Berlin / London: Transparency International.

Resende Neto, O. (2017). O princípio anticorrupção como fundamento da República: uma relação simbiótica entre moralidade política e estrutura normativa (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, Sergipe, Brasil. Recuperado de <https://ri.ufs.br/handle/riufs/4378>

Rose-Ackerman, S. (2006). *International handbook on the economics of corruption*. UK / USA: Elgar.

Ruankaew, T. (2016). Beyond the Fraud Diamond. *International Journal of Business Management and Economic Research*, 7(1), 474-476.

Santos, R. R., & Rover, S. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 732-752. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180084>

Schloss, M. J. (2010). Experiencias internacionales para fortalecer la gobernabilidad. *Revista GCG*, 4(1), 16-38. [doi:10.3232/GCG.2010.V4.N1.01](https://doi.org/10.3232/GCG.2010.V4.N1.01)

Sodré, F.R., & Ramos, F. (2018). Corrupção e pobreza: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios. Encontro Nacional de Economia ANPEC, Rio de Janeiro, Brasil, 46. Recuperado de [https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files\\_I/i12-6f020d3db4b7abd937ffbd2b98f8e58.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files_I/i12-6f020d3db4b7abd937ffbd2b98f8e58.pdf)

Stoyanov, A., Gerganov, A., Di Nicola, A., & Costantino, F. (2015). *Monitoring anti-corruption in europe: bridging policy evaluation and corruption measurement*. Sofia: CSD Reports.

TCU - Tribunal de Contas da União. (2014). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública* (2a ver.). Brasília: Autor.

\_\_\_\_\_. (2016). *Referencial de combate à fraude e à corrupção aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*. Brasília: Autor.

TI - Transparency International. (2013). *Business principles for countering bribery*. Autor.

\_\_\_\_\_. (2021). *Anti-corruption glossary: corruption*. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1998). A institucionalização da teoria institucional. In S. Clegg, C. Hardy, & W. Nordy (Orgs.), *Handbook de estudos organizacionais* (pp. 196-219, H. F. Martins, & R. L. S. Cardoso, Trad.). São Paulo: Atlas.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. (2004). *The global programme against corruption: UN anti-corruption toolkit*. Viena: Autor.

Useche, A. J., & Reyes, G. E. (2020). Corrupção, competitividade e crescimento econômico: evidências de países latino-americanos e caribenhos 2004-2017. *Revista Globalização Competitividade e Governabilidade*, 14(1), 95-115. [doi:10.3232/GCG.2020.V14.N1.05](https://doi.org/10.3232/GCG.2020.V14.N1.05)

Vandekerckhove, W., & Lewis, D. (ed.). (2011). *Whistleblowing and Democratic Values*. The International Whistleblowing Research Network.

Vannucci, A. (2017). Challenges in the study of corruption: Approaches and policy implications. *Revista Brasileira de Direito*, 13(1), 251-281. <https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n1p251-281>

Vargas Bernal, D. F., & Duque Orozco, Y. V. (2014). Una mirada a las prácticas de anticorrupción de las organizaciones adheridas al Pacto Global en Colombia. *Revista CS*, 13, 145-182. <https://doi.org/10.18046/recs.i13.1824>

Ventura, O. A. F. (2016). Rigidez ou flexibilidade governamental? Discursos anticorrupção e pró-eficiência sobre contratações com orçamento sigiloso (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.unb.br/handle/10482/21095>

Villoria, M. (Dir.), & Beke, M. B. (Coord.). (2012). *El marco de integridad institucional en España*. Valencia: Transparency International España.

Villoria, M. (2014). Corrupción pública. *Eunomía*, 5, 159-167.

Viol, D. M. (2019). Entre o texto e o contexto: institucionalização dos programas de integridade no Brasil (Dissertação de Mestrado). Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Recuperado de <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/425>

Xavier, C. P. G. (2015). Programas de compliance anticorrupção no contexto da Lei 12.846/13: elementos e estudo de caso (Dissertação de Mestrado). Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, Brasil. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10438/13726>

WB - World Bank. (2007). *Engagement on Governance & Anticorruption*. Washington DC: Autor.

Wierzynska, A., Steingrüber, S., Oroxom, R., & Bauhoff, S. (2020). Recalibrating the anti-corruption, transparency, and accountability formula to advance public health. *Global Health Action*, 13(1). <https://doi.org/10.1080/16549716.2019.1701327>