INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

POLÍTICA PÚBLICA PARA PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE CORPORATIVA: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA PRÓ-ÉTICA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

HEVELLYN MENEZES ALBRES

BRASÍLIA-DF

2018

HEVELLYN MENEZES ALBRES

POLÍTICA PÚBLICA PARA PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE CORPORATIVA: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA PRÓ-ÉTICA

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, para a obtenção do título de Mestre.

Dr. Edison Benedito da Silva Filho**,** Orientador
Dr. Antonio Lassance, Coorientador

BRASÍLIA-DF

2018

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

Albres, Hevellyn Menezes
A341p Política pública para promoção da integridade corporativa : estudo de caso do Programa Pró-Ética / Hevellyn Menezes Albres. – Brasília : IPEA, 2018.
139 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, 2018
Orientação: Edison Benedito da Silva Filho
Coorientação: Antonio Lassance
Inclui Bibliografia.

1. Corrupção. 2. Integridade Corporativa. 3. *Compliance*. 4. Políticas Públicas. I. Silva Filho, Edison Benedito da. II. Lassance, Antonio. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Título.

CDD 364.1323

Ficha catalográfica elaborada por Patricia Silva de Oliveira CRB-1/2031

HEVELLYN MENEZES ALBRES

POLÍTICA PÚBLICA PARA PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE CORPORATIVA: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA PRÓ-ÉTICA

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 26 de fevereiro de 2018.

COMISSÃO JULGADORA

_____

Dr. Almir de Oliveira Junior – Ipea

_____

Dr. Gabriel Godofredo Fiuza de Bragança – Ipea

_____

Dr. Edison Benedito da Silva Filho**,** Orientador

_____

Dr. Antonio Lassance, Coorientador

BRASÍLIA-DF

2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família, que apoia incondicionalmente todos os meus projetos, e a Guilherme Laux, que deu suporte nos momentos de dificuldades e cansaço e sempre me inspira a ser melhor. Meus agradecimentos também aos amigos, que permaneceram ao meu lado mesmo com as restrições de tempo nesses dois anos de mestrado.

Agradeço ao meu orientador, Edison Benedito da Silva Filho, e ao coorientador, Antonio Lassance, pela dedicação, paciência e compreensão com as mudanças de curso da pesquisa. E também aos membros das bancas de qualificação e defesa pelos comentários tão importantes para o aperfeiçoamento deste trabalho. Estendo os agradecimentos aos colegas da 2ª Turma do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento, aos funcionários da Escola Nacional de Administração Pública e ao corpo de professores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, todos responsáveis pela grande qualidade deste mestrado.

Meus agradecimentos também aos chefes e colegas das três áreas pelas quais passei no curso do mestrado. Na Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, recebi incentivo para minha inscrição no programa e compreensão com os horários de aulas e atividades necessárias para sua conclusão. Na Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda, tive encorajamento para continuar a pesquisa em momento incerto de transição. Na Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, recebi o apoio para superar a desgastante fase final de elaboração da dissertação e a acolhida para que os resultados da pesquisa fossem aplicados mesmo antes de sua conclusão.

Por fim, agradeço aos entrevistados, que tanto contribuíram para os resultados e conclusões alcançados nesta pesquisa.

Lista de Abreviaturas

ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar

Apex-Brasil – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEIS – Cadastro das Empresas Inidôneas e Suspensas

CEMPRE – Cadastro Central de Empresas

CEPIM – Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas

CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária

CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CNI – Confederação Nacional da Indústria

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

ETCO – Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial

Esaf – Escola de Administração Fazendária

Febraban – Federação Brasileira de Bancos

FCPA – *Foreign Corrupt Practices Act*

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ibracon – Instituto dos Auditores Independentes do Brasil

IPCorr – Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional

ISO – *International Organization for Standardization*

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MESICIC – Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção

MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MPF – Ministério Público Federal

MPE – Micro e pequenas empresas

MT – Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil

Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Sicaf – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities* & *Threats*

TCU – Tribunal de Contas da União

UN – *United Nations*

UNODC – *UN Office on Drugs and Crime*

USP – Universidade de São Paulo

Lista de Figuras

Figura 1 - Linha do tempo de pesquisas sobre corrupção, de 1960 a 2015.....07
Figura 2 – Requisitos de admissibilidade do Pró-Ética..... 32
Figura 3 – Avaliação dos programas de integridade no Pró-Ética..... 33

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Distribuição das empresas do Cadastro Pró-Ética (2011 - 2013) por localização geográfica..... 81
Gráfico 2 - Distribuição das Empresas Pró-Ética 2015 por localização geográfica..... 81
Gráfico 3 - Distribuição das Empresas Pró-Ética 2016 por localização geográfica..... 82
Gráfico 4 - Distribuição das Empresas Pró-Ética 2017 por localização geográfica..... 82
Gráfico 5 - Setor das empresas do Cadastro Pró-Ética (2011 - 2013), em percentual..... 83
Gráfico 6 - Setor das Empresas Pró-Ética 2015, em percentual..... 83
Gráfico 7 - Setor das Empresas Pró-Ética 2016, em percentual..... 84
Gráfico 8 - Setor das Empresas Pró-Ética 2017, em percentual..... 84
Gráfico 9 - Distribuição das Empresas Pró-Ética por porte, 2011 a 2017..... 86
Gráfico 10 - Empresas que solicitam acesso ao sistema e avaliadas no Pró-Ética, 2011-2017.... 94
Gráfico 11 - Empresas aprovadas no Pró-Ética, 2011-2017..... 95
Gráfico 12 - Distribuição das empresas que solicitaram acesso ao sistema por localização geográfica, Pró-Ética 2016..... 97
Gráfico 13 - Distribuição das empresas que solicitaram acesso ao sistema por distribuição geográfica, Pró-Ética 2017..... 97
Gráfico 14 - Distribuição das empresas que solicitaram acesso ao sistema por setor, Pró-Ética 2016..... 99
Gráfico 15 - Distribuição das empresas que solicitaram acesso ao sistema por setor, Pró-Ética 2017..... 99
Gráfico 16 - Distribuição das empresas que solicitaram acesso ao sistema por porte, Pró-Ética 2016 e 2017..... 100

Lista de Quadros

Quadro 1 – Instrumentos para promoção da integridade corporativa..... 16

Quadro 2 – Análise do Ambiente Interno/Externo..... 41
Quadro 3 – Proposta de matriz SWOT do Pró-Ética..... 42
Quadro 4 – Empresas integrantes do Cadastro Pró-Ética (2011-2013)..... 47
Quadro 5 – Empresas Pró-Ética 2015..... 48
Quadro 6 – Empresas Pró-Ética 2016..... 48
Quadro 7 – Empresas Pró-Ética 2017..... 48
Quadro 8 – Matriz SWOT do Pró-Ética atualizada..... 107

Resumo:

O tema desta pesquisa é a promoção da integridade corporativa. Nosso objetivo foi analisar como o Pró-Ética incentiva a adoção de medidas de integridade corporativa no Brasil. Para atingir tal objetivo, realizamos estudo de caso do programa com coleta de dados quantitativos e realização de entrevistas semiestruturadas com servidores e gestores da CGU e representante de Empresa Pró-Ética. A análise foi realizada por correspondência por padrão entre os dados coletados e teoria do programa e matriz SWOT propostas. Como resultado, validamos que o resultado final esperado do programa é o incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa no Brasil, ainda que outras possibilidades tenham sido apresentadas. Também ratificamos que o programa chega a este resultado por meio do benefício reputacional, de orientação e de mecanismos de mercado. Nossa conclusão é que o programa tem sido bem-sucedido no incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa. Ao mesmo tempo, a análise aponta que o programa passa por um momento de inflexão em que seu objetivo final deve ser repensado, bem como os meios para se atingir o resultado estabelecido. Para apoiar esse processo de reflexão e decisão fornecemos um conjunto de sugestões para o aperfeiçoamento do programa.

Palavras-Chave: integridade corporativa; *compliance*; políticas públicas; Pró-Ética.

Abstract:

The subject of this Master's thesis is the promotion of business integrity. Our objective was to analyze how the Brazilian program Pró-Ética encourages the adoption of business integrity measures in Brazil. To achieve this objective, we have implemented a case study using quantitative data and semi-structured interviews with CGU public servants and officers and a Pró-Ética company representative. For the data analysis, we have carried out pattern matching between the collected data and a proposed program theory and SWOT matrix. As a result, we have confirmed that the desired end result of the program is the incentive to the adoption of business integrity measures in Brazil. We have also verified that this result is achieved through reputational benefits, orientation and market mechanisms. Our conclusion was that the program has been successful in encouraging the adoption of business integrity measures. At the same time, it is also facing a

turning point regarding its final goal and mechanisms. In order to provide support for its review, we have brought together a set of suggestions for the improvement of the program.

Keywords: business integrity; compliance; public policy; Pró-Ética.

SUMÁRIO

Lista de Abreviaturas vi

Lista de Figuras viii

Lista de Gráficos viii

Lista de Quadros viii

Resumo x

Abstract x

Introdução **1**

1. Referencial Teórico **5**
1.1. Diálogo com as pesquisas sobre corrupção 5
1.2. Debate conceitual sobre corrupção 8
1.3. Custos da corrupção e mobilização internacional para sua prevenção e combate 10
1.4. Instrumentos para promoção da integridade corporativa 15
1.5. Medidas de integridade corporativa 19
1.6. Estrutura de incentivos à configuração institucional da política 23

2. O Programa Pró-Ética **27**
2.1. Antecedentes do programa 27
2.1.1. Cadastro Pró-Ética 27
2.1.2. Revisão de 2014 29
2.2. Funcionamento do programa 31
2.3. Teoria do programa e proposta de matriz SWOT 37
2.3.1. Teoria do programa 37
2.3.2. Proposta de matriz SWOT 41

3. Metodologia **56**
3.1. Metodologia: estudo de caso 56
3.2. O desenho do estudo de caso 58
3.2.1. Etapas preliminares 58
3.2.2. Seleção dos casos concretos 60
3.2.3. Coleta de dados 60
3.3. Análise de dados 64

4. Análise de Dados **66**
4.1. Correspondência por padrão 66
4.1.1. Teoria do programa 66
4.1.2. Matriz SWOT 74

4.2. Teoria do programa e matriz SWOT atualizadas 105
4.2.1. Teoria do programa atualizada 105
4.2.2. Matriz SWOT atualizada 107
4.3. Contribuições para o aperfeiçoamento do programa 108
4.3.1. Governança 109
4.3.2. Recursos humanos e tecnológicos 111
4.3.3. Comunicação 112
4.3.4. Seleção 114
4.3.5. Avaliação 116
4.3.6. Reconhecimento 118

Conclusões 120

Referências 123

Apêndice A 123

Apêndice B 124

Apêndice C 125

Apêndice D 126

Apêndice E 127

Apêndice F 128

Introdução

A prevenção e combate à corrupção é assunto já consolidado na agenda governamental internacional e está em evidência no Brasil. Conforme discutiremos em nosso referencial teórico, reconhecidos os custos da corrupção, os países vêm atuando em diversas frentes para sua prevenção e combate, uma delas direcionada ao setor privado. No conjunto dos esforços governamentais para promoção da integridade corporativa, trataremos da aplicação de incentivos como complementação importante e necessária à utilização de sanções. Uma das formas de incentivo é a concessão de benefícios reputacionais pelo reconhecimento público do comprometimento das empresas que voluntariamente se engajam no aperfeiçoamento de suas medidas de integridade, categoria na qual se insere o programa Pró-Ética.

Nesse contexto, o tema desta pesquisa é a promoção da integridade corporativa. Nosso objetivo é explicar como o Pró-Ética incentiva a adoção de medidas de integridade corporativa no país. Portanto, a pergunta de pesquisa é: "**Como o Pró-Ética incentiva a adoção de medidas de integridade corporativa[1] no Brasil?**". Responderemos a esta pergunta por meio da realização de um estudo de caso do programa, no qual buscaremos a correspondência entre teoria do programa e matriz de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (*Strengths*, *Weaknesses*, *Opportunities* & *Threats* - SWOT) propostas e os dados quantitativos e qualitativos coletados.

O Pró-Ética, iniciativa da então Controladoria-Geral da União (CGU[2]) e do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, consiste na promoção à adoção voluntária de medidas de integridade corporativa por meio do reconhecimento público do compromisso das empresas com a prevenção e o combate à corrupção e a fraudes (BRASIL, 2017a). O programa foi lançado em nove de dezembro de 2010, com o nome "Cadastro Pró-Ética", durante as comemorações do Dia Internacional de Combate à Corrupção (BRASIL, 2010a). Em 2014, o programa passou por processo de reformulação, adequando-se à então recém-publicada Lei nº 12.846, de 01.08.2013 (Lei Anticorrupção), chegando ao formato atual. Descreveremos mais detidamente o histórico e o funcionamento do programa no capítulo 2.

[1] Por integridade corporativa, entenderemos a condução dos negócios "[...] visando a evitar subornos e outros atos de corrupção que prejudiquem o funcionamento do mercado e a confiança que as pessoas têm nele." (UN, 2013a, p. 12, tradução livre).

[2] Utilizaremos a sigla CGU para nos referir tanto à Controladoria-Geral da União quanto ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, criado em 30.09.2016 (BRASIL, 2016a), hoje chamado apenas Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

Os resultados deste estudo de caso servirão como aprendizagem organizacional, sendo utilizados para o aperfeiçoamento e aumento da efetividade do programa. Nesse contexto, a pesquisa fornecerá[3] informações necessárias para uma melhor tomada de decisão sobre o curso do programa; uma alocação de recursos humanos e financeiros de modo mais eficiente em relação aos resultados que entrega e; maior transparência e prestação de contas sobre os resultados e impactos da política implementada (ALA-HARJA; HELGASON, 2000). Além do uso interno, o programa é reconhecido como boa prática e, portanto, as informações obtidas a seu respeito poderão ser utilizadas como *benchmarking* para que sejam construídos ou aperfeiçoados programas semelhantes no Brasil e em outros países.

Concluída esta Introdução, iniciaremos as discussões apresentando nosso referencial teórico, que trata da promoção da integridade corporativa como estratégia governamental de prevenção e combate à corrupção. Na primeira seção, a fim de situar o leitor, apresentaremos breve panorama das gerações de pesquisa sobre a corrupção, assinalando com qual delas este trabalho mais dialoga. Em seguida, trataremos do conceito de corrupção, explicitando que, nesta pesquisa, é entendida como fenômeno não apenas comportamental, mas também institucional. Tal apontamento é importante para justificar a adoção de políticas públicas direcionadas à prevenção e ao combate do fenômeno.

Na terceira seção, trataremos da atuação pública na prevenção e combate à corrupção, motivada por seus custos, e a articulação internacional em torno do tema. Na sequência, discutiremos os instrumentos de promoção da integridade corporativa via sanções e incentivos, analisando a categoria de benefícios reputacionais, na qual se enquadra o programa Pró-Ética. Na quinta seção, nos dedicaremos a explicar o que seriam as medidas de integridade corporativas incentivadas pelo Pró-Ética, fornecendo subsídios conceituais e teóricos a esse respeito. Por fim, na última seção, apresentaremos alguns elementos da estrutura de incentivos à configuração institucional da política para promoção da integridade corporativa, na perspectiva do Estado que induz as medidas e das empresas que as adotam.

No capítulo 2, forneceremos informações sobre nosso objeto de pesquisa, o Pró-Ética. Na primeira seção, apresentaremos o histórico do programa, remetendo às suas origens como cadastro, em 2010. Também descrevemos o processo de revisão realizado em 2014, com

[3] Ainda no período final de elaboração do trabalho, suas premissas e conclusões já vem orientando processo de reformulação do programa previsto para ser realizado em 2018.

aperfeiçoamento do programa e incorporação das inovações normativas da Lei Anticorrupção. Na segunda, trataremos do funcionamento do programa, analisando seu regulamento. Nesse contexto, comentaremos sua estrutura; as etapas percorridas da inscrição das empresas à divulgação da lista anual; a marca Pró-Ética e suas condições de uso; os direitos e obrigações das empresas; entre outros.

Na última seção do capítulo apresentaremos nossa teoria do programa e matriz SWOT. A teoria do programa, ferramenta proposta por Carol Weiss, demonstrará como o Pró-Ética atinge seu resultado final de incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa a partir da identificação de seus insumos, atividades, resultados intermediários e resultado final esperado. A matriz SWOT, elaborada a partir de desenho do Tribunal de Contas da União (TCU) para aplicação em programas governamentais, reunirá forças, fraquezas, oportunidades e ameaças identificadas no programa. Em ambas as ferramentas, utilizaremos elementos de nosso referencial teórico e literatura de suporte para justificar sua aderência com a realidade.

No capítulo 3, apresentaremos a metodologia adotada nesta pesquisa: o estudo qualitativo, particularmente na forma de estudo de caso. Na primeira seção, informaremos a definição adotada de estudo de caso, as condições de uso, vantagens e desvantagens dessa abordagem metodológica. Também explicitaremos como tais características se aplicam em nossa pesquisa.

Na segunda seção, trataremos do desenho do estudo de caso, conforme abordagem do cientista social Robert Yin. Iniciaremos com as etapas preliminares, em que agrupamos as fases de definição conceitual do caso, decisão entre usar ou não uma teoria de suporte e escolha entre a realização de estudo de caso único ou múltiplo. Em seguida, trataremos da coleta de dados, em que daremos ênfase à utilização de entrevistas semiestruturadas. Por fim, no último tópico, apresentaremos a abordagem escolhida para a análise dos dados, a de correspondência de padrões ("*pattern matching*").

No capítulo 4, analisaremos os dados empíricos desta pesquisa: dados quantitativos sobre o funcionamento do programa e entrevistas. Iniciaremos realizando a correspondência por padrão, contrastando os itens em análise com as informações de nossa teoria do programa e proposta de matriz SWOT, apresentadas no capítulo 2. Em seguida, apresentaremos teoria do programa e matriz SWOT atualizadas, resposta à nossa pergunta de pesquisa. Enfim, na última

seção, traremos contribuições para o aperfeiçoamento do programa, indicando propostas para explorar forças e oportunidades e mitigar fraquezas e ameaças identificadas.

Por fim, na Conclusão, retomaremos os principais pontos do trabalho e faremos uma síntese das recomendações propostas no capítulo 4. Ademais, explicitaremos as contribuições esperadas e os limites do trabalho, indicando aspectos não discutidos e oportunidades de pesquisa abertas.

1. Referencial Teórico

Neste capítulo, apresentaremos nosso referencial teórico, a ser dividido em seis seções: diálogo com as pesquisas sobre corrupção; conceito de corrupção; custos da corrupção e mobilização internacional para a sua prevenção e combate; instrumentos para promoção da integridade corporativa; medidas de integridade corporativa; e a estrutura de incentivos à configuração institucional da política.

1.1. Diálogo com as pesquisas sobre corrupção

Antes de apresentar os componentes de nosso referencial teórico, consideramos relevante explicitar de que modo nosso trabalho dialoga com a literatura sobre corrupção.

Bruno Speck, professor de ciência política da Universidade de São Paulo (USP), apresenta três gerações de estudos científicos sobre a corrupção. De acordo com Speck, a primeira geração de pesquisas sobre corrupção, iniciada na década de 1960, tinha como cerne a noção de que diferentes modelos de conceituação da corrupção eram um problema. A saída mais comum encontrada era analisar o fenômeno a partir de uma definição legalista. Nessa perspectiva, a explicação sobre quando e por que ocorre a corrupção seria obtida pela análise da discrepância entre os conceitos e instituições políticas (que estariam mais avançados) e os valores e comportamentos sociais (que demorariam mais para se adaptar) (SPECK, 2000).

A crítica de que esses estudos eram baseados em um universalismo que não correspondia à realidade[4] culminou na emergência outra linha de análise, focalizada na conceituação da corrupção pelos atores sociais. Também chamada de "abordagem da percepção", era característica desses estudos a comparação entre o que estava escrito nas leis e o que os indivíduos consideravam como comportamento corrupto. Tais análises avançaram para a pesquisa empírica de mensuração da percepção da corrupção, continuando o foco no contraste entre a norma e sua inserção social e o questionamento das conclusões universalistas da primeira linha de pesquisa (SPECK, 2000).

[4] Speck (2000) destaca a importância que as pesquisas de percepção tiveram para a superação do universalismo e do maniqueísmo nas pesquisas sobre corrupção. Nesse sentido, teria sido provado o caráter relativo do conceito de corrupção, inclusive no que diz respeito às diferentes percepções derivadas de realidades culturais distintas. Ademais, teria sido mostrado que as pessoas não veem a corrupção de modo maniqueísta, com "declarações de inocência *versus* 'caça às bruxas'", mas têm sensibilidade às diferentes gradações (SPECK, 2000, np).

A segunda geração de pesquisas focalizava a corrupção como risco para os investimentos. Speck (2000) explica que surgiu nos anos 1980 a partir da inclusão de dados sobre a corrupção nas análises de *rating* dos países por empresas de avaliação de riscos. Alguns aspectos que passaram a ser considerados foram: a ingerência política em decisões burocráticas ou legais; a existência de comércio ilegal e as práticas de corrupção, nepotismo ou fraude nos negócios. Entre os índices[5], tem destaque o Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional (IPCorr) que integra vários indicadores de corrupção permitindo mensurar e comparar a corrupção em diversos países de forma contínua (SPECK, 2000).

A terceira geração de pesquisas, emergente nos anos 1990 e em vigor no momento em que Speck escreveu esta síntese das gerações de pesquisa, era centrada na busca de ferramentas lidar com a corrupção. Essa vertente surgiu com uma mudança de entendimento sobre as causas e efeitos da corrupção: antes era tolerada como um problema residual, decorrente da natureza dos indivíduos e até certo ponto um facilitador do desenvolvimento econômico, da integração política da sociedade e do processo distributivo[6]; a partir dos anos 1990, passou a ser considerada um importante problema político, a ser colocado em posição de destaque na agenda de reformas (SPECK, 2000).

Speck (2000) nota que o debate sobre corrupção aumentou e ganhou densidade nesse período. Segundo o autor, jornalistas, acadêmicos e atores políticos passaram a buscar identificar as causas institucionais e raízes históricas e culturais da corrupção, alertar sobre seus custos econômicos e sociais e sugerir reformas para mitigá-la.[7] Essas análises se dariam em um amplo

[5] Um problema para a evolução dessas pesquisas foi a dificuldade de obter dados válidos para as análises, sendo os índices baseados quase somente em percepções subjetivas de especialistas (analistas, jornalistas, empresários, etc.) Mesmo com o subjetivismo das análises, as pesquisas dessa segunda geração são consideradas muito importantes para chamar a atenção em relação à corrupção e permitir análises variadas, como as da correlação entre corrupção e desenvolvimento socioeconômico (SPECK, 2000).

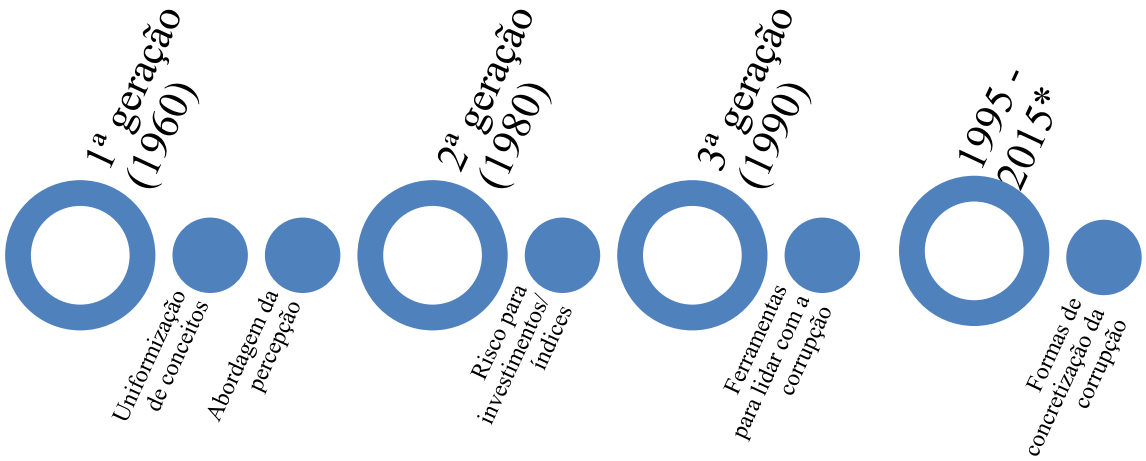
[6] A corrupção atuaria na integração política da sociedade e no fortalecimento do processo distributivo por meio de relações clientelistas (SCOTT, 1971 *apud* SPECK, 2000). Por sua vez, a ideia de facilitação do desenvolvimento econômico é associada à de amenização dos processos burocráticos (LEFF, 1964 apud SPECK, 2000). Uma discussão interessante relacionada é o pagamento de facilitações, proibido no Brasil, mas permitido em vários países do mundo. Por exemplo, existe ainda hoje uma exceção que permite tais pagamentos na Lei Anticorrupção americana, com objetivo de agilizar ou garantir a realização de uma ação governamental de rotina (USA, 2012). A OCDE se manifestou mais de uma vez defendendo que falta orientação sobre o que consistiria pagamento de facilitação e cobrando que o governo americano avançasse na proibição ou desencorajamento de tais pagamentos (OCDE, 2010).

[7] Conforme discutiremos na seção 1.3 deste capítulo, é a partir da percepção sobre os altos custos da corrupção que os países passam a aceitar o custo de atuar em seu enfrentamento (SPECK, 2000). Comentaremos no início da seção 1.4 que, mesmo com a decisão de atuação, o setor público não tem recursos/capacidade de monitorar e sancionar todas as possibilidades de corrupção, sendo importante encorajar a responsabilidade corporativa por sanções e incentivos (UN, 2013a). Entre essas formas de atuação, as medidas de incentivos seriam preferíveis dado que a cooperação com o setor privado é mais eficiente que a imposição (RIBEIRO; DINIZ, 2015).

espectro, desde interpretações superficiais dos escândalos de corrupção até avaliações detalhadas das falhas individuais e estruturais que deixam brechas para a ocorrência de práticas corruptas (SPECK, 2000).

Em consonância com os apontamentos de Speck (2000), em 2015, Eric Breit, Thomas Lennefors e Lena Olaison apontavam que nas duas últimas décadas havia aumentado na sociedade o desejo por lutar contra a corrupção. Nesse contexto, assinalaram que a crescente atenção ao tema levou a um "*boom*" (TORSELLO, 2013 apud BREIT; LENNERFORS; OLAISON, 2015) de abordagens e teorias sobre a corrupção. Os autores apresentaram como característica geral desses estudos um destaque às várias formas pelas quais o abuso de poder se concretiza: da aceitação de propinas a presentes, sendo alargadas até situações de intimidação, por exemplo. Ainda que reconhecessem o avanço nos campos da teoria e das políticas anticorrupção trazidos por estes estudos, conclamam mais investigações sobre as causas e mecanismos do fenômeno por meio de uma crítica embasada na teoria.

Figura 1 – Linha do tempo de pesquisas sobre corrupção, de 1960 a 2015



Fonte: a autora.

* Eric Breit, Thomas Lennefors e Lena Olaison não tratam do período como "geração" de estudos, portanto, também não adotaremos tal terminologia.

A Figura 1 acima sintetiza a linha do tempo de pesquisas sobre corrupção apresentada neste tópico. Esta pesquisa dialoga com a terceira geração de estudos enunciada por SPECK (2000), a qual vê a corrupção como um problema relevante para o desenvolvimento, reconhece seus custos e busca ferramentas para "solucionar" a questão. Veremos nas próximas seções alguns dos custos políticos, econômicos e sociais da corrupção que motivam a atuação em sua prevenção e combate. Discutiremos também como, no contexto da estratégia anticorrupção, é possível adotar instrumentos para promoção da integridade corporativa, amparados na importância do envolvimento do setor privado nesses esforços. Entre tais instrumentos, as medidas de incentivo seriam preferíveis às de sanção dado que envolvem menos custos de transação, conforme trataremos nas últimas seções deste capítulo.

1.2. Debate conceitual sobre corrupção

A corrupção não é um fenômeno novo, existe praticamente desde o surgimento da sociedade (BRASIL, 2013b). Porém, como aponta a Organização das Nações Unidas (ONU), não existe até hoje uma definição universalmente aceita de corrupção, visto que o fenômeno pode abranger uma grande variedade de atos, que mudam de um ordenamento jurídico para outro. A própria ONU não tem formulado um conceito de corrupção, mas apenas uma lista mínima[8] de manifestações à qual os Estados podem voluntariamente adicionar outras (UN, 2013b).

Segundo Johnston (2001), o debate sobre definições é característico das análises sobre corrupção e foi crescentemente valorizado com a intensificação das análises sobre questões morais e éticas no contexto da globalização. Em 2001, Johnston dizia que estávamos longe de um consenso sobre a definição de corrupção, restando ainda muitas discussões acadêmicas sobre o assunto. Para o autor, as definições existentes permaneciam incompletas e até mesmo descoladas da realidade. Em 2018, podemos confirmar o mesmo cenário, com destaque dado às discussões sobre corrupção e falta de definição terminológica a seu respeito.

Johnston (2001) apresenta com riqueza de detalhes o caminho percorrido desde as concepções clássicas do termo, mais abrangentes, até as modernas (também tratadas como contemporâneas), direcionadas a ações específicas classificáveis como corruptas. Segundo o autor,

[8] Essas são as formas de corrupção listadas no âmbito da Convenção: suborno de funcionários públicos nacionais; suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas; suborno no setor privado; tráfico de influências; abuso de funções; enriquecimento ilícito; lavagem de produto de delito; ocultação de produto de delito; e obstrução da justiça (UN, 2013b).

as concepções clássicas de corrupção focalizavam a vitalidade moral das sociedades de uma forma bastante ampla. São exemplos as discussões realizadas pelos filósofos gregos Platão e Aristóteles, o historiador grego Tucídides e o estadista italiano Maquiavel, nas quais o termo corrupção era utilizado para tratar da saúde moral das sociedades.

Johnston (2001) faz o alerta de que essas concepções funcionavam melhor no contexto de sociedades pequenas e uniformes, com regras hierárquicas bem definidas para detenção de poder e enunciação dos valores e metas sociais. Nesse sentido, a progressiva secularização e fragmentação das sociedades fez com que as sociedades deixassem de se enquadrar no tipo ideal em que a concepção clássica de corrupção era aplicável. Aos poucos, caminhou-se para o entendimento mais comum hoje, que relaciona a corrupção a um comportamento específico de indivíduos, nomeadamente dos que possuem posições políticas e dos que buscam influenciar suas decisões.

Nesse novo contexto político-institucional, as concepções modernas de corrupção são baseadas na ideia de que funções públicas são dotadas de poderes limitados e impessoais. A noção de limites seria associada à de responsabilização pela forma como os poderes emergentes das funções públicas são utilizados. Assim, definir corrupção e identificar sua prática se tornaria uma tarefa centrada no julgamento de comportamentos que extrapolam os limites pré-estabelecidos (JOHNSTON, 2001).

Johnston apresenta dois conjuntos de abordagens para as definições modernas de corrupção, as de classificação de comportamento e as neoclássicas. Nas definições focalizadas no comportamento a corrupção consistiria no abuso da função, poderes e recursos públicos para o benefício privado. Tópicos importantes de análise nessa vertente são as formas de identificar abusos, as diferenças entre público e privado e como se dariam esses benefícios que configuram abuso[9] (JOHNSTON, 2001). Como vimos, a própria definição de corrupção da ONU poderia ser enquadrada nessa abordagem, visto que enuncia uma lista de comportamentos corruptos ao invés de buscar um conceito que se aplique às diferentes circunstâncias (UN, 2013b).

Partindo da crítica de que as definições focadas no comportamento ou são muito rígidas e inaplicáveis ou muito vagas e generalistas, além de não contemplarem todos os comportamentos corruptos possíveis, apresenta-se como alternativa a abordagem neoclássica. Esta seria mais

[9] O autor apresenta diversos trabalhos que tratam dessas discussões. Ver Johnston, 2001, p. 17-20.

recente e visaria a retomar alguns temas da abordagem clássica, sustentando que a corrupção é um problema relacionado a políticas e não a ações específicas. Assim, manteria o foco clássico na saúde moral das sociedades, mas considerando as funções políticas e instituições modernas (JOHNSTON, 2001).

Em termos práticos, as definições modernas neoclássicas incorporariam a noção de corrupção como abuso das funções ou recursos públicos para benefício privado, mas, ao invés de buscar categorizar comportamentos corruptos, perceberiam o fenômeno como político e moral[10]. Nesse sentido, tais definições tratariam tanto do comportamento corrupto quanto do processo político que define esses comportamentos e modela seu significado (JOHNSTON, 2001).

Entre as categorias apresentadas, nossa análise se aproxima mais da concepção moderna neoclássica, na medida em que reconhecemos a manifestação comportamental do fenômeno da corrupção, mas também percebemos a prevenção e o combate à corrupção como área que permite atuação governamental. Nesse contexto, como explicitamos na primeira seção, nossa pesquisa lida com a corrupção como um problema para o qual se busca soluções, o que torna relevante o desenvolvimento de políticas públicas para esse fim, como é o caso do programa Pró-Ética. Cabe explicitar, ainda, que, ao tratarmos de corrupção nessa pesquisa, estaremos pensando o fenômeno em sentido abrangente, não visando apenas às tipificações penais. Para fins de alinhamento de entendimento, adotaremos a definição da Transparência Internacional, pela qual corrupção é "O abuso do poder confiado para ganho privado" (CORRUPTION, np, tradução livre).

1.3. Custos da corrupção e mobilização internacional para sua prevenção e combate

A mobilização internacional na prevenção e combate à corrupção demonstra o reconhecimento de seus custos e a decisão de atuar nessa arena. Como explica o cientista político Thomas Dye, a política pública é uma escolha por um determinado curso de ação e sua formulação requer uma decisão fundamental dos governos de atuar ou não em relação a um problema. Nesse sentido, também seria uma política pública a tomada de decisão de não agir (DYE, 1972 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

[10] Para trabalhos pertencentes a essa vertente, ver Johnston, 2001, p. 21-24.

Segundo Speck (2000), a percepção da corrupção como problema está associada à desnaturalização do fenômeno e ao reconhecimento dos custos econômicos, sociais e políticos dela decorrentes. De acordo com o autor, nesse contexto, os cidadãos começam a perceber a influência da corrupção na alocação ineficiente de recursos e deterioração da qualidade dos serviços públicos. Assim, o reconhecimento dos custos da corrupção induz os atores a buscarem estratégias de enfrentamento.

Não é objetivo deste trabalho escrutinar a ampla literatura que discute os custos econômicos, políticos e sociais da corrupção, mas apenas fornecer breves apontamentos que situem o leitor a esse respeito. Susan Rose-Ackerman, professora de Direito e Ciências Políticas de Yale com longa trajetória de pesquisas sobre a corrupção, fornece um panorama sobre alguns desses custos.

A autora aponta que altos níveis de corrupção são associados com baixo investimento e crescimento econômico na medida em que a corrupção reduz a efetividade das políticas industriais e encoraja as empresas a atuarem no setor informal, sem o pagamento de taxas e violando leis regulatórias. Indica, ainda, que, mesmo quando há crescimento econômico, a corrupção leva a custos e distorções, permitindo a realização de investimentos públicos improdutivos. De modo geral, ressalta que em regimes corruptos os atores econômicos têm poucos escrúpulos e aqueles que se envolvem em negócios ilegais têm vantagens comparativas (ROSE-ACKERMAN, 1999).

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os custos da corrupção[11] para o desenvolvimento econômico, político e social são crescentemente evidentes, mas muitos deles permanecem pouco conhecidos pelas pessoas. A corrupção atuaria na redução da eficiência e aumento da desigualdade[12] em números bastante significativos: em um ano, 2.6 trilhões de dólares (5% do Produto Interno Bruto - PIB global) seria gasto em corrupção, sendo um trilhão destinado apenas ao pagamento de subornos. Assim,

[11] Neste documento, a corrupção é definida como "[...] o abuso de cargo público ou privado para ganho pessoal. Inclui atos de suborno, desfalque, nepotismo ou captura do Estado. É frequentemente associada e reforçada por outras práticas ilegais, como conluio, fraude ou lavagem de dinheiro." (OCDE, 2014a, p.1).

[12] Documento de trabalho do FMI demonstra econometricamente que um alto nível de corrupção aumenta a desigualdade de renda e a pobreza, por meio de canais como a redução do crescimento econômico, a distorção dos sistemas tributários e a má focalização de programas sociais (GUPTA; DAVOODI; ALONSO-TERME, 1998). Como Brasil tem nível alto de desigualdade e está estagnado desde 2015 na trajetória de redução da desigualdade e da pobreza (THE WORLD BANK, 2017), a discussão sobre o impacto da corrupção nessas áreas tem relevância especial para o país.

combater o fenômeno seria uma questão ética, mas também uma forma de evitar desperdício de recursos escassos (OCDE, 2014a).

Angel Gurría, Secretário-Geral da OCDE, assinala que a corrupção atua em todos os países e níveis da sociedade, distorcendo as interações econômicas e sociais, reduzindo a eficiência e aumentando a desigualdade. Gurría aponta três consequências danosas da corrupção: o custo de fazer negócios aumenta[13], recursos públicos são desperdiçados[14] e os pobres são colocados de lado[15]. A elas, o Secretário-Geral da OCDE soma a perda de confiança[16] diante da crise estabelecida (OCDE, 201-a).

Reconhecendo os altos custos da corrupção, os países vêm se mobilizando para atacar o problema. A partir da percepção dos efeitos negativos da corrupção, houve a priorização do tema na esfera internacional e diversos acordos foram firmados para preveni-la e combatê-la. Desde o final dos anos 1990, foi desenvolvida uma estrutura jurídica internacional para combater a corrupção (UN, 2013b). Nessa estrutura, as convenções têm papel de destaque dada a sua importância para a criação de padrões internacionais na luta contra a corrupção, conforme comentaremos a seguir (BRASIL, 2013b)[17].

---

[13] Quanto ao aumento do custo de fazer negócios, são elencados os seguintes fatores: longas negociações para estabelecer os valores de pagamentos ilícitos trazem custos adicionais às transações; riscos de condenações, imposição de sanções, inclusão em cadastros negativos e danos reputacionais; incertezas decorrentes da disputa por quem paga mais para obter o negócio. De modo mais macro, a corrupção distorce os mecanismos de mercado, incluindo a competição justa, prejudicando investimentos, crescimento e oportunidades futuras de negócios (OCDE, 201-a).

[14] Em relação ao desperdício de recursos públicos, uma das consequências da corrupção seria a má alocação dos investimentos públicos, deixando de lado os setores e programas em que haveria maior necessidade ou melhor relação custo-benefício e priorizando os que trazem melhores oportunidades de enriquecimento ilícito. Existem ainda outros problemas: distorções nos processos licitatórios, vencendo quem paga maior suborno e não quem oferece serviço de melhor qualidade; desvio de recursos de fundos públicos para enriquecimento privado; processos burocráticos mais lentos, com incentivos para que sejam pagos subornos; e práticas de nepotismo, abrindo espaço para a entrada de servidores incompetentes e enfraquecendo a performance e a governança governamental (OCDE, 2014a).

[15] Quanto à relação com a pobreza, a corrupção atuaria excluindo os pobres dos serviços públicos e perpetuando a pobreza. A lógica neste caso é que, em sociedades corruptas, é necessário ter acesso privilegiado aos tomadores de decisão para obter certos bens e serviços. Os pobres não teriam esse acesso, sendo privados inclusive dos serviços mais básicos, como saúde e educação. As parcelas mais pobres da sociedade ainda carregariam a maior parte do fardo do pagamento de impostos para pagar os serviços públicos, os quais seriam aumentados pelos custos da corrupção. Ademais, como vimos acima, recursos que poderiam ser destinados ao desenvolvimento e redução da pobreza seriam desfalcados (OCDE, 2014a).

[16] Nesse ponto, uma série de elementos se somam para formar o cenário: regras e regulamentos sendo ignoradas diante de subornos; o controle do orçamento público sendo burlado por fluxos de recursos ilícitos; a mídia silenciada por subornos e não exercendo seu papel de controle democrático; processos políticos sendo fraudados, minando a democracia; perda da credibilidade e legitimidade do Estado diante das falhas no provimento de serviços público. O resultado final identificado é o de cidadãos se afastando do Estado, dos processos políticos, emigrando ou levantando-se contra as elites corruptas. Em relação ao último caso, um dos exemplos citados pela OCDE são as manifestações contra a corrupção no Brasil (OCDE, 2014a).

[17] Além das convenções, existem ainda diversas iniciativas internacionais sobre o tema de organizações como o G20, o Fórum Econômico Mundial, o Grupo Banco Mundial, a Transparência Internacional, entre outros (OCDE, 201-a), as quais não teremos a oportunidade de comentar nesse trabalho.

No nível global, temos a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção da OCDE), de 1997; e a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (Convenção da ONU), de 2005. Já no nível regional, foram instituídas a Convenção Interamericana contra a Corrupção (Convenção da Organização dos Estados Americanos – OEA), de 1996; a Convenção Penal sobre a Corrupção, de 1998, e a Convenção Civil sobre a Corrupção, de 1999, do Conselho da Europa; a Convenção relativa à Proteção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias, de 1995, e a Convenção relativa à Luta contra a Corrupção em que Estejam Implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia, de 1997; e a Convenção da União Africana sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção, de 2003 (UN, 2013b).

As convenções variam no que diz respeito a seu escopo, regional ou global; e aos tipos de obrigações assumidos, compromissos políticos abrangentes ou recomendações específicas com previsão de processos de revisão. De modo geral, podemos identificar como finalidade comum aos instrumentos: dar destaque político à luta contra a corrupção; estabelecer normas e princípios legalmente vinculantes pelos quais os Estados signatários podem ser responsabilizados; e promover a ação interna e a cooperação internacional necessárias para enfrentar as muitas facetas da corrupção (OCDE, 201-c).

No que diz respeito à segunda finalidade comentada, as convenções têm grande relevância para o desenvolvimento de arcabouços nacionais de prevenção e combate à corrupção. Via de regra, preveem princípios e programas ambiciosos para reformas de cunho institucional e legal nos países signatários para dar suporte à criação de sistemas de integridade. Tais reformas levariam algum tempo para serem implementadas, mas as convenções também possuem alguns efeitos imediatos como: o estabelecimento de um cardápio de medidas que devem ser implementadas por todos os países para a prevenção e combate da corrupção; a previsão de condutas que devem ser criminalizadas pelos países; e a facilitação da assistência e cooperação jurídica entre os Estados (BRASIL, 2013b).

A previsão de práticas criminalizáveis nas esferas nacionais é bastante relevante para nossa análise visto seu impacto direto na condução dos negócios. Instrumentos como as Convenções da ONU e da OCDE, das quais o Brasil é Estado-Parte, requerem a responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção, o que impulsionou a promulgação da Lei Anticorrupção brasileira. Ademais, instrumentos como a Recomendação da OCDE, à qual o Brasil também é

aderente, possuem orientações inclusive sobre a promoção da adoção de programas de *compliance* e códigos de conduta pelas empresas que recebem apoio oficial à exportação.

No Brasil, existe o reconhecimento dos custos da corrupção e seu impacto nas políticas públicas implementadas no país. De acordo com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), a corrupção afeta negativamente a efetividade das políticas públicos e o crescimento, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento. Nesse contexto, o avanço da corrupção atua para o aumento da pobreza e impacta negativamente as relações comerciais, sobretudo nas sociedades em desenvolvimento (BRASIL, 2013b).

Ferraz, Finan e Moreira (2008) chamam a atenção para a redução na oferta e qualidade de bens e serviços públicos em decorrência da corrupção e da má gestão. Exemplificam assinalando que desvios de recursos nas áreas de educação, saúde e saneamento são altamente custosos para a sociedade, reduzindo a acumulação de capital humano e acentuando desigualdades. Os autores argumentam também que, ainda que corrupção e má gestão sejam debatidos, há pouca compreensão sobre suas consequências, especialmente em decorrência de dificuldades de quantificação das irregularidades e mensuração dos recursos desviados.

Ferraz, Finan e Moreira (2008) avançam nesse campo levantando os efeitos do desvio de recursos públicos da educação no desempenho dos alunos do ensino fundamental brasileiro. A importância da mensuração do impacto da corrupção neste nicho é justificada pela responsabilidade pela educação fundamental, bem como os recursos a ela destinados, foram descentralizados da união para os municípios; pelo alto nível de corrupção nos governos locais; pelo ensino fundamental ser parte do ensino básico, muito relevante para o país; e pela garantia constitucional dos recursos reservados. São apresentados como achados da pesquisa que "[...] a corrupção reduz significativamente a habilidade cognitiva em português e matemática dos estudantes da 4ª série. Além disso, encontramos efeitos negativos também em outros indicadores das escolas como taxas de aprovação e abandono." (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2008, p. 11).

Como Estado-Parte da convenção firmada no continente americano[18] (BRASIL, 20--a; 20--b) e das duas de nível global[19] (BRASIL, 20--c; 20—d; 20--e; 20--f), o Brasil também tem obrigações em relação à prevenção e combate à corrupção. Um dos principais atores envolvidos nesta tarefa é a CGU, o órgão do governo federal que tem como missão "Promover o aperfeiçoamento e a transparência da gestão pública, a prevenção e o combate à corrupção com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto." (BRASIL, 2016b). Veremos no tópico seguintes alguns dos instrumentos que podem ser adotados nesses esforços, apresentando o tipo de medida em que se enquadra o Pró-Ética.

1.4. Instrumentos para promoção da integridade corporativa

Speck (2000) trata de diferentes abordagens passíveis de serem implementadas por parte do Estado no escopo anticorrupção. Um caminho seria a aplicação de medidas educativas e punitivas, com incentivos positivos e negativos direcionados às ações dos indivíduos. Outro, seria a realização de reformas no sistema político e econômico, atacando causas estruturais e institucionais. O autor trata, ainda, do auxílio prestado por organizações internacionais não governamentais, como a Transparência Internacional, e governamentais, como a OCDE e o Grupo Banco Mundial[20].

[18] A Convenção da OEA foi firmada em 29.03.1996, em Caracas, Venezuela, sendo o primeiro instrumento a reconhecer o caráter transnacional da corrupção. Seus principais objetivos são: estimular e fortalecer o desenvolvimento, pelos países participantes, de mecanismos para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; estimular o intercâmbio de informações e experiências entre os países; promover a cooperação recíproca entre os Estados Partes, no intuito de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício da função pública; e incentivar os Estados Partes a adotarem as medidas legislativas necessárias para garantir a efetiva prevenção e combate à corrupção. No Brasil, a Convenção foi promulgada por meio do Decreto Presidencial nº 4.410, de 07.10.2002 (BRASIL, 20--a; 20--b).

[19] A Convenção da OCDE foi firmada em 17.12.1997, em Paris, França. Seus principais objetivos são: estimular a adoção pelos Estados-Parte de mecanismos para prevenir e reprimir a corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais; estabelecer a responsabilização das pessoas jurídicas que pratiquem atos de corrupção em transações comerciais internacionais; impor sanções penais, cíveis e administrativas a pessoas físicas condenadas por corrupção de funcionários públicos estrangeiros; estabelecer a prestação da assistência jurídica recíproca de forma efetiva e rápida entre os Estados-Parte; e combater a concorrência desleal gerada pela corrupção. O Brasil promulgou o instrumento por meio do Decreto Presidencial n 3.678, de 30.11.2000 (BRASIL, 20--c; 20--d). Por sua vez, a Convenção da ONU foi assinada em 09.12.2003, em Mérida, México. O instrumento tem como objetivos: promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; e promover a integridade, a obrigação de prestar contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos. O Brasil promulgou a Convenção por meio do Decreto Presidencial nº 5.687, de 31.01.2006 (BRASIL, 20--e; 20--f).

[20] Nesse contexto, a entrada do Banco Mundial seria um marco na luta contra a corrupção visto que concedeu mais status político ao tema bem como aumentou a disponibilidade de recursos e produção de dados relacionados ao assunto. Após tratar o assunto com reserva até o início da década de 1990, em 1996 o Banco Mundial inseriu o assunto na agenda, tornando-o um dos carros-chefes da instituição. A luta contra a corrupção entra no conjunto reformas estruturais de segunda geração, que devem ser implementadas pelos países que buscam apoio financeiro após as reformas de estabilização macroeconômica e liberalização. A

As práticas de integridade corporativa são bastante relevantes na luta contra a corrupção. De acordo com a ONU, a corrupção é um fenômeno complexo que não pode ser tratado apenas pelo setor público ou privado. As empresas aparecem em diferentes posições: por um lado, podem praticar corrupção e ser fonte de recursos ilícitos, por outro, podem ser vítimas de extorsão por parte de funcionários públicos corruptos e atores ativos nas reformas anticorrupção. Portanto, nessa equação, o setor privado é central para o sucesso dos esforços governamentais de combate à corrupção (UN, 2013a).

A OCDE defende que, complementando e incentivando as iniciativas voluntárias do setor privado, o Estado não deve subestimar a importância de promover maior integridade corporativa no âmbito de sua estratégia anticorrupção. Alguns dos benefícios da promoção da integridade corporativa seriam: aumento da eficiência e competitividade das empresas; mercados mais "saudáveis" e maior confiança dos investidores; menor corrupção nas relações público-privadas; e economia mundial mais forte, limpa e justa, beneficiando o setor público, privado e a sociedade como um todo (OCDE, 201-b).

A perspectiva em análise nessa pesquisa é a da adoção de incentivos positivos e negativos, que tem como pressuposto a impossibilidade de o Estado atuar sozinho na prevenção e combate a corrupção. Como explica a ONU, os governos não têm recursos ou capacidade para monitorar todas as possibilidades de práticas de corrupção pelas empresas, então deve atuar encorajando a responsabilidade corporativa por meio de sanções e incentivos. Os dois tipos de medidas seriam igualmente importantes para sinalizar que estão seriamente comprometidos com o *enforcement* de suas leis anticorrupção, o fortalecimento da integridade no setor privado e a redução da corrupção público-privada (UN, 2013a).

Quadro 1 – Instrumentos para promoção da integridade corporativa

	Sanção	**Incentivo**
	Multas pecuniárias	Mitigação das penalidades
	Prisão	
	Confisco dos bens ilegais	
	Responsabilização civil por danos	
	Rescisão e restituição contratuais	

aplicação das reformas iniciou-se com mais força em 1998, sendo Albânia, Letônia e Geórgia os ter primeiros a serem incluídos nos programas de combate à corrupção (SPECK, 2000).

Instrumentos	Suspensão ou exclusão em licitações ou contratações governamentais	Priorização de empresas comprometidas com a integridade nas compras governamentais
	Negação de benefícios ou serviços governamentais	Condicionar ou priorizar o acesso a benefícios ou serviços governamentais
	Transparência em relação aos atos corruptos identificados	Benefício reputacional pelo reconhecimento público do esforço voluntário das empresas em se comprometer com a integridade e o combate à corrupção

Fonte: a autora. Dados da ONU (UN, 2013a).

O Quadro 1 acima agrupa as oito categorias de sanções e quatro de incentivo dispostas pela ONU. Quando possível, elencamos lado a lado incentivos e sanções que se relacionam, raciocínio também adotado pela organização. Por exemplo, enquanto multas e prisão são sanções frente ao comportamento corrupto, a mitigação dessas penalidades seria um incentivo para a adoção de medidas preventivas.

As sanções aos indivíduos e empresas que cometem corrupção são apontadas como o método mais utilizado no combate à corrupção. Estas deveriam ser efetivas e dissuasivas de modo a punir ilícitos, eliminar ganhos ilegais e encorajar medidas preventivas anticorrupção pelas empresas. Ademais, deveriam ser proporcionais, considerando o porte da empresa, a gravidade de seus crimes e a intensidade dos danos causados. A escolha entre as sanções dependeria do arcabouço legal de cada Estado, bem como de uma análise custo-benefício sobre a adoção das medidas, preferencialmente utilizando uma combinação de sanções das diferentes categorias apresentadas a seguir (UN, 2013a).

São oito as categorias de sanções. As multas pecuniárias a indivíduos e empresas, tipo de sanção mais aplicado, teriam natureza penal e serviriam tanto para punir a má conduta quanto para servir de exemplo e dissuadir casos futuros. A pena de prisão é apresentada como uma punição adicional para indivíduos condenados por corrupção, considerada bastante eficaz. O confisco dos bens ilegais obtidos por meio de corrupção evitaria o enriquecimento ilícito, eliminando incentivos comerciais para o suborno, e favoreceria o nivelamento do ambiente de negócios. A responsabilização civil por danos consistiria em sanção de natureza corretiva, compensando as vítimas de corrupção (inclusive o próprio Estado) por danos causados (UN, 2013a).

A adoção da rescisão e restituição contratuais no caso de práticas de corrupção em contratos públicos funcionaria impondo compromissos com a integridade por parte da empresa. A suspensão ou exclusão de indivíduos ou empresas em licitações ou contratações governamentais consistiriam em uma forma mais pesada de sanção por contrato. A negação de benefícios ou serviços governamentais também seria uma sanção efetiva, particularmente para empresas exportadoras que dependem de crédito oficial à exportação para viabilizar seus negócios. Por fim, a transparência em relação aos atos corruptos identificados, não buscando impedir o dano reputacional às empresas, seria um importante instrumento para encorajá-las a terem comportamento íntegro (UN, 2013a).

Também é possível adotar incentivos que recompensem as empresas por suas boas práticas. Por meio dos incentivos, motivariam as empresas a irem além do cumprimento da lei e avançarem na adoção voluntária de medidas de integridade. A ONU assinala que é importante que a concessão dos benefícios seja realizada a partir de análises rigorosas dos esforços de prevenção das empresas para que não acabe arriscando os esforços governamentais da luta contra a corrupção e a confiança pública na administração da justiça (UN, 2013a).

São quatro as categorias de incentivos. O primeiro e mais conhecido tipo de incentivo seria a mitigação das penalidades (prisão, multas ou defesa da responsabilização da empresa em relação às práticas de indivíduos), aplicada visando a incentivar a adoção de medidas preventivas e o reporte voluntário de ilícitos cometidos. A segunda categoria, seria a priorização de empresas comprometidas com a integridade nas compras governamentais (UN, 2013a).

A terceira, contraparte da sanção por negação de benefícios e serviços governamentais, consistiria em condicionar ou priorizar o acesso a tais serviços a empresas que investem na adoção de programas anticorrupção efetivos. A quarta ferramenta apresentada, contrapartida da sanção por dano reputacional, é o benefício reputacional pelo reconhecimento público do esforço voluntário das empresas em se comprometer com a integridade e o combate à corrupção. Por fim, a última refere-se à proteção aos denunciantes de boa-fé, encorajando o reporte de ilícitos (UN, 2013a).

O benefício reputacional é base do programa Pró-Ética, portanto o observaremos mais detidamente. A ONU explica que esse tipo de instrumento é baseado na comunicação sobre a boa conduta das empresas, a qual poderia, por exemplo, favorecer o estabelecimento de melhores parceiros comerciais e servir como vantagem competitiva em processos de contratação. Essa divulgação poderia ser feita (i) pelos Estados; (ii) pelas próprias empresas a partir da publicação

de relatórios sobre seus programas de *compliance* ou associação a grupos/ manifestação de apoio a iniciativas de integridade e; (iii) pela sociedade civil, por meio de suas publicações que comparam e analisam comportamentos de empresas, como o "*Transparency in Corporate Reporting*" da Transparência Internacional (UN, 2013a).

Uma forma inovadora de promoção da integridade no setor privado via benefício reputacional seria a criação de cadastros positivos, que reconhecem as boas práticas das empresas, em contraposição aos cadastros negativos. A ONU indica como melhor exemplo desse tipo de iniciativa a lista Pró-Ética, apresentada como iniciativa do Instituto Ethos em parceria com a CGU que reconhece empresas com alto nível de práticas anticorrupção. Destaca entre os requisitos para compor a lista: um rigoroso código de conduta, treinamento efetivo, sistemas de reporte e mecanismo de denúncias, divulgação de relatórios financeiros e participação em iniciativas coletivas (UN, 2013a).

1.5. Medidas de integridade corporativa

Trataremos nesta seção das medidas de integridade corporativa a serem incentivadas e as empresas podem adotar. Conforme apresentamos na introdução, definimos integridade corporativa como a condução dos negócios "[...] visando a evitar subornos e outros atos de corrupção que prejudiquem o funcionamento do mercado e a confiança que as pessoas têm nele." (UN, 2013a, p. 12, tradução livre). Nesse contexto, a OCDE recomenda as empresas sejam encorajadas a: adotarem controles internos mais fortes, ética e *compliance* anticorrupção visando à prevenção e detecção do suborno e da corrupção; implantarem sistemas de governança corporativa robustos; conduzirem seus negócios de modo responsável e transparente; assegurarem a realização das devidas diligências; estarem cientes de seus riscos; e lidarem com o setor público, no âmbito doméstico e internacional, de modo justo e aberto (OCDE, 201-b).

As práticas de integridade corporativa são tratadas no âmbito de medidas ou programas de *compliance*/integridade. Medidas de integridade "[s]ão as iniciativas da entidade relacionadas à ética e integridade, ainda que não agrupadas sob o formato de um programa de integridade formalmente aprovado, que se destinam à prevenção, detecção e correção de atos de corrupção ou fraude." (BRASIL, 2015c, p. 7). Alguns exemplos de medidas de integridade são: treinamentos, canal de denúncias, políticas de integridade, etc. (BRASIL, 2017d).

Já "*compliance*" é um termo por vezes entendido pelo seu significado literal, "conformidade". Por exemplo, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) relaciona o termo " [...] com a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis a uma entidade." (COSO, 1992 apud INTOSAI, 2013, p. 84). Nesse sentido, "programas de *compliance*" podem ter escopos diversos (UN, 2013a). Por exemplo, um programa de *compliance* trabalhista teria como foco o atendimento à legislação trabalhista aplicável.

Especificamente a "*compliance* anticorrupção" pode ser entendida como "[...] o conjunto de mecanismos e medidas que visam à prevenção, à detecção e ao combate de crimes de corrupção e outros atos contra a administração pública, bem como assegurar que valores e normas de conduta sejam observados pelos empregados." (XAVIER, 2015, p. 48). Os programas de *compliance* anticorrupção são considerados uma ferramenta fundamental usada para avançar na adoção de nas práticas de negócios éticas. Nesse sentido, fornecem uma estrutura para a articulação dos valores, políticas e procedimentos utilizados por uma empresa para prevenir e detectar corrupção em suas operações comerciais e educar seus funcionários (UN, 2013a).

As leis anticorrupção dos países referem-se aos programas de *compliance* utilizando diferentes terminologias, ainda que tratando de objetos muito semelhantes. Como exemplo, a Lei Americana Anticorrupção no Exterior (*Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA) trata de "programa de *compliance* e ética", de 1977, definido como um programa desenhado para prevenir e deter condutas criminosas (USA, 2012). Apesar de haver diversas formas de agrupamento do que podem ser considerados os elementos essenciais de um programa de *compliance*, seu conteúdo está bem estabelecido. A ONU (UN, 2013a) tais elementos essenciais em oito pilares:

1) liderança da alta administração, que é responsável por dar o tom ("*tone of the top*") para o restante da organização, estabelecer política de tolerância zero contra a corrupção e monitorar a implementação de um programa de *compliance* efetivo;

2) políticas e procedimentos para prevenção e detecção de práticas de corrupção, incluindo o estabelecimento de estrutura de *compliance* e gestores responsáveis por suas atividades;

3) comunicação, treinamento e orientação de funcionários e terceiros agindo em nome da empresa sobre as políticas e procedimentos de *compliance*;

4) canais para recebimento de perguntas, solicitações de orientação, sugestões de aperfeiçoamento do programa e denúncias, com proteção contra a retaliação ao denunciante;

5) investigações a serem realizadas prontamente diante de suspeitas de problemas, com aplicação de medidas mitigadoras e disciplinares quando as suspeitas se confirmarem;

6) relacionamento com agentes e parceiros comerciais (por vezes, tratados como "terceiros"), que podem aumentar o risco nas transações e também devem receber orientação anticorrupção;

7) orientação do programa baseada nos riscos aos quais a empresa está submetida, considerando as suas características e condições de operação; e

8) realização de testes e revisões periódicas do programa, garantindo contínuo aperfeiçoamento e atualização diante das mudanças.

No Brasil, o tema passou a ser abordado no âmbito da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Esta trouxe importantes avanços, suprindo lacuna no ordenamento jurídico brasileiro quanto à prática de corrupção pelas empresas. São inovações da Lei: responsabilidade objetiva das empresas pela prática de atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira, sem necessidade de comprovação de culpa; multas de até a 20% do faturamento bruto anual da empresa e possibilidade de dissolução compulsória da pessoa jurídica; instituto do acordo de leniência para redução das penalidades; e abrangência na aplicação da lei, contemplando União, estados e municípios, e atos praticados no Brasil ou exterior (BRASIL, 201-c).

O Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que regulamenta a Lei nº 12.846, trata, entre outros, do programa de integridade consiste:

> [...] no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira (BRASIL, 2015c, np).

Em seu guia para empresas privadas, a CGU explicita que um programa de integridade deve ser adequado à legislação brasileira e que programas de multinacionais devem ser adaptados. Nesse contexto, programa de integridade trata-se de um programa de *compliance* "[...] específico

para prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previstos na Lei 12.846/2013, que tem como foco, além da ocorrência de suborno, também fraudes nos processos de licitações e execução de contratos com o setor público." (BRASIL, 2015e, p.6).

O programa de integridade aparece no Decreto nº 8.420 como mitigador das multas (de 1% a 4% do faturamento bruto da pessoa jurídica do último exercício anterior ao da instauração do Processo Administrativo de Responsabilização) e elemento do acordo de leniência. Os 16 parâmetros[21] para avaliação dos programas de integridade, alinhados com os pilares apontados pela ONU, são estabelecidos no capítulo IV do normativo. Vale destacar que a Lei Anticorrupção não obriga a criação de programas de *compliance* pelas empresas e, para as que escolhem fazê-lo, o formato previsto no Decreto nº 8.420/2015 não seria o único possível (GABARDO; CASTELLA, 2015).

É importante notar que, ainda que algumas empresas multinacionais com atuação no Brasil já possuíssem programas de *compliance*, foi apenas a partir da criação e posterior regulamentação da Lei Anticorrupção que se iniciou processo de disseminação dos programas de integridade no país. Isso porque a referida Lei foi pioneira ao tratar normativamente de programas de *compliance* no Brasil: ao prever a redução de sanções às pessoas jurídicas que implantam os programas, incentivou sua criação e contribuiu para a instalação de uma cultura de *compliance* no país (SOUSA, 2015). Como vimos na seção anterior, a redução de sanções é uma das estratégias de atuação governamental via incentivos, a qual é complementada por medidas de sanção (como o Cadastro das Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS) e outras de incentivo (como o Pró-Ética).

[21] São eles: "I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa; II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos; III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade; V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade; VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica; VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica; VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões; IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento; X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé; XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade; XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados; XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5o da Lei no 12.846, de 2013; e XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos." (BRASIL, 2015a, np).

1.6. Estrutura de incentivos à configuração institucional da política

Apresentados os instrumentos de sanções e incentivos que podem ser utilizados para promoção da integridade corporativa, lançaremos luz sobre alguns elementos da estrutura de incentivo à configuração institucional da política para promoção da integridade corporativa. Para tanto, tentaremos responder duas questões: (i) "Por que, na perspectiva do Estado, é preferível adotar medidas de incentivo às de sanção?" e (ii) "Por que, na visão das empresas, é justificável investir na adoção de medidas de integridade?"

Em relação à primeira pergunta, entendemos que a atuação governamental via incentivos é importante para complementar as medidas de sanção, fortalecendo a integridade corporativa e reforçando a visão do setor privado como parceiro dos governos na luta contra a corrupção. Ademais, é possível defender a priorização da adoção de medidas de incentivo por conta das limitações em recursos públicos e capacidade de monitoramento, ponto que mencionamos na seção anterior e no início desta seção.

A esse respeito, podemos dialogar com discussões da Nova Economia Institucional[22], que aborda diversos problemas de coordenação na economia. Um deles seria o oportunismo, que consiste em "[...] ações que resultam em um 'desvendamento incompleto ou distorcido de informações, especialmente [quando associado] a esforços calculados para enganar, deturpar, disfarçar, ofuscar, ou de alguma outra forma confundir' (Williamson, 1985, p. 47)." (PONDÉ, 2007, p. 11). Condutas oportunistas teriam especial relevância quando há relação de agência[23] entre indivíduos já que, em tais situações, a existência de assimetria de informação permite que o agente atue buscando seu próprio bem-estar em detrimento daquele do principal. Dado esse risco, o principal incorreria em custos de agência que incluem o dispêndio de recursos para dissuadir o comportamento oportunístico por parte dos agentes, como os custos de monitoramento.

[22] De acordo com Pondé (2007, p. 3): "A Nova Economia Institucional (NEI), embora seja predominantemente orientada por uma abordagem econômica, busca combinar contribuições de diferentes disciplinas – economia, direito, administração ciência política, sociologia e antropologia – para explicar a natureza, funcionamento e evolução de uma ampla variedade de instituições. Entre os seus principais objetivos está a investigação da funcionalidade econômica e propriedades de eficiência de diversos tipos de arranjos institucionais (leis, contratos, formas organizacionais), bem como das motivações econômicas que desencadeiam e/ou influenciam processos de mudança institucional.".

[23] Segundo Pondé (2007, p. 22): "Uma relação de agência existe sempre que um contrato, seja este formal ou informal, estabelece que um indivíduo – o principal – contrata um ou mais indivíduos – o(s) agente(s) – para desempenhar uma atividade específica de seu interesse, delegando então aos contratados o poder de decidir de que maneira a atividade será executada.".

Segundo o cientista político Jan Teorell (2007), o modelo principal-agente é a base para as teorias da corrupção predominantes tanto na economia quanto na ciência política[24]. Nessa concepção, a corrupção seria um comportamento criminoso de determinados agentes a quem foi confiado agir em nome de um principal (ROSE-ACKERMAN, 1978; KLITGAARD, 1998 *apud* TEORELL, 2007). Existem variações na definição de quem são o agente e o principal, mas há um entendimento comum de que a corrupção pode ser extinguida por meio de correções na estrutura de incentivo na configuração institucional em que o fenômeno ocorre. Por exemplo, no modelo clássico de Becker e Stigler (1974 *apud* TEORELL, 2007), o Estado é o principal que, por não conseguir monitorar de forma perfeita a observância das normas pelos agentes, permite a ocorrência de ilícitos, como o suborno.

Nesse contexto, as práticas de corrupção, como o pagamento de propinas para a obtenção de informações privilegiadas, consistiriam em comportamentos oportunísticos por parte das empresas. Por sua vez, os incentivos reputacionais atuariam como forma de mitigar o oportunismo a partir da mudança de comportamento da própria empresa, reduzindo, assim, os custos de transação incorridos no esforço de monitoramento e aplicação de sanções ao setor privado. Logo, economicamente seria mais viável a aplicação de medidas de incentivo já que, enquanto nas sanções há atuação direta da máquina do Estado na aplicação e fiscalização, a atuação via incentivos se vale mais fortemente dos mecanismos de mercado.

Em relação à segunda pergunta, nossa resposta passa pela percepção de que os custos decorrentes da adoção de medidas de integridade corporativa são menores do que os de não conformidade. Ribeiro e Diniz (2015) fazem uma leitura do *compliance* empresarial a partir da Análise Econômica do Direito, focalizando as noções de custos de transação e eficiência. Segundo as autoras, as empresas enfrentam três categorias de custos de transação na implantação de uma política de *compliance*: de manutenção, relacionados aos recursos dispendidos para execução e promoção da política; de não conformidade, relacionados às perdas financeiras e reputacionais decorrentes da desconformidade; e de governança, próximos aos de manutenção, mas focalizados

[24] Ainda que reconheça a importância do modelo agente-principal, Teorrel (2007) argumenta que ele cobre apenas as relações verticais entre principal e agente, deixando de fora a relação horizontal entre diferentes setores da sociedade que poderiam ganhar ou perder com as práticas de corrupção. Analisando o modelo de Becker e Stigler (1974), Teorrel (2007) aponta, ainda, um problema-chave dessa perspectiva: o pressuposto da existência de um principal benevolente, refletida na questão de como controlar o comportamento do principal. Como alternativa, propõe a análise da corrupção como uma instituição, no sentido de "regras do jogo" (NORTH, 1999 *apud* TEORREL, 2007), podendo estas serem formais ou informais. Uma das implicações dessa perspectiva é de que a opção por praticar corrupção não seria realizada por uma análise entre o benefício dela decorrente e o custo associado à punição caso seja descoberto, visto que este "custo-benefício" varia de acordo com o ambiente institucional.

na governança do programa (comitês, auditoria externa, etc.) (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 106 apud RIBEIRO; DINIZ, 2015).

Comparando os diferentes custos, as autoras concluem que não estar em conformidade é mais caro do que implementar medidas de *compliance*. Exemplificam com estudo do Professor Arnold Schilder que afirma que 1 dólar gasto em tais medidas representa economia de 5 dólares com os custos de não conformidade dos quais tratamos acima (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 106 *apud* RIBEIRO; DINIZ, 2015). Assim, concluem que a implantação do que chamam política de *compliance* (que aqui tratamos como medidas ou programa de integridade) tende a gerar vantagem competitiva às empresas[25] dado que "[...] a nova leva de consumidores tende a ser altamente crítica e a adquirir não somente produtos e serviços, mas valores e comportamentos sustentáveis, além de seus efeitos em termos de confiança pública nacional e internacional." (RIBEIRO; DINIZ, 2015, p. 94).

A ONU aponta vantagens da adoção do *compliance* pelas empresas tanto no contexto do ambiente de negócios quanto de suas operações internas. No que diz respeito ao ambiente de negócios, alguns dos pontos considerados são: pagamentos corruptos consistem em "impostos sobre os negócios", encarecendo transações em até 10% e consequentemente reduzindo lucros e retornos sobre os investimentos; não pagar tais taxas ilícitas também seria um problema, visto que empresas íntegras perderiam negócios, o que mina o nivelamento do ambiente de negócios; e a corrupção enfraquece a capacidade dos governos de implementar leis e políticas, a confiança nas instituições e o Estado de direito, criando ambiente de insegurança para os negócios e investimentos (UN, 2013a).

Já em relação às operações de cada empresa, alguns benefícios concretos da adoção de medidas de integridade são: aumento da segurança e controle das operações; proteção contra danos reputacionais; facilitação da atração e retenção de bons funcionários, bem como para estabelecimento de relações com investidores, clientes e parceiros comprometidos com a integridade e; aumento das chances de a empresa íntegra se tornar fornecedora de corporações

[25] Há diversas discussões sobre a aplicação de vantagens competitivas ao mundo empresarial. Nesta pesquisa, a eu mais se adequa ao nosso referencial teórico é a "teoria dos recursos", emergente nos anos 1980. De acordo com Vasconcelos e Cyrino (2000, np) "A proposição central dessa corrente é que a fonte da vantagem competitiva se encontra primariamente nos recursos e nas competências desenvolvidos e controlados pelas empresas e apenas secundariamente na estrutura das indústrias nas quais elas se posicionam.". Tais recursos diferenciam uma empresa das outras e podem ser materiais e também intangíveis, sendo que nesta categoria incluiríamos os ativos reputacionais decorrentes da implantação de programas de integridade.

globais, integrando sua cadeia de valor, o que é particularmente relevante para pequenas empresas (UN, 2013a).

Concluído este referencial teórico, no próximo capítulo apresentaremos o programa Pró-Ética e nos valeremos das discussões aqui realizadas para a construção de nossa teoria do programa e proposta de matriz SWOT.

2. O Programa Pró-Ética

Após a apresentação de nosso referencial teórico, neste segundo capítulo forneceremos informações sobre nosso objeto de pesquisa, o programa Pró-Ética, e sobre as ferramentas que utilizaremos para responder a nossa pergunta de pesquisa, teoria do programa e matriz SWOT. A discussão será dividida em três seções: antecedentes do programa; funcionamento do programa; e teoria do programa e proposta de matriz SWOT.

2.1. Antecedentes do programa

Para entender algumas percepções sobre o programa apresentadas na última seção deste capítulo bem como algumas de suas características atuais é importante conhecer seus antecedentes. Para tanto, descreveremos brevemente a seguir como o programa foi criado em 2010 e como funcionava em sua primeira versão. Observaremos, ainda, os principais pontos da reformulação realizada em 2014, que o tornou mais próximo do formato que temos hoje.

2.1.1. Cadastro Pró-Ética

O programa Pró-Ética tem suas raízes no Cadastro Pró-Ética, criado em 2010 pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social (Instituto Ethos)[26] e pela então Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 201-a). De acordo com o Instituto Ethos (2016), a corrupção é um mal que tem origem nos diversos setores da sociedade e precisa ser mitigado de forma colaborativa. Nesse sentido, a parceria com a CGU teria surgido para "[...] reagir contra o alto custo social, político e econômico gerado pela corrupção, e pago, de uma maneira ou de outra, por empresas, governos e cidadãos." (INSTITUTO ETHOS, 2016, np).

Por ocasião da consulta pública realizada antes do lançamento do programa, a CGU apresentou o Cadastro Pró-Ética como um contraponto ao CEIS[27]. Como vimos no capítulo 1, a promoção da integridade no setor privado com a criação de cadastros positivos, caso do Pró-Ética,

[26] O Instituto Ethos trata-se de uma organização da sociedade civil de interesse público (Oscip) criada em 1998 e sediada em São Paulo. Sua missão é mobilizar, sensibilizar e auxiliar as empresas a gerirem seus negócios de modo socialmente responsável, fazendo delas parceiras na construção de uma sociedade justa e sustentável (INSTITUTO ETHOS, 201-).

[27] O CEIS se trata de um banco de informações mantido pela CGU que compila as pessoas físicas e jurídicas que sofreram sanções que resultem na restrição ao direito de participar de licitações ou contratar com a Administração Pública. O cadastro teve o importante papel de reunir em único cadastro sanções de diversas naturezas e provenientes de diversos órgãos. Outro diferencial é o fato de ser de fácil acesso, via Portal de Transparência, e com formato e linguagem amigáveis, aumentando a transparência sobre o assunto e possibilitando o controle social (BRASIL, 201-b).

é vista pela literatura em contraposição aos cadastros negativos, caso do CEIS[28]. De acordo com a CGU:

> [...] da mesma forma que divulga lista de empresas punidas pela Administração Pública [...], a CGU quer divulgar também nomes de empresas que se preocupam em prevenir a corrupção, implementando medidas para evitar a prática de fraudes e irregularidades por parte de seus funcionários. (BRASIL, 2010a, np).

O Cadastro foi lançado em 9 de dezembro de 2010, data com importância simbólica pela comemoração do dia internacional contra a corrupção (BRASIL, 2010b). O programa consistiu em iniciativa pioneira na América Latina para promoção da adoção voluntária de medidas de integridade e prevenção da corrupção pelo setor privado. Conforme discutimos no capítulo 1, o raciocínio que dá suporte a esse tipo de iniciativa é que, com a promoção de medidas de integridade no setor privado, fomenta-se a criação de um ambiente corporativo mais íntegro, ético e transparente (BRASIL, 201-a).

O Cadastro reunia empresas que investiam na ética e na integridade por meio da implementação de medidas de governança corporativa e de prevenção da corrupção. De acordo com a CGU, seu objetivo era incentivar o desenvolvimento voluntário de ações concretas de promoção da integridade pelo setor privado e, com a divulgação das empresas integrantes, disseminar bons exemplos e estimular a adoção de boas práticas de promoção da ética (BRASIL, 2010a). Estavam incluídas entre as exigências para que uma empresa fosse listada pelo Cadastro:

> [...] a adoção de regras formais de relacionamento com o setor público, códigos de conduta, canais internos de denúncias, sistemas de controle e auditoria, programa de *compliance* e política de transparência que envolva, inclusive, as doações a campanhas políticas efetuadas pela empresa a partidos e candidatos (BRASIL, 2010b).

Uma característica do programa, que persiste em sua versão atual, é a adesão voluntária. As empresas interessadas preenchiam formulário de solicitação de adesão, submetido à análise do Comitê Gestor do programa. O Comitê era composto por entidades dos setores público e privado reconhecidas no meio empresarial. Além da CGU e do Instituto Ethos, compunham o Comitê: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), BM&F Bovespa (hoje, B3), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Instituto dos Auditores

[28] A terminologia adotada pela instituição é a de "*white lists*" (listas brancas) em contraposição ao "*blacklisting*" (inserção em listas negras) (UN, 2013a).

Independentes do Brasil (Ibracon), Federação Brasileira de Bancos (Febraban), Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) (BRASIL, 201-a). Hoje também é integrado pela Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA), pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e pelo Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO) (BRASIL, 201-g).

2.1.1. Revisão de 2014

O Cadastro funcionou no formato apresentado de 2011 a 2013 e, em 2014, passou por uma reformulação. Segundo a CGU, a revisão teve três objetivos: adequar o programa às mudanças trazidas pela Lei Anticorrupção; ampliar o número de participantes e; aumentar a divulgação das empresas listadas (BRASIL, 201-a).

Em relação ao primeiro ponto, não realizaremos nesse trabalho análise sobre o conteúdo e as condições de aplicação da Lei Anticorrupção, a qual já apresentamos brevemente em nosso referencial teórico. Cabe comentar que as medidas de integridade corporativa, no formato de programa de integridade, aparecem como atenuantes das sanções, ponto de contato entre a Lei e o programa Pró-Ética. De acordo com a Lei, um dos elementos a serem levados em conta na aplicação de sanções é "[...] a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;" (BRASIL, 2013a, np).

Ademais, a avaliação dos programas de integridade para efeito da dosimetria das multas prevista na regulamentação da Lei Anticorrupção considera o perfil da empresa, característica incorporada ao Pró-Ética. De acordo com o Decreto nº 8.420/2015, "[...] o programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica [...]" (BRASIL, 2015d, np). No Pró-Ética, a avaliação passou a ser realizada por meio de questionário aberto complementado por análise prévia de perfil da empresa, intensificando o exame qualitativo das medidas de integridade (BRASIL, 2015a). O exame qualitativo enfatiza o fato de que o programa de integridade deve ser customizado e sua efetividade depende de estar conectado à realidade da empresa (FOLHA, 2016c).

Sobre a ampliação do número de participantes, um passo importante foi facilitar o acesso por parte de micro e pequenas empresas (MPEs)[29]. Ainda que nunca tenha havido restrições à sua participação no Pró-Ética, a reformulação da metodologia facilitou o ingresso de empresas desse porte na lista das avaliadas e reconhecidas pelo programa na medida em que a avaliação se tornou mais qualitativa e sensível ao perfil de riscos da empresa. O número de participantes cresceu nos últimos anos e, em 2016, pela primeira vez uma MPE foi premiada. Porém, o pequeno número de MPEs avaliadas e o reconhecimento de apenas uma mostra que persistem dificuldades na participação (FOLHA, 2016b), conforme discutiremos na última seção deste capítulo e no capítulo 4.

A ampliação do número de participantes também foi consequência de maior divulgação do programa. Por exemplo, entre março e abril de 2017, o então ministro da CGU, Torquato Jardim, visitou dez capitais brasileiras para reforçar a importância da integridade, ética e transparência no ambiente corporativo e divulgar o Pró-Ética (BRASIL, 2017g). Ademais, visando ao aumento da publicidade das empresas premiadas, foi estabelecido que haveria evento anual para dar conhecimento das melhores práticas daquele ano (BRASIL, 2015a). Nesse contexto, desde 2015, a CGU vem realizando a divulgação oficial das Empresas Pró-Ética na Conferência Lei Empresa Limpa, evento que promove o diálogo e a troca de experiências entre os setores público e privado sobre aspectos da Lei Anticorrupção (BRASIL, 201-e).

Mesmo com as mudanças apresentadas, muitos aspectos do programa restaram inalterados. O Pró-Ética permaneceu de adesão voluntária, que é característica de programas de benefício reputacional. Também continuou existindo a figura do Comitê Gestor, presidido alternadamente pela CGU e pelo Instituto Ethos, e composto por outras instituições públicas e privadas reconhecidas no meio empresarial (BRASIL, 2015a).

Existe discussão sobre a extensão dos benefícios concedidos pelo Pró-Ética, além do reconhecimento público, publicidade positiva e relatório de avaliação do programa de integridade. De acordo com notícia publicada pela CGU, estaria em estudo proposta de decreto pelo qual empresas premiadas pelo Pró-Ética receberiam vantagens (na forma de pontos extras) em processos licitatórios com o governo federal (BRASIL, 2016c). Até o momento, não foram identificados

[29] De acordo com a Portaria conjunta nº 2.279/ 2015, que dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de microempresa e de empresa de pequeno porte, "§ 1º Será considerada microempresa ou empresa de pequeno porte a pessoa jurídica que cumprir os requisitos estabelecidos na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006." (BRASIL, 2015b).

desdobramentos públicos em relação ao tema, mas informações a esse respeito foram fornecidas nas entrevistas realizadas.

Veremos a seguir mais detalhes a respeito do funcionamento do programa, com foco na análise de seu regulamento.

2.2. Funcionamento do programa

Em 2015, o Pró-Ética passou a funcionar com as atualizações na metodologia de avaliação e na forma de divulgação das empresas definidas durante a revisão. No decorrer dos anos, o programa continuou sendo aprimorado buscando sua consolidação junto ao empresariado no Brasil (BRASIL, 201-a). Descreveremos seu funcionamento na edição 2017 a partir da análise do regulamento do programa, com atualização em janeiro daquele ano.

O Regulamento do Pró-Ética apresenta, em suas disposições preliminares, os objetivos do programa. São eles:

> I – fomentar, no âmbito do setor privado, a implementação de medidas de promoção da ética e da integridade e contra a corrupção;
> II – conscientizar empresas sobre seu relevante papel no enfrentamento da corrupção ao se posicionarem afirmativamente pela prevenção e pelo combate de práticas ilegais e antiéticas e em defesa de relações socialmente responsáveis;
> III – reconhecer as boas práticas de promoção da integridade e de prevenção da corrupção em empresas que adotam medidas para criação de um ambiente mais íntegro, ético e transparente no setor privado e em suas relações com o setor público; e
> IV – reduzir os riscos de ocorrência de fraude e corrupção nas relações entre o setor público e o setor privado (BRASIL, 2017b, p.1).

Ainda neste primeiro capítulo, explicita-se a definição do termo "empresa(s)" para efeitos do programa, a qual é bastante abrangente. Tratam-se de "[...] todas as sociedades empresárias e simples, fundações, associações de entidades ou pessoas e sociedades estrangeiras, regularmente constituídas e que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro." (BRASIL, 2017b, p.1). Ademais, enfatiza-se que o Pró-Ética não se trata de uma certificação e que integrar a lista do programa não gera quaisquer direitos, garantias ou privilégios nas relações com o setor público. Discussões sobre vantagens em processos licitatórios estão em andamento, conforme comentamos na seção anterior.

O segundo capítulo do Regulamento versa sobre a composição do programa. A primeira estrutura apresentada é o Comitê Gestor, que possui as seguintes competências:

> I – deliberar sobre a aprovação das empresas para compor a lista anual, com base nos relatórios de avaliação submetidos pela Secretaria-Executiva;
> II – deliberar sobre propostas de alteração do Regulamento e demais documentos, bem como atualização dos requisitos para integrar a lista anual do Pró-Ética;
> III – zelar pela observância do disposto neste Regulamento, dirimir dúvidas e deliberar sobre casos omissos; e
> IV – promover a divulgação do Pró-Ética no seu âmbito de atuação e contribuir para o alcance de seus objetivos, com recursos técnicos, materiais, logísticos, financeiros, entre outros (BRASIL, 2017b, p. 2-3).

A segunda estrutura apresentada é a Secretaria Executiva, que fica a cargo da CGU. De acordo com o Regulamento, cabe a ela:

> I – analisar anualmente as inscrições recebidas para participação no Pró-Ética, verificando o cumprimento dos requisitos de admissibilidade;
> II – analisar a suficiência das informações e documentos apresentados referentes às medidas de ética e integridade implementadas e produzir relatórios quanto ao atendimento dos requisitos para integrar a lista anual do Pró-Ética;
> III – prestar apoio técnico e administrativo aos trabalhos do Comitê, propondo inclusive o calendário anual de reuniões;
> IV – levar ao conhecimento do Comitê Gestor quaisquer fatos ou assuntos que tenham impacto sobre o Pró-Ética, acompanhados de informações ou estudos que subsidiem o processo decisório do Comitê. (sic)
> V – responder às solicitações de informações e aos questionamentos em relação ao Pró-Ética;
> VI – eleger as melhores práticas de integridade adotadas entre as empresas integrantes da lista de cada ano e dar publicidade a essas medidas;
> VII - realizar visita “in loco” com o objetivo de verificar ou observar na prática a implementação de medidas de ética e integridade, inclusive por meio de entrevistas a funcionários e colaboradores (BRASIL, 2017b, p. 3-4).

Não são estabelecidas no Regulamento as competências da presidência do Pró-Ética, que é alternada entre Instituto Ethos e CGU.

O capítulo III trata propriamente do funcionamento do programa, tópico de particular interesse para nossa análise. Iniciamos pelo processo de inscrição, que tem período delimitado anualmente, divulgado pela Secretaria Executiva. Após solicitação de acesso ao sistema, a empresa submeterá dois questionários para a análise da CGU: Análise de Perfil e Questionário de Avaliação, acrescidos dos documentos comprobatórios devidos. Não são divulgadas informações sobre as empresas candidatas não selecionadas para a lista do programa (BRASIL, 2017b).

Em seguida, o Regulamento trata dos requisitos de admissibilidade (Figura 2), que são seis:

> I – não constar do Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, do Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP ou do Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM;
> II – preencher o campo de resposta de todas as perguntas do questionário de avaliação e apresentar documentos comprobatórios;
> III – possuir Código de Ética ou documento equivalente;
> IV – submeter o questionário de avaliação no prazo estipulado;
> V – apresentar as certidões que comprovem a regularidade fiscal no âmbito federal e trabalhista, quais sejam: a) Certidão de Regularidade Fiscal emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); b) Certificado de Regularidade do FGTS- CRF; e c) Certidão de Débitos Trabalhistas, emitida pela Justiça do Trabalho.
> VI – comprovar ser signatária do Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, promovido pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, em parceria com a Patri Relações Governamentais & Políticas Públicas, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) e o Comitê Brasileiro do Pacto Global (BRASIL, 2017b, p. 5-6).

Figura 2 – Requisitos de admissibilidade do Pró-Ética

Fonte: CGU (BRASIL, 2017h, np)

Conforme o nome sugere, o cumprimento dos requisitos de admissibilidade é condição necessária para que a empresa tenha seu programa de integridade avaliado. Veremos nos números

do programa apresentados no capítulo 4 que uma parcela considerável das empresas que solicitam acesso ao sistema não chega a ser avaliada por não entregar a documentação solicitada no prazo ou não cumprir os requisitos.

A próxima seção do Regulamento trata da avaliação. De acordo com o texto, as informações prestadas no questionário Análise de Perfil são declaratórias, enquanto as do Questionário de Avaliação requerem comprovação documental. Também é facultado à CGU solicitar informações ou documentos adicionais que considere necessários para a avaliação. A análise das respostas da empresa ao Questionário de Avaliação levará em conta os dados de seu perfil (BRASIL, 2017b).

Figura 3 – Avaliação dos programas de integridade no Pró-Ética

Fonte: CGU (BRASIL, 2017h, np)

O Questionário de Avaliação tem suas perguntas divididas em seis áreas totalizando 100 pontos, conforme Figura 3 acima. O Documento Orientativo para Preenchimento do

Questionário de Avaliação informa às empresas o que é esperado como resposta para as 48 perguntas realizadas (BRASIL, 2017c). Para ser considerada aprovada, é necessário atingir ao menos 70 pontos no total e 40% em cada área do Questionário.

A primeira área avaliada (Comprometimento da Alta Direção e Compromisso com a Ética) aborda o comprometimento e apoio da alta direção para a aplicação efetiva do programa de integridade; da instância responsável pelo programa e; das ações coletivas para prevenção e combate da corrupção às quais a empresa está associada. A segunda (Políticas e Procedimentos), trata dos padrões de conduta e política anticorrupção (incluindo sua adaptação à Lei nº 12.846/2013 e sua regulamentação) adotados pela empresa, além dos procedimentos de avaliação de terceiros e controle interno e externo. A terceira (Comunicação e Treinamento), engloba as ações de comunicação e treinamento implementadas pela empresa nos temas de ética e integridade, com foco no programa de integridade (BRASIL, 2017c).

A quarta área, contempla tópicos relacionados a canais de denúncias e remediação, incluindo medidas de proteção aos denunciantes, interrupção de irregularidades, remediação e aplicação de medidas disciplinares. A quinta, as medidas relativas à análise de risco de fraude e corrupção e de monitoramento quanto à aplicação e efetividade do programa de integridade, bem como seu aperfeiçoamento. Por fim, a sexta área é composta por perguntas sobre a transparência da empresa e suas ações de responsabilidade social, inclusive doações filantrópicas e patrocínios (BRASIL, 2017c).

Conforme comentamos anteriormente neste capítulo, o conteúdo avaliado pelo programa foi adaptado para se alinhar à Lei Anticorrupção. Nesse sentido, para todas as áreas, as medidas adotadas pelas empresas devem ser compatíveis com seu perfil e riscos aos quais é submetida. Conseguimos facilmente identificar relação entre os elementos avaliados no programa de integridade e os parâmetros estabelecidos no Decreto nº 8.420/2015. Ainda que a Secretaria Executiva realize a avaliação, é o Comitê Gestor quem decide pela aprovação ou não da empresa (BRASIL, 2017b), o que confere maior legitimidade ao processo.

Após tratar das regras para recurso em relação ao resultado, o capítulo IV traz informações sobre a divulgação da lista anual de Empresas Pró-Ética, as aprovadas pelo programa naquele ano. Nesse contexto, são nomeadas duas novas atribuições da CGU enquanto Secretaria Executiva:

> I – verificar o cumprimento dos requisitos estabelecidos no artigo 9º, §2º, deste Regulamento.
> II – promover diligências para verificar a existência de processos administrativos ou judiciais, denúncias ou quaisquer notícias desabonadoras que possam provocar dúvidas ou questionamentos sobre o compromisso da empresa com a ética, a integridade e o combate a atos de fraude e corrupção (BRASIL, 2017b, p. 9).

O item I se refere a requisitos de admissibilidade que precisam ser checados novamente antes da divulgação da lista, caso haja desconformidade a empresa é automaticamente excluída. Os resultados das diligências do item II serão apresentados ao Comitê Gestor para que decida se as informações encontradas são suficientes para retirar o nome da empresa da lista, ainda que tenha seu programa de integridade bem avaliado (BRASIL, 2017b). Ademais, a empresa é obrigada a assinar Termo de Compromisso com a Ética e a Integridade antes de seu nome ser divulgado. Conforme o Regulamento, o termo tem como objetivo "[...] declarar publicamente sua disposição para atuar e contribuir para um ambiente mais íntegro, ético e transparente no setor privado e em suas relações com o setor público." (BRASIL, 2017b, p. 9).

Quanto ao reconhecimento, o Regulamento prevê a publicação anual da lista de empresas aprovadas pela CGU, na qualidade de Secretaria Executiva do programa. À instituição também é facultada a possibilidade de editar publicação com as melhores práticas de integridade identificadas naquele ano visando a dar reconhecimento de destaque para as empresas responsáveis por tais práticas e incentivar as demais empresas a adotá-las (BRASIL, 2017b).

Caminhando para o final do documento, o capítulo V do Regulamento dispõe sobre a "marca 'Pró-Ética'", incluindo especificações, vedações e remissão a manual em que são fornecidas as condições de uso. Nesse contexto, realiza-se o seguinte alerta em relação à dissociação entre a marca e as empresas premiadas: "A marca **não** confere à empresa quaisquer direitos, garantias ou privilégios, tampouco certifica a ética, a legalidade ou idoneidade da empresa listada e dos atos por ela praticados." (BRASIL, 2017b, p.11, grifo nosso).

No capítulo VI são descritos os direitos das empresas, separados entre as que se inscrevem e as e as que são reconhecidas como Empresas Pró-Ética. No primeiro grupo, destacamos o direito de recebimento de relatório de avaliação fundamentado a partir das informações e documentos comprobatórios encaminhados pela empresa. No segundo grupo, além dos direitos que adquiriram ao se candidatar, as empresas também se tornam aptas a terem seus nomes divulgados e utilizarem a marca "Pró-Ética" referente aos anos em que tiver sido reconhecida (BRASIL, 2017b).

Também há obrigações para os dois grupos de empresas, as quais constam no capítulo VII. No caso das inscritas, vão além do fornecimento das informações de forma fidedigna e em tempo hábil, chegando ao compromisso de evitarem se envolver em situações ou receberem denúncias que coloquem em dúvida seu compromisso com a ética e a integridade. As que integram a lista anual têm as obrigações enquanto inscritas somadas as de utilizar e divulgar a marca e de responsabilizar e punir seus funcionários e dirigentes pela prática de atos antiéticos e ilegais (BRASIL, 2017b).

O capítulo VIII trata das condições de suspensão e perda do direito de uso da marca, por exemplo, em virtude de a empresa ter sido inserida em lista negativa, como o CEIS ou o CNEP. Por fim, o capítulo IX traz as disposições finais, entre as quais a faculdade de limitar o número de empresas inscritas e a afirmação de que inscrição, avaliação e divulgação não serão cobradas (BRASIL, 2017b).

2.3. Teoria do programa e proposta de matriz SWOT

Fornecidas as informações essenciais sobre nosso referencial teórico e objeto de pesquisa, é possível apresentar ao leitor as ferramentas que utilizaremos para responder nossa pergunta de pesquisa: como o programa Pró-Ética incentiva a adoção de medidas de integridade corporativa no Brasil? Explicaremos do que se tratam e como foram construídas nossa teoria do programa e matriz SWOT, justificando com amparo no referencial teórico os elementos que as compõem.

2.3.1. Teoria do programa

A teoria do programa "[...] refere-se aos mecanismos mediatos entre a entrega (e recepção) do programa e a emergência de resultados de interesse." (WEISS, 1998 p.57, tradução livre). Assim, enfatiza as respostas dos usuários do programa em relação às atividades desenvolvidas em seu âmbito (WEISS, 1998). Optamos por utilizar uma teoria do programa como alternativa à hipótese por considerarmos uma ferramenta particularmente útil para explicar como um programa chega a determinado resultado a partir de seus insumos, atividades, resultados intermediários e resultado final esperado, fornecendo resposta mais completa à pergunta de pesquisa.

Assim, a partir dos objetivos do programa e consulta com a equipe do programa, traçamos essa teoria com o raciocínio pelo qual o programa incentiva a adoção de medidas de integridade corporativa. Tal teoria orientou a construção de nosso referencial teórico e metodologia e nossa análise de dados. No decorrer da pesquisa, foi ajustada diversas vezes, a partir de novos dados levantados e das reflexões teóricas e metodológicas realizadas. São pressupostos dessa teoria: (i) os altos custos da corrupção, que a tornam problema a ser tratado por meio de políticas pública; e (ii) a importância do setor privado como parceiro na prevenção e combate à corrupção, temas que foram abordados em nosso referencial teórico.

Descreveremos nossa teoria do programa a partir de insumos, processos resultados intermediários e resultado final, conforme disposto por Weiss (1998). Segundo a autora, uma teoria do programa costuma incluir: (i) insumos do programa, como recursos e patrocínio organizacional; (ii) atividades do programa, que descrevem a maneira pela qual o programa é implementado; (iii) resultados intermediários, respostas às atividades desenvolvidas; e (iv) resultados finais pretendidos, aos quais se chegaria pelos resultados intermediários.

Consideramos como principais **(I) insumos** do programa: a) recursos humanos (Secretaria Executiva e Comitê Gestor do Pró-Ética); e b) recursos tecnológicos (sistema). A partir desses insumos temos como **(II) atividades**: a) a elaboração de relatórios de avaliação sobre os programas de integridade das empresas que se candidatam e atendem aos requisitos de admissibilidade, pela Secretaria Executiva; e b) reconhecimento como Empresas Pró-Ética daquelas que atingem a pontuação necessária[30], pelo Comitê Gestor. Os **(III) resultados intermediários** dessas atividades são: a) a utilização dos relatórios para o aperfeiçoamento de suas medidas de integridade, pelas empresas avaliadas; e b) o aperfeiçoamento contínuo dos programas de integridade e o incentivo para que outras empresas (parceiros, competidoras, outras do mesmo setor) busquem o programa, pelas Empresas Pró-Ética. Desse modo, o **(IV) resultado final esperado** é: o incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa no Brasil.

Consideramos como insumos principais do programa os recursos humanos e tecnológicos. No que diz respeito aos recursos humanos, a Secretaria Executiva do programa, exercida pela CGU: analisa o cumprimento dos requisitos de admissibilidade; analisa as informações e documentos apresentados pelas empresas que cumprem tais requisitos, produzindo relatórios de avaliação; realiza visitas "in loco" para verificar/observar a implementação das

[30] Os requisitos de admissibilidade e o processo de avaliação foram descritos anteriormente neste capítulo.

medidas de ética e integridade; presta apoio técnico, administrativo e fornece informações ao Comitê Gestor; responde questionamentos sobre o programa; elege melhores práticas; e alimenta o sítio eletrônico em que são realizadas publicações do Pró-Ética (BRASIL, 2017b). Por sua vez, o Comitê Gestor: delibera sobre as empresas a integrarem a lista de Empresas Pró-Ética; delibera sobre alterações no Regulamento (incluindo requisitos para a escolha das Empresas Pró-Ética) e outros documentos do programa; zela pela observância do Regulamento, sana dúvidas e delibera sobre casos omissos; e promove a divulgação do Pró-Ética. Já enquanto recursos tecnológicos, destacamos o sistema no qual as empresas inserem as informações e documentação comprobatória sobre seu programa de integridade para análise.

Como atividades do programa temos: o fornecimento de relatórios de avaliação e o reconhecimento, já comentados neste capítulo. Os relatórios fornecem às empresas a orientação técnica para que aperfeiçoem suas medidas de integridade, tema discutido na última seção de nosso referencial teórico. Conforme explicamos na segunda seção deste capítulo, tal relatório avalia os principais aspectos do programa de integridade das empresas, considerando suas especificidades de perfil e risco. De posse da análise da CGU quanto aos pontos que precisam ser aperfeiçoados, a empresa consegue direcionar o aprimoramento do programa (REVISTA LEC, 2016).

Quanto aos aspectos do programa de integridade avaliados, podemos fazer paralelo com os elementos essenciais de um programa de *compliance* propostos pela ONU, apresentados em nosso referencial teórico. Todos os elementos estão contemplados no programa, os quais podem ser resumidos como: (1) liderança da alta administração; (2) políticas e procedimentos para prevenção e detecção de práticas de corrupção; (3) comunicação, treinamento e orientação sobre as políticas e procedimentos de *compliance*; (4) canais de denúncias, solicitações de orientação e sugestões; (5) investigações diante de suspeitas de problemas e aplicação medidas mitigatórias e disciplinares; (6) medidas para terceiros; (7) adequação do programa aos riscos; e (8) avaliações e revisões periódicas (UN, 2013a).

Acreditamos que os relatórios sejam um importante incentivo para que as empresas busquem o programa, visto que é entregue para todas as empresas avaliadas e não apenas para as premiadas. Nesse sentido, há a percepção de que a busca pelo programa ainda que não trouxesse a premiação serviria como consultoria para melhoria dos processos de integridade na empresa (FOLHA, 2016a). Assim, entendemos o relatório como um incentivo adicional para que as

empresas adotem medidas de integridade corporativa, complementar ao benefício reputacional propriamente dito.

Por sua vez, o reconhecimento traduz a forma de incentivo utilizada pelo governo neste programa para promoção da integridade corporativa, o benefício reputacional, conforme estudamos em nosso referencial teórico. Ao conceder às empresas a marca Pró-Ética, o governo reconhece publicamente o esforço voluntário das empresas em se comprometer com a integridade e o combate à corrupção (UN, 2013a). Como também discutimos, essa medida se soma a outras de sanções e benefícios no esforço anticorrupção governamental direcionado ao setor privado (SPECK, 2000; UN, 2013a).

Verificamos na literatura que o reconhecimento do comprometimento em temas de ética e anticorrupção tem sido bastante valorizado pelas empresas, especialmente diante do cenário político atual. Há a percepção de que se trata de uma validação pelo governo de que estas empresas estão no caminho certo. Ademais, se trata de uma publicidade positiva para a empresa trazendo benefícios em termos de imagem e credibilidade (FOLHA, 2016a; REVISTA LEC, 2016).

Quanto aos resultados intermediários, trazem os mecanismos pelos quais percebemos o programa atuando no incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa. Tanto o fornecimento dos relatórios de avaliação quanto o reconhecimento estão previstos no Regulamento do Pró-Ética como direitos das empresas, estabelecidos no capítulo VI (BRASIL, 2017b).

O primeiro resultado intermediário previsto é a utilização dos relatórios de avaliação para o aperfeiçoamento das medidas de integridade. Acreditamos que esse suporte é importante porque, conforme discutimos em nosso referencial teórico, a disseminação de programas de *compliance*/ integridade no Brasil iniciou-se muito recentemente, com o advento da Lei Anticorrupção em 2013 e sua regulamentação em 2015. Assim, a Lei Anticorrupção contribuiu para a implantação de uma cultura de *compliance* no país (SOUSA, 2015). Antes disso, os programas eram implementados basicamente por empresas multinacionais que respondiam a leis anticorrupção de outros países, como o FCPA americano, promulgado em 1977.

O segundo mecanismo seria o reconhecimento: realizado de modo anual, faz com que as empresas busquem constantemente se manter com bons programas que continuem sendo premiados; obtido por uma empresa, dissemina o interesse em sua rede, incluindo parceiros, competidoras e outras do mesmo setor. A busca por continuar tendo direito à utilização da marca é orientada pelos benefícios materiais e imateriais dele decorrentes. Como exemplos trazidos de

nosso referencial teórico temos: o favorecimento do estabelecimento de melhores parceiros comerciais e a utilização como vantagem competitiva em processos de contratação (UN, 2013a). Tais benefícios compensariam os custos de transação decorrentes da implantação do programa (RIBEIRO; DINIZ, 2015).

Ademais, acreditamos que existe um efeito em rede que leva à busca do programa por (i) outras empresas do mesmo setor ou que de alguma forma competem com as Empresas Pró-Ética e (ii) que tenham elas como parceiras. No primeiro caso, observamos um mecanismo de mercado pelo qual outras empresas também querem usar o benefício reputacional decorrente do Pró-Ética como vantagem competitiva. No segundo caso, temos uma indução direta das empresas premiadas, recomendando ou exigindo a candidatura de suas parcerias, particularmente em sua cadeia de fornecedores, conforme será comentado na análise das entrevistas apresentada no capítulo 4.

Por fim, segundo nossa teoria, o resultado final esperado do Pró-Ética seria o incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa no Brasil. Tal resultado está alinhado com o primeiro objetivo do programa, segundo seu Regulamento, que é "fomentar, no âmbito do setor privado, a implementação de medidas de promoção da ética e da integridade e contra a corrupção" (BRASIL, 2017b, p.1). A discussão sobre a relevância de tal objetivo/resultado final foi realizada ao longo de nosso referencial teórico que indica a importância da cooperação com o setor privado nos esforços anticorrupção governamentais, da promoção da integridade corporativa como estratégia no âmbito desses esforços e da utilização de incentivos como meios complementares e até mais eficazes que as sanções para tal fim.

2.3.2. Proposta de matriz SWOT

De forma complementar à teoria do programa, foi construída uma proposta de matriz SWOT para o Pró-Ética. O Quadro 2 a seguir, elaborado pelo TCU, explicita o que envolve cada uma das dimensões. Optamos por adotar a construção do TCU pois esta visa diretamente à análise de programas governamentais, adequando-se perfeitamente a nosso objeto de pesquisa.

Quadro 2 – Análise do Ambiente Interno/Externo

AMBIENTE INTERNO	AMBIENTE EXTERNO
FORÇAS **Pontos fortes** – as características positivas internas que uma organização pode explorar para atingir as suas metas. Referem-se às habilidades,	OPORTUNIDADES Características do ambiente externo, **não controláveis** pela organização, com potencial para ajudá-la a crescer e atingir ou exceder as metas

capacidades e competências básicas da organização que atuam em conjunto para ajudá-la a alcançar suas metas e objetivos. **Ex.:** equipe experiente e motivada, recursos tecnológicos adequados.	planejadas. **Ex.:** diretrizes governamentais favoráveis ao fortalecimento institucional, novas fontes orçamentárias, parcerias com outras instituições.
FRAQUEZAS **Pontos fracos** – as características negativas internas que podem inibir ou restringir o desempenho da organização. Referem-se à ausência de capacidades e/ou habilidades críticas. São, portanto, deficiências e características que devem ser superadas ou contornadas para que a organização possa alcançar o nível de desempenho desejado. **Ex.:** alta rotatividade de pessoal, sistemas de informação obsoletos, processos internos excessivamente burocratizados.	AMEAÇAS Características do ambiente externo, **não controláveis** pela organização, que podem impedi-la de atingir as metas planejadas e comprometer o crescimento organizacional. **Ex.:** dispersão geográfica do público-alvo, disparidades regionais, conflito de competência.

Fonte: BRASIL, 2010c, p. 6 (adaptado).

A partir de sua análise, esboçamos no Quadro 3 uma matriz SWOT proposta para o Pró-Ética, com o que acreditamos serem as principais forças, fraquezas, oportunidades e ameaças ao programa. De acordo com o TCU, a matriz SWOT permite a realização de "[...] análise subjetiva das capacidades internas, para identificar as forças e as fraquezas da organização, e do ambiente externo no qual atua a organização, para apontar as oportunidades e ameaças presentes [...]. (BRASIL, 2010c, p. 5). Tal análise resultaria em uma lista de prós e contras que dá suporte à tomada de decisão (BRASIL, 2010c). Nesse sentido, a ferramenta, complementando a teoria do programa, nos permite identificar as forças e oportunidades a serem exploradas para que o programa atinja seu resultado final esperado e mitigar as fraquezas e ameaças que o afastem desse resultado. Justificaremos cada um de seus itens a seguir.

Quadro 3 – Proposta de matriz SWOT do Pró-Ética

AMBIENTE INTERNO	AMBIENTE EXTERNO
FORÇAS a) Reconhecimento e visibilidade do programa e da marca "Pró-Ética" b) Qualidade dos relatórios de avaliação	OPORTUNIDADES a) Tema anticorrupção em evidência no Brasil b) Possibilidades de parcerias institucionais c) Crescente demanda pelo programa

	d) Diversidade no perfil das empresas que solicitam acesso ao sistema do Pró-Ética
FRAQUEZAS a) Limitações na capacidade operacional b) Pouca diversidade no perfil das Empresas Pró-Ética	AMEAÇAS a) Pouca maturidade do *compliance* no Brasil

Fonte: a autora.

2.3.2.1. Forças

No contexto das forças, temos (a) o reconhecimento e visibilidade do programa e da marca "Pró-Ética" e (b) a qualidade dos relatórios de avaliação. Como vimos acima, essas duas forças estão fortemente relacionadas com os mecanismos principais pelos quais acreditamos que o programa chegaria ao seu resultado final de incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa.

a) Reconhecimento e visibilidade do programa e da marca "Pró-Ética"

Quanto ao primeiro item, acreditamos que o reconhecimento e a visibilidade do programa Pró-Ética e da marca a ele associada sejam a principal força do programa hoje. Em nossa perspectiva, tal reconhecimento caminha lado a lado com a qualidade dos relatórios de avaliação, que seria um dos motivos principais pelos quais a marca se consolidou e cada vez mais empresas buscam o programa.

Conforme comentamos na Introdução, o programa Pró-Ética foi reconhecido como uma boa prática por organizações internacionais e tornou-se exemplo para a criação de programas similares na esfera internacional e no Brasil. A OEA foi a primeira a reconhecer o Pró-Ética como boa prática internacional, em 2012. O tema foi tratado na quarta rodada de avaliação do Brasil pelo Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC), que atua na promoção da implementação da Convenção e no acompanhamento e análise quanto ao cumprimento de seus dispositivos[31] (BRASIL, 2016d). No

[31] O processo de avaliação dos Estados Partes da Convenção é realizado em rodadas, cada qual contemplando diferentes temas do instrumento (BRASIL, 2016d). Na quarta rodada, o Brasil foi avaliado em relação à implementação do artigo III, parágrafo 9º da Convenção, a saber: "órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas" (OEA, 2012, p. i).

âmbito das boas práticas adotadas para prevenção, detecção, punição e erradicação de práticas corruptas, foi registrado o "Cadastro Pró-Ética", descrito como:

> [...] projeto que tem o objetivo de incentivar o setor privado a adotar políticas e ações desejadas e necessárias para se criar um ambiente de integridade no setor privado, que reduza os riscos de ocorrência de fraude e corrupção e aumente a confiança nas relações entre a Administração Pública e as empresas. (OEA, 2012, p. 12).

Em 2013, a ONU tratou da "Lista Pró-Ética" em sua publicação *"The United Nations Convention against Corruption: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity"*[32]. A lista Pró-Ética foi apresentada no contexto dos benefícios reputacionais que podem ser oferecidos pelo Estado como forma de recompensa às empresas por suas boas práticas. O documento apresenta a iniciativa do Instituto Ethos e da CGU como ilustração de um notável desenvolvimento recente de criação de cadastros positivos (UN, 2013a). Essa abordagem sobre o programa é interessante, pois, como vimos na primeira seção deste capítulo, a CGU apresenta o Pró-Ética como uma contrapartida ao CEIS, que se enquadraria como cadastro negativo que restringe o direito das empresas listadas de participar em licitações ou de celebrar contratos com a administração pública.

Por sua vez, a OCDE tratou do "Cadastro Pró-Ética" no relatório da fase 3 de avaliação da implementação pelo Brasil da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, emitido em 2014[33] (BRASIL, 2016e). A iniciativa foi apresentada no âmbito dos esforços do Brasil para a implementação da Convenção, como programa que avalia e publica o nome de empresas que apresentam boas práticas relacionadas à ética. No documento, a OCDE reconheceu que a iniciativa é positiva, mas questionou sua subutilização (OCDE, 2014b), conforme discutiremos mais detidamente nas fraquezas e ameaças ao programa.

[32] O manual foi elaborado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (sigla em inglês, UNODC) em parceria com a Academia Internacional Anticorrupção (sigla em inglês, IACA) e teve colaboradores em vários países, entre os quais a CGU e o Instituto Ethos no Brasil. O objetivo do guia é explorar maneiras pelas quais os Estados podem encorajar a integridade corporativa, considerado o papel central do setor privado no combate à corrupção no âmbito da Convenção da ONU contra a Corrupção (UN, 2013a).

[33] Como no caso da Convenção da OEA, existe um mecanismo de avaliação entre pares sobre a adoção de medidas pelos Estados Partes em relação a diferentes fases de implementação da Convenção. Na terceira fase, o Brasil foi avaliado quanto aos avanços concretos em relação a recomendações recebidas anteriormente e à responsabilização de pessoas físicas e jurídicas por atos de corrupção internacional (BRASIL, 2016d).

O Pró-Ética também foi elogiado pelo governo colombiano, que utilizou o programa brasileiro como inspiração para construir o *Registro Empresas Activas en Cumplimiento Anticorrupción*[34], criado em 2015. Trata-se de um cadastro em que as empresas candidatas teriam seus programas de integridade (*Programas de Cumplimiento em Anticorrupción*) avaliados, com divulgação da lista de selecionadas (COLÔMBIA, 2015; 201-). De acordo com o governo colombiano, os indicadores de avaliação de seu programa foram construídos a partir dos mais recentes padrões e das melhores práticas internacionais, como o Cadastro de Empresas Pró-Ética do Brasil (COLÔMBIA, 2015).[35]

Mais recentemente, temos como exemplo a criação de programa inspirado no Pró-Ética no Brasil. Em dezembro de 2017, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) lançou o Selo Agro+ Integridade buscando incentivar a implementação e aperfeiçoamento de programas de *compliance* pelas empresas do agronegócio (BRASIL, 2017k). O programa guarda diversas similaridades com o Pró-Ética, como requisitos de habilitação e composição do Comitê Gestor, tendo reconhecidamente se inspirado no programa objeto desta pesquisa (BRASIL, 2017l). Porém, se diferencia em alguns aspectos, não contemplando apenas a ótica anticorrupção, mas também da sustentabilidade (social e ambiental) (BRASIL, 2017k).

Quanto à valorização da marca "Pró-Ética" pelo mercado, selecionamos dois depoimentos fornecidos nas entrevistas de melhores práticas em que as empresas comentam a importância do reconhecimento. Roberta Paoloni, líder de *compliance* para a 3M do Brasil e América Latina assinalou que um dos maiores benefícios do programa é a possibilidade de tornar público o compromisso da empresa com a integridade e a conduta ética nos negócios. Segundo ela, "É um reconhecimento muito importante para os nossos esforços dedicados neste sentido. É também um forte fator de exposição da marca e de geração de credibilidade." (BRASIL, 2017i, np.).

[34] O "*Registro Empresas Activas en Cumplimiento Anticorrupción*" foi criado a fim de apoiar o setor privado na adoção de instrumentos de prevenção da corrupção e atender a compromissos internacionais, no contexto da entrada do país na OCDE. O objetivo do programa é avaliar os programas de conformidade anticorrupção das empresas que se candidatem e os parâmetros de análise foram desenvolvidos com base em padrões internacionais, entre os quais o Cadastro Pró-Ética (COLÔMBIA, 2015).

[35] As dimensões avaliadas no programa colombiano são: (i) liderança da alta administração; (ii) promoção de cultura anticorrupção na empresa; (iii) promoção de cultura anticorrupção no relacionamento com terceiros; (iv) incorporação da cultura de gestão de riscos de corrupção na empresa. A iniciativa apresenta diversas semelhanças com o Pró-Ética, mais especificamente com seu formato de cadastro. São semelhanças: intuito de incentivar a implementação de programas de integridade pelo setor privado, estabelecer relação de confiança entre os setores público e privado e dar visibilidade às empresas que apresentam boas práticas; oportunidade para que as empresas façam uma autoavaliação, aperfeiçoando seus programas de integridade; alto nível de exigência na avaliação; e formato de lista e não de certificação. Um aspecto em que se diferenciam é no escopo do programa, visto que a versão colombiana é focalizada nas grandes empresas (COLÔMBIA, 201-).

Já o presidente da Tecnew Consultoria em Informática S/A, Marco Tulio Chaparro, e o Diretor e *Compliance Officer*, Christian Tadeu Santos, comentaram aspectos mais tangíveis desse reconhecimento. Segundo eles, a empresa ganhou "[...] visibilidade, já que há empresas nacionais e multinacionais interessadas em fazer parcerias com empresas que adotam uma política séria de posicionamento contra a corrupção." (BRASIL, 2017j, np). Comentaram, ainda, o benefício de terem "[...] mídia gratuita e divulgação do posicionamento da empresa com relação aos valores éticos e morais adotados." (BRASIL, 2017j, np).

b) Qualidade dos relatórios de avaliação

Quanto ao segundo item, entendemos que a qualidade dos relatórios de avaliação produzidos é um ponto forte que repercute no reconhecimento e visibilidade do programa. O retorno fornecido pelo Pró-Ética em relação às medidas avaliadas é bastante completo e realizado conforme o perfil da empresa, resultando em orientação especializada e personalizada. Além da qualidade e profundidade do material, um benefício adicional é seu fornecimento pela CGU, órgão governamental com importante atuação na difusão da boa governança e no combate à corrupção (REVISTA LEC, 2016).

Há diversos relatos de que as empresas têm de fato utilizado esses relatórios de avaliação para o aperfeiçoamento de seus programas de integridade. Uma das situações em que isso ocorre é quando empresas são avaliadas, mas não conseguem a pontuação necessária para integrar a lista do Pró-Ética em determinado ano. De posse da análise da CGU quanto aos pontos que precisam ser aperfeiçoados, conseguem direcionar o aprimoramento do programa e ser reconhecidas. Este foi o caso da empresa Duratex, que não conseguiu integrar a lista em 2015, realizou os ajustes solicitados e foi premiada em 2016 (REVISTA LEC, 2016), permanecendo na lista em 2017 (BRASIL, 2017a).

Os relatórios de avaliação também mostram seu valor para que empresas cujos programas de integridade foram reconhecidos em anos anteriores consigam se manter no rol das premiadas. Como vimos na apresentação do funcionamento do programa, para que as empresas sejam reconhecidas em sucessivas edições do Pró-Ética, é necessário comprovar que seus programas de integridade continuaram se aperfeiçoando ao longo do tempo.

Selecionamos dois exemplos dessa situação. A Siemens, que possui programa de *compliance* considerado referência de mercado, declarou que para integrar a lista em 2016 precisou

ajustar seus treinamentos (REVISTA LEC, 2016). Já para a 3M do Brasil, o questionário e o relatório de avaliação são ferramentas bastante relevantes para a efetividade do programa de *compliance* da empresa na medida em que permite discussões e aperfeiçoamento contínuo de suas ações (BRASIL, 2017i). Ambas as empresas integraram o Cadastro Pró-Ética (BRASIL, 201-a) e foram reconhecidas como Empresas Pró-Ética em 2015, 2016 e 2017 (BRASIL, 201-a; 2017a).

Outra utilização que consideramos importante está associada à prestação de suporte técnico para as MPEs. Esse grupo representa 99% das empresas do Brasil e responde por um terço do PIB do país, mas ainda carece de conhecimento sobre o tema e enfrenta dificuldades na implantação de programas de *compliance* (FOLHA, 2016b). Nesse contexto, os relatórios de avaliação seriam particularmente úteis para esse grupo de empresas, visto que forneceriam uma orientação customizada, com respaldo governamental e sem custos de contratação. A Tecnew, única pequena empresa no rol das Empresas Pró-Ética, garante que o relatório detalhado recebido é um benefício do programa, permitindo melhorias contínuas em seus procedimentos (BRASIL, 2017j).

2.3.2.2. Fraquezas

No campo das fraquezas temos (a) limitações na capacidade operacional do programa; e (b) pouca diversidade no perfil das Empresas Pró-Ética.

a) Limitações na capacidade operacional

Quanto ao primeiro item, entendemos que a principal fraqueza do formato atual do programa são limitações na capacidade operacional: não existência de equipe técnica especializada em número suficiente para atender à crescente demanda pelo programa e problemas relacionados ao sistema utilizado para a avaliação. Acreditamos que essa fraqueza possa impactar nas duas forças do programa, com possível perda de qualidade dos relatórios de avaliação e questionamentos sobre a consistência da escolha das empresas premiadas, causando danos à imagem do programa e à marca Pró-Ética.

Como confirmaremos com os dados apresentados no capítulo 4, a reformulação de 2014 foi bem-sucedida em ampliar o acesso ao programa por maior número de empresas, inclusive MPEs. Porém, a preocupação com sua capilaridade continuou, agora mais focada nas limitações de recursos humanos e tecnológicos para lidar com o crescente número de candidatas. Uma

possibilidade já aventada, dado o cenário de aumento do número de empresas inscritas e o risco de não poderem mais ser realizadas avaliações individuais de cada empresa, é a de realização de avaliações com recorte setorial e, portanto, considerando programas criados para prevenir e combater riscos semelhantes (REVISTA LEC, 2016).

b) Pouca diversidade no perfil das Empresas Pró-Ética

No segundo item temos como fraqueza a pouca diversidade no perfil das Empresas Pró-Ética, que são aquelas que foram aprovadas pelo programa em determinado ano e compuseram a lista anual. Essa diversificação foi analisada em relação a três categorias – localização geográfica, setor e porte – as mesmas adotadas pelo programa para informar o perfil das empresas (BRASIL, 2016c).

Os Quadros 4 a 7 a seguir apresentam as empresas que constaram no Cadastro de 2011 a 2013 e foram reconhecidas como Empresas Pró-Ética nas edições 2015, 2016 e 2017.

Quadro 4 – Empresas integrantes do Cadastro Pró-Ética (2011-2013)

3M do Brasil	AES Eletropaulo	AES Sul	AES Tietê
Banco do Brasil	Banco do Nordeste (BNB)	Banco Santander (Brasil)	Caixa Econômica Federal
Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC)	CPFL Energia	Dudalina	Duratex
EDP Energias do Brasil	GranBio Investimentos	Infraero	Siemens

Fonte: CGU (BRASIL, 201-a), np.

Quadro 5 – Empresas Pró-Ética 2015

3M do Brasil	ABB	AES Eletropaulo	AES Sul
AES Tietê	AES Uruguaiana	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)	Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC)
Dudalina	Duratex	EDP Energias do Brasil	ELEKTRO Eletricidade e Serviços

Ernst & Young	Granbio	ICTS	OSRAM do Brasil Lâmpadas Elétricas
Santander Brasil	SIEMENS	SNC-Lavalin Meio Ambiente	

Fonte: CGU (BRASIL, 201-a), np.

Quadro 6 – Empresas Pró-Ética 2016

3M do Brasil	ABB	Alphatec	Banco do Brasil
Chiesi	Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)	Santander
Dudalina	Duratex	EDP Energias do Brasil	ELEKTRO Eletricidade e Serviços
Tecnew Informática	Granbio	ICTS	Enel
Itaú	SIEMENS	JLL	Microsoft
Natura	Neoenergia	Nova/SB	Radix
Serasa Experian			

Fonte: CGU (BRASIL, 201-a), np.

Quadro 7 – Empresas Pró-Ética 2017

3M do Brasil	ABB	Alubar	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)
CPFL Energia	Chiesi	Duratex	ELEKTRO Eletricidade e Serviços
Enel	EY	Fleury	Granbio
GranEnergia	ICTS	Itaú	Natura
Neoenergua	nova/SB	Radix	SIEMENS
Souza Cruz	Tecnew Informática	Unimed BH	

Fonte: A autora. Dados da CGU (BRASIL, 2017a), np.

Vale observar que apenas uma MPE, a Tecnew Informática, está presente no rol das Empresas Pró-Ética, ainda que venha crescendo o número de empresas desta categoria que solicitam acesso ao sistema e são avaliadas. Este cenário sugere que persistem obstáculos na inclusão de MPEs no programa.

2.3.2.3. Oportunidades

Entre as oportunidades identificadas em nossa proposta de matriz SWOT estão: (a) tema anticorrupção em evidência no Brasil; (b) possibilidades de parcerias institucionais; (c) crescente demanda pelo programa; e (d) diversidade no perfil das empresas que solicitam acesso ao sistema do Pró-Ética.

a) Tema anticorrupção em evidência no Brasil

A primeira oportunidade identificada em nossa proposta de matriz é o cenário atual em que o tema anticorrupção está em evidência no país. Nesse contexto, acreditamos que o olhar atento ao tema possa servir como motivador para que mais empresas busquem o programa e sejam incentivadas a adotar medidas de integridade corporativa.

As discussões sobre corrupção no Brasil remontam ao passado colonial, com identificação de raízes do fenômeno associadas à política de colonização, à distância da metrópole e à escravidão como forma predominante de exploração do trabalho no período. A corrupção persiste na demais fases da história do país, como na forma de obtenção de contratos públicos no Império e no "voto de cabresto" na República Velha (SOUZA, 2017). Ainda que não haja novidade no fenômeno, os escândalos dos últimos anos chamaram a atenção para o tema, evidenciando os custos da corrupção no país.

O mais recente desses casos, que julgamos o principal responsável pela evidência do tema atualmente, é a operação Lava Jato. De acordo com o Ministério Público Federal (MPF, 201-), a Lava Jato se trata da maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Iniciada em 2014 com a apuração de movimentação de recursos ilícitos via rede de postos de combustíveis e lava a jato, a operação chegou a provas de esquema criminoso de desvios de bilhões de reais da Petrobras. Além do montante de recursos envolvido, a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema (executivos e funcionários de empreiteiras, funcionários da Petrobras, operadores financeiros e agentes políticos) também seriam responsáveis pela repercussão dessa operação.

Nesse contexto, Alessandra Gonsales (2016), sócia-fundadora da LEC – *Legal, Ethics & Compliance*, argumenta que o Brasil vive um processo de depuração em relação à corrupção. Tal processo teria se iniciado com o Mensalão e intensificado com a operação Lava Jato, que envolveu desvios de montantes ainda maiores. Segundo Gonsales, deveríamos aproveitar esse

momento para pensar no que é necessário fazer para que não passemos no futuro por escândalos de mesma proporção. Nesse sentido, defende que as empresas participem ativamente da construção de um ambiente de negócios mais justo e transparente e trabalhem no estabelecimento de regras de *compliance* claras para sua relação com o Estado.

Uma inovação importante relacionada às regras de *compliance* que também colocou o tema anticorrupção em evidência nos últimos anos foi a Lei Anticorrupção, publicada em 2013 e regulamentada em 2015. Conforme discutimos no capítulo 1, a Lei incluiu no ordenamento jurídico brasileiro a previsão de responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção e estabeleceu que os programas de integridade seriam atenuantes das sanções em caso de seu descumprimento. Assim, incentivou a criação de tais programas pelas empresas (SOUSA, 2015), levando-as a pesar os custos de implantação dos programas *versus* os de não conformidade (RIBEIRO; DINIZ, 2015).

Adicionalmente, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, (Lei das Estatais) avançou em regras relativas a transparência, governança corporativa, gestão de risco e controle interno para empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias. A partir do normativo, tais entidades, além de se submeterem à Lei Anticorrupção, passaram a ter outras obrigações relacionadas à *compliance*. Uma delas é a obrigatoriedade de estabelecimento de área específica responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos vinculada ao diretor-presidente e liderada por diretor estatutário, com atuação independente assegurada (CARDOSO, 2016).

Nesse contexto, a sensibilidade dos temas ética e combate à corrupção faz com que as empresas valorizem o reconhecimento de suas boas práticas na área (REVISTA LEC, 2016), considerando também as vantagens competitivas obtidas a partir desse comportamento visto pelos consumidores como positivo (RIBEIRO; DINIZ, 2015). Como resposta do governo e do mercado a essa valorização, temos o surgimento de iniciativas semelhantes ao Pró-Ética, como o Selo Agro+ Integridade do MAPA já apresentado, e também a emergência de certificações. A Organização Internacional de Normalização (*International Organization for Standardization* – ISO), possui duas certificações relacionadas ao tema, uma geral de *compliance* lançada em 2014 e outra específica antissuborno de 2016.

A ISO 19600:2014 – Sistemas de Gestão de *Compliance* (Diretrizes) fornece orientações para o estabelecimento, desenvolvimento, implementação, manutenção e aperfeiçoamento de um sistema de gestão de *compliance* efetivo e adequado em uma organização

(ISO, 201-). Por sua vez, a ISO 37001:2016 – Sistemas de Gestão Antissuborno (Requisitos com orientações) traz os mesmos atributos agora em relação à gestão antissuborno (ISO, 2016). Uma diferença marcante entre elas é o fato de que a ISO 19600 traz apenas de diretrizes, enquanto a 37001 traz requisitos e, portanto, permite que sejam avaliados e a organização seja certificada.

b) Possibilidades de parcerias institucionais

Em segundo lugar, as possibilidades de parcerias institucionais foram incluídas entre as oportunidades na matriz porque acreditamos que poderiam fortalecer o Pró-Ética e auxiliar no objetivo de incentivar a adoção de medidas de integridade pelo setor privado. Tais parcerias poderiam ser estabelecidas com os próprios membros do Comitê Gestor, engajando-os mais nas ações do programa, destes membros com suas redes e até com outras instituições. Essas parcerias poderiam ser efetivadas com diversos objetivos específicos, como sensibilizações e treinamentos sobre integridade corporativa, divulgação do programa, compartilhamento de boas práticas, etc., para um público geral ou de setores e portes específicos.

Por exemplo, há parceria entre CGU e Sebrae no esforço de divulgação das medidas de integridade e do próprio programa Pró-Ética para MPEs. A instituição faz parte do Comitê Gestor do Pró-Ética desde 2010 (BRASIL, 2017e) e firmou Acordo de Cooperação com a CGU em 2014, visando à conjugação de esforços para promoção da integridade das MPEs brasileiras (BRASIL, 2017f). Ainda que a parceria não tenha sido estabelecida no âmbito do Pró-Ética, ela colabora para o alcance do objetivo final do programa com o estabelecimento de diversas ações de promoção da integridade, catalisadas na Rede Nacional Empresa Íntegra (BRASIL, 2017e).

c) Crescente demanda pelo programa

Em relação ao terceiro item, a crescente demanda pelo programa[36] aparece em nossa proposta de matriz tanto no âmbito das oportunidades quanto das ameaças, ademais é diretamente

[36] No que diz respeito à demanda, estamos tratando das empresas que solicitam acesso ao sistema visando a ser avaliadas, ainda que reconheçamos que podem existir muitas outras que se informam sobre o programa, mas não chegam a solicitar o acesso.

afeta às forças do programa e à fraqueza de escassez de recursos humanos. Enquanto oportunidade, entendemos que a demanda seria um aspecto emergente do ambiente externo, a partir das empresas que solicitam acesso ao sistema do programa, que o ajuda a crescer e atingir seu objetivo de incentivar a adoção de medidas de integridade por um público cada vez maior.

Em 2014, a OCDE já expunha a questão, conforme indicamos na seção anterior. Em seu relatório, a organização destaca que, até aquele momento, apenas 153 empresas haviam se candidatado ao Cadastro Pró-Ética e 17 haviam sido selecionadas em um universo de 5,2 milhões de empresas brasileiras. A posição do Brasil foi a de que as poucas empresas selecionadas indicavam o rigor do processo de avaliação (OCDE, 2014b).

Em relação ao número de inscritas, o país destacou que o programa estava passando por mudanças que facilitariam o processo de avaliação e aplicação, permitindo sua ampliação (OCDE, 2014b). De fato, a reformulação de 2014 levou um público crescente a buscar o programa, quase 400 empresas na edição de 2017 (BRASIL, 2017d). Porém, as empresas contempladas ainda estão longe do universo de empresas brasileiras.

Vale comentar que, em relação ao número de empresas premiadas, não seria esperado ou desejado que crescessem na mesma medida das que solicitam acesso. Empresas que integraram a lista em um ano e não aperfeiçoaram seu programa após a avaliação provavelmente não seriam selecionadas novamente no ano seguinte. Como explica Capanema, a percepção é de que a lista de premiadas deve ser um grupo seleto, já que se trata do reconhecimento de práticas empresariais de alto nível. Assim, a expectativa seria de crescente dificuldade de obtenção da marca nos próximos anos (REVISTA LEC, 2016).

A busca pelo aumento no número das empresas que conhecem o programa e buscam a avaliação sem equiparação no número de empresas premiadas tem suporte teórico. Conforme discutimos no capítulo 1, a aplicação de medidas de promoção da integridade corporativa via incentivos requer extrema seletividade por parte do poder público. Nesse contexto, análise rigorosa das medidas adotadas pelas empresas é necessária para que o benefício não seja concedido a empresas "não merecedoras", arriscando os esforços da luta contra a corrupção e a confiança pública na administração da justiça (UN, 2013a).

d) Diversidade no perfil das empresas que solicitam acesso ao sistema do Pró-Ética

Por fim, no mesmo contexto do item anterior, entendemos que chegar a um público mais diversificado é oportunidade para que o programa atinja seu objetivo final. Para as empresas que solicitam acesso ao sistema do programa, adotamos as mesmas categorias para aferir a diversificação que as utilizadas para as empresas aprovadas: localização geográfica, setor e porte.

O raciocínio adotado é o de que o programa tem alcançado empresas de diferentes perfis, as quais são incentivadas a adotar e aperfeiçoar suas medidas de integridade corporativa. Isso porque, ainda que uma boa parcela dessas empresas não venha a ser avaliada, elas precisam se informar sobre o programa, ler documentos orientativos e preencher questionários. Nesse processo, aprendem sobre seu perfil e sobre o que se espera de seu programa de integridade.

2.3.2.4. Ameaças

No escopo das ameaças, identificamos na matriz SWOT proposta a pouca maturidade do *compliance* no Brasil.

a) Pouca maturidade do compliance *no Brasil*

Já a pouca maturidade no Brasil em relação ao tema *compliance* é ameaça que se reflete, entre outros aspectos, na pouca diversidade das Empresas Pró-Ética. Em nossa percepção, é um desafio para a grande maioria das empresas brasileiras adotarem medidas de *compliance*/ integridade. Tratamos brevemente do assunto em nosso referencial teórico, na seção referente às medidas de integridade corporativa. Naquela oportunidade, indicamos que a Lei Anticorrupção impulsionou o estabelecimento de uma cultura de *compliance* no país (SOUSA, 2015), mas o tema é recente e o estabelecimento dos programas não é mandatório, apenas atenuante em caso de sanções (GABARDO; CASTELLA, 2015).

Nesse contexto, não haveria tantas empresas no Brasil com programas de integridade que atendam aos padrões de avaliação do Pró-Ética. Comentamos em mais de um momento neste capítulo o fato de que as MPEs continuam pouco representadas entre as Empresas Pró-Ética, visto que não conseguem atingir os parâmetros estabelecidos pelo programa. Mas a pouca maturidade no *compliance* não se restringe às MPEs, chegando também a médias e grandes empresas.

A KPMG Consultoria publicou em 2016 e 2017 documento intitulado “Pesquisa Maturidade do Compliance no Brasil” (sic) que nos traz informações interessantes a esse respeito. Em 2016 (resultados publicados em 2017), a pesquisa foi realizada com 250 empresas,

prioritariamente com faturamento alto[37] e muitos funcionários[38], sendo 45% delas multinacionais. Ainda assim, naquele ano, apenas 11% das empresas tinham programas considerados de alta performance[39], enquanto a maioria, 34%, estaria apenas como uma infraestrutura mínima[40] (KMPG, 2017). Fazendo uma *proxy*, podemos dizer que, mesmo entre as médias e grandes empresas, há uma parcela reduzida daquelas que realmente têm condições de se tornarem Empresas Pró-Ética.

No próximo capítulo, apresentaremos a metodologia adotada nesta pesquisa indicando os passos percorridos no desenho e na aplicação de nosso estudo de caso. No quarto capítulo, retomaremos essa teoria do programa e matriz SWOT, comparando suas informações com os dados empíricos levantados.

[37] Apenas 17% tem receita operacional bruta de até R$ 90 milhões e a maior parcela, 35%, de empresas com receita operacional bruta entre R$ 1 bilhão e R$ 5 bilhões (KMPG, 2017).

[38] Em 46% delas, mais de 3000 funcionários (KMPG, 2017).

[39] Na categoria alta performance a empresa seria "Líder reconhecido nas capacidades, nas atividades e na cultura de compliance (sic), levando a benefícios tangíveis e estratégicos." (KMPG, 2017, p. 10).

[40] Na categoria infraestrutura mínima, haveria "Programa de Ética e Compliance (sic) enfatizado no Código de Ética e Conduta proposto por meio das políticas, dos processos e dos procedimentos" (KMPG, 2017, p. 10).

3. Metodologia

Neste capítulo apresentaremos a metodologia adotada nesta pesquisa: o estudo qualitativo, particularmente na forma de estudo de caso. Na primeira seção, apresentaremos a metodologia do estudo de caso e justificaremos sua escolha. Na segunda, trataremos do desenho do estudo de caso, conforme abordagem do cientista social Robert Yin (2004). Por fim, no último tópico, apresentaremos a abordagem escolhida para a análise dos dados, a correspondência de padrões ("*pattern matching*").

3.1. Metodologia: estudo de caso

Entre as estratégias de pesquisa qualitativa, optamos pela realização de um estudo de caso. Gerring define estudo de caso como "[...] um estudo intensivo de uma única unidade com o propósito de entender um grupo maior de unidades similares." (GERRING, 2004, p. 342, tradução livre). De acordo com Yin (2004), em comparação com outros métodos, a grande vantagem da utilização de estudos de caso é capacidade de examinar de forma aprofundada um caso em seu contexto real. Nesse sentido, uma pesquisa de estudo de caso permite investigar tópicos importantes que não são facilmente abordados por outros métodos.

Yin (2004) assinala que o método de estudo de caso é mais bem aplicado a pesquisas que abordam questões descritivas ("o que aconteceu?") ou explicativas ("como ou por que algo aconteceu?") e que busquem produzir um entendimento inédito e aprofundado sobre pessoas ou eventos. Silveira Ev e Gomes (2014) destacam o potencial dos estudos de caso para estudos exploratórios de fenômenos ou análise de variáveis ainda não abordadas pela literatura, permitindo a realização de análises descritivas bem fundamentadas e profundas e abertura para análises futuras sobre o fenômeno.

Nestas condições de aplicação, vemos que este ferramental é útil para pesquisas que abordam questões descritivas e explicativas, com destaque para temas ainda não explorados pela literatura. Tais características se enquadram no estudo que estamos realizando sobre o programa Pró-Ética: buscamos descrever o programa e, especialmente, explicar como ele atinge seu objetivo final e suprir uma lacuna na literatura ao explorar um objeto novo e com potenciais contribuições para o próprio programa e para outros semelhantes no Brasil e no exterior.

São muitas as possíveis contribuições do estudo de caso. Odell (2001) se dedica a elencar algumas delas: (i) ajuda a afinar distinções e estimula a criação de novos conceitos,

tipologias e hipóteses, dado o contato com exemplos concretos dos eventos e comportamentos sobre o qual se deseja generalizar; (ii) é bom para documentar processos; (iii) permite sustentação empírica mais forte para uma hipótese do(s) caso(s) estudado(s); (iv) preserva e reporta mais informações do que um estudo estatístico cobrindo o mesmo caso; e (v) transmite uma compreensão muito mais completa do fenômeno estudado, com evidências e raciocínio mais ricos sobre o processo e seu contexto do que seria possível com métodos estatísticos.

Mas o estudo de caso também possui limitações. Odell (2001) aponta como desvantagens do estudo de caso: (i) os poucos casos estudados podem ser atípicos, afetando sua representatividade; (ii) os métodos de estudos de casos, via de regra, são mais fracos do que os métodos estatísticos para testar uma teoria; e (iii) o estudo de caso proporciona menor precisão em magnitudes de efeitos causais e importância relativa de diferentes causas que os métodos estatísticos. Nesse contexto, podemos dizer que a principal crítica à adoção de métodos de estudo de caso sejam os problemas de "validade externa", relacionada à capacidade que esses estudos têm de produzir inferências válidas e confirmáveis para além dos casos tratados (SILVEIRA EV; GOMES, 2014).

Entre as vantagens da realização de estudo de caso apresentadas, um ponto importante é a possibilidade de sistematização e documentação das informações sobre uma política pública inovadora, sobre a qual ainda há escassez de fontes de dados e cujos resultados ainda não são passíveis de uma avaliação abrangente e consolidada. O Pró-Ética é um programa relativamente novo e que passou por alterações de formato significativas, sobretudo quando da sua transformação de cadastro em selo/marca. Nesse sentido, esperamos ter sido capazes com o capítulo 2 de organizar informações de diversas fontes, documentando histórico, características atuais, mecanismos de funcionamento e forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relacionados ao programa.

Outra vantagem relevante para nossa pesquisa é a possibilidade de compreensão mais completa e com análise em profundidade do programa, que acreditamos ter sido potencializada pela utilização da teoria do programa e matriz SWOT como ferramentas. Consideramos importante tal compreensão dado o caráter inovador desta política pública, sendo necessária para subsidiar estudos posteriores de monitoramento e avaliação e de replicação por outros órgãos e até em outros campos de políticas públicas. Nesse sentido, esperamos ainda que os dados empíricos coletados, apresentados na próxima seção, nos permitam analisar com mais profundidade alguns dos

argumentos identificados na literatura sobre como um programa de benefício reputacional como o Pró-Ética alcança seu resultado de promoção da integridade corporativa.

Também reconhecemos as limitações de uma pesquisa no formato de estudo de caso, mas acreditamos que são mitigadas no caso de nosso objeto de pesquisa. Por exemplo, não é um problema que o Pró-Ética seja atípico, visto que não estamos buscando verificar padrões de programas de benefícios reputacionais, mas sim como especificamente este programa funciona visando a atingir seu resultado final. Nosso objetivo também não é testar uma teoria geral sobre como funciona o benefício reputacional, mas apenas verificar a experiência do Pró-Ética, o que faremos com a utilização da teoria do programa, com complementação da matriz SWOT.

Por sua vez, a preferência por estudos econométricos que permitam resultados mais precisos também não seria aplicável a nossa pesquisa, visto que o programa tem pouco tempo de funcionamento e sensível alteração no funcionamento que coloca em dúvida a utilização dos dados prévios a 2014. Ademais, seria muito difícil explicar como o programa funciona observando apenas números, como o crescimento e diversificação nas empresas que se candidatam e são escolhidas, ainda que tais dados tenham sido também utilizados.

3.2. O desenho do estudo de caso

Yin (2004) fornece alguns passos a serem adotados na definição de um estudo de caso, os quais exporemos a seguir, explicando de que modo foram aplicados em nossa pesquisa. Agruparemos nas etapas preliminares a definição conceitual do caso, a decisão entre usar ou não uma teoria de suporte e a escolha entre a realização de estudo de caso único ou múltiplos casos. Em seguida, trataremos da seleção do caso concreto, da coleta de dados e da análise de dados.

2.1.2. Etapas preliminares

O primeiro passo é uma definição conceitual do caso a ser estudado, ainda que não se saiba qual concretamente será o objeto de pesquisa. De acordo Yin (2004), esta definição auxiliará na organização do estudo, podendo ser refeita após a análise dos resultados iniciais da coleta de dados. Se necessário, podem também ser realizados ajustes nas perguntas de pesquisa e na revisão de literatura realizada.

Em nossa pesquisa, a definição do caso concreto foi realizada antes da conceitual, já que o intuito era estudar especificamente o programa Pró-Ética. A princípio, havia a intenção de

realizar uma avaliação formativa sobre o programa, não focalizando a metodologia de estudo de caso. Após a decisão sobre a realização de estudo de caso, com as condições e vantagens de enquadramento apresentadas na seção anterior, ainda havia a dúvida sobre qual seria conceitualmente o estudo de caso.

As primeiras versões do projeto de pesquisa previam que seu tema seria a adoção de medidas de integridade pelo setor privado. Porém, essa definição conceitual não se alinhava ao que queríamos estudar concretamente, a entrega do resultado final de promoção da integridade corporativa pelo programa. A decisão de que o estudo versaria sobre a promoção da integridade corporativa via benefício reputacional ocorreu apenas durante as leituras preparatórias e redação do capítulo de referencial teórico.

O próximo passo proposto por Yin (2004) é a escolha entre realizar a análise de um ou múltiplos casos. O autor explica que um caso permite maior aprofundamento, enquanto múltiplos fortaleceriam os achados do estudo. Inclui também a opção entre realizar um estudo de caso holístico ou com subcasos embutidos, a qual se aplica tanto para estudo de um caso quanto de múltiplos. Nossa pesquisa realizará o estudo de caso único, o programa Pró-Ética, de forma holística (sem subcasos embutidos). Como dito, o caso único já estava pré-determinado, antes mesmo da escolha metodológica e da definição conceitual.

O passo seguinte é decidir entre usar ou não uma teoria para ajudar a selecionar o caso, desenvolver o protocolo de coleta de dados e organizar as estratégias de análise de dados. Nesse contexto, a pesquisa poderia ser desenhada para dar suporte, estender ou desafiar a perspectiva teórica eleita, até mesmo realizando teste de hipóteses a seu respeito. Segundo Yin (2004), esse suporte teórico ajuda na validação dos achados da pesquisa, mas pode limitar a capacidade do pesquisador de realizar descobertas.

Ainda que não se trate de uma "teoria" *strictu sensu*, nossa pesquisa foi desenhada a partir da teoria do programa apresentada na última seção do capítulo anterior, complementada por matriz SWOT do programa. Conforme informado naquela oportunidade, tal teoria serviu como guia para a construção do referencial teórico, a escolha desta metodologia, bem como para a análise de dados apresentada no último capítulo. Nesse sentido, a versão validada da teoria do programa consistirá em nossa resposta à pergunta de pesquisa.

2.1.3. Seleção dos casos concretos

Chegamos, enfim, à seleção do caso concreto de estudo. De acordo com Yin (2004), este é provavelmente o momento mais crítico da pesquisa, sendo o alvo principal das críticas à metodologia de estudo de caso. Muitas dessas críticas são relacionadas a preocupações com a não representatividade de um caso, implicando em problemas de validade externa dos resultados da pesquisa.

De acordo com Yin (2004), um caso pode ser escolhido por ser singular, extremo ou revelador ou ainda pela disposição de dados a seu respeito. Quando não é possível identificar um caso de destaque e há muitas opções disponíveis, seria necessário realizar uma triagem formal de estudos de caso por meio de documentos ou entrevistas. Alguns critérios úteis para orientar a decisão na etapa de triagem seriam: a disposição para a participação no estudo; a riqueza de dados disponíveis; e evidências preliminares de que o caso apresenta a experiência ou situação que o pesquisador visa a estudar. Realizar essa análise seria importante para que não se descubra posteriormente que o estudo de caso não é viável ou não apresenta o fenômeno que se está buscando estudar.

A escolha do Pró-Ética como se justifica por ser um programa singular de promoção da integridade corporativa por incentivo via benefício reputacional. Conforme comentamos no capítulo anterior, o programa se diferencia das tradicionais iniciativas de sanção, como o CEIS e o CNEP, este emergente a partir da publicação da Lei Anticorrupção. Desse modo, complementa via incentivos, beneficiando-se dos mecanismos de mercado, os esforços de prevenção e combate à corrupção, como explicamos no capítulo 1.

2.1.4. Coleta de dados

Yin (2004) explica que é possível utilizar tanto dados quantitativos (numéricos) quanto qualitativos (não numéricos) em estudos de caso. Assinala que bons estudos de caso se beneficiam de múltiplas fontes de evidência, dentre as quais documentos; dados de arquivos; entrevistas; observações diretas; observação participante; e artefatos físicos. Nesse contexto, ressalta que, ao colher os dados, a ideia principal é "triangular" ou estabelecer linhas convergentes de evidências para tornar os resultados mais robustos.

Utilizamos principalmente dados secundários como fontes de informação para a construção de nossos dois primeiros capítulos. Como o programa é bastante recente, parte

considerável das informações a seu respeito foram coletadas por meio de notícias e material eletrônico sobre o programa publicado pela CGU e pelo Instituto Ethos. Por sua vez, o referencial teórico foi construído principalmente a partir da análise de documentos produzidos por organizações internacionais, destacadamente ONU e OCDE. De modo complementar, valemo-nos de estudos de autores brasileiros e estrangeiros sobre corrupção, integridade, políticas públicas, economia e direito.

Já o capítulo de análise de dados é composto por dois conjuntos de dados primários: dados quantitativos sobre o funcionamento do programa e entrevistas semiestruturadas. Os dados quantitativos foram colhidos no sítio eletrônico da CGU. Para seu tratamento[41], foi solicitado acesso a pastas eletrônicas do programa de uso restrito da CGU, o qual foi autorizado pela Secretária responsável pela área[42]. Já as entrevistas foram organizadas e realizadas por esta pesquisadora, conforme explicaremos a seguir.

De acordo com Boni e Quaresma (2005), as entrevistas são uma forma de o pesquisador coletar dados não obtidos via pesquisa bibliográfica e observação. Os autores tratam de diversos tipos de entrevistas, que apresentam como as mais utilizadas nas Ciências Sociais: estruturada, semiestruturada, aberta, com grupos focais, história de vida e projetiva. Entre elas, dedicaremos nossa atenção à entrevista semiestruturada, justificando a escolha desse formato para nossa pesquisa.

As entrevistas semiestruturadas são aquelas que combinam perguntas abertas e fechadas. O entrevistador define previamente um conjunto de questões, mas permite que o entrevistado discorra sobre o tema de forma mais livre, apenas direcionando a conversa e intervindo para realizar esclarecimentos ou recompor o contexto da entrevista. Quanto às condições de uso, Boni e Quaresma (2005) explicam que é bastante útil para delimitar o volume de informações sobre determinado tema.

Algumas das vantagens apontadas pelos autores quanto ao uso de entrevistas semiestruturadas são: produzir uma melhor amostra da população de interesse, com mais aceitação dos procurados à participação na pesquisa do que no caso de questionários fechados; superação das dificuldades relacionadas à captação de informações por escrito dos entrevistados; elasticidade

[41] O tratamento realizado diz respeito à verificação de localização geográfica, setor e porte das empresas que compuseram o Cadastro Pró-Ética e foram premiadas como Empresas Pró-Ética 2015 e 2017 (conforme registrado no sistema do programa), dados não disponíveis ao público no sítio eletrônico.

[42] TAYA, 2018.

quanto à duração, permitindo a captação de informações mais aprofundadas sobre tópicos de interesse; possibilidade de surgimento de questões inesperadas e que poderão ser uteis para a pesquisa. Na percepção dos autores, as desvantagens associadas às entrevistas semiabertas não são intrínsecas à abordagem, dizem mais respeito às limitações do entrevistador. Nesse contexto, comentam, por exemplo, a falta de tempo ou recursos financeiros para viabilizar a realização de entrevistas. Outro ponto importante levantado é a possível insegurança do entrevistado que pode fazer com que retenha informações (BONI; QUARESMA, 2005).

Nesse sentido, Boni e Quaresma (2005) reforçam que a qualidade das entrevistas depende bastante do entrevistador e sua devida preparação. Algumas das dicas a respeito da preparação envolvem: a escolha do entrevistado, sua disponibilidade, as condições favoráveis para que o entrevistado conceda as informações e a preparação do roteiro com as questões importantes (LAKATOS, 1996 *apud* BONI; QUARESMA, 2005). Também são fornecidas orientações sobre a formulação das perguntas, que devem ser claras, seguindo um sentido lógico para o entrevistado e evitando perguntas diretas que quebrem a narrativa natural da entrevista (BOURDIEU, 1999 *apud* BONI; QUARESMA, 2005).

A opção pelo uso de entrevistas como método de coleta de dados, complementar à revisão bibliográfica e uso de dados estatísticos, decorre dos seguintes fatores: (i) há pouco material escrito sobre o programa; e (ii) a observação seria dificultada pela duração do ciclo do programa e pela proximidade com o objeto de pesquisa. Entre as formas de entrevista, escolhemos a semiestruturada, pois nos permite obter respostas para algumas questões específicas importantes para a verificação de nossa teoria do programa e matriz SWOT, mas sem perder a abertura para que outros pontos sejam comentados. Dada a escolha, buscamos nos beneficiar das vantagens e mitigar as desvantagens decorrentes do uso do método.

No que diz respeito às limitações do entrevistador: (i) esta pesquisadora possui experiência prévia na aplicação de entrevistas semiestruturadas; e (ii) as entrevistas foram agendadas em Brasília e contaram com o apoio da CGU no que diz respeito ao tempo e às instalações físicas para sua realização. Quanto à insegurança dos entrevistados: (i) elaboramos Termo de Consentimento Livre e Esclarecido[43] (Apêndice A) pelo qual foram informados sobre o objetivo da pesquisa e receberam a garantia de que seus nomes não seriam expostos; (ii) receberam

[43] O documento foi adaptado de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido disponibilizado pela Universidade de São Paulo no seguinte endereço eletrônico: https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=11428 (último acesso em 20.12.2017).

transcrição das entrevistas, podendo solicitar alterações e/ou complementações, caso julgassem necessário.

Quanto à preparação para as entrevistas, levamos em consideração as sugestões de Boni e Quaresma para a seleção dos entrevistados, verificação de sua disponibilidade, fornecimento de condições favoráveis para a entrevista e preparação do roteiro. Em primeiro lugar, selecionamos os entrevistados. Acreditamos que os atores que mais poderiam contribuir para a validação da teoria do programa e matriz SWOT propostas seriam representantes da Secretaria Executiva e do Comitê Gestor do programa e de Empresa Pró-Ética. Em relação à Secretaria Executiva, optamos por incluir entrevistados em nível técnico e gerencial da CGU, a fim de obter visão mais ampla sobre o programa. Quanto à Empresa Pró-Ética, optamos por selecionar empresa que acompanha o programa desde seu início como cadastro, tendo solicitado acesso ao sistema em todas as edições até a última em 2017.

Por fim, para identificação de representante do Comitê Gestor a ser entrevistado, a pesquisadora observou em reunião em que foram discutidos os caminhos do programa qual membro participou de modo mais intensivo nas discussões, chegando a uma indicação preliminar. Em seguida, questionou quais representantes a equipe responsável pelo programa na CGU acreditava que poderiam contribuir mais com a pesquisa, especialmente no que diz respeito ao conhecimento e à proximidade com o programa. Após a confirmação do nome pré-selecionado, foram realizadas diversas tentativas de agendamento da entrevista, mas infelizmente esta não foi concretizada, portanto, resta esta lacuna na pesquisa[44].

Em seguida, dedicamo-nos à elaboração do roteiro. Conforme explicaremos no tópico seguinte, nosso objetivo foi o de colher dados nas entrevistas para serem comparados com os obtidos na literatura e nos dados quantitativos sobre o funcionamento do programa. Para tanto, optamos por realizar perguntas gerais sobre o que os entrevistavam acreditavam ser o objetivo, os mecanismos de funcionamento, as forças, as fraquezas, as oportunidades e as ameaças ao programa, sem informá-los sobre nossas previsões a esse respeito (materializadas nas propostas de teoria do programa e matriz SWOT). Houve pequenos ajustes no roteiro de acordo com o entrevistado, conforme é possível notar nos documentos disponíveis nos Apêndice B, C, D e E.

[44] Ainda que a opinião de membros do Comitê Gestor além da CGU não tenha sido registrada neste trabalho, estava prevista a realização de reunião em que grande parte das sugestões aqui realizadas seria discutida, no âmbito da reestruturação do programa. Portanto, ainda que haja a lacuna, os posicionamentos dos membros do Comitê foram contemplados em estágio posterior.

A etapa seguinte foi a realização das entrevistas. Em seu agendamento, buscamos selecionar horários convenientes e locais em que os entrevistados se sentissem à vontade. Seguindo a orientação do roteiro apresentada no parágrafo anterior, nos valemos da flexibilidade possibilitada pelo formato semiestruturado para realizar questionamentos adicionais quando algum item constante na teoria e na matriz propostas aparecia na fala dos entrevistados.

Por fim, para a transcrição das entrevistas, realizada pessoalmente pela pesquisadora, optamos por reproduzir literalmente o discurso dos entrevistados, incluindo expressões e repetições, por exemplo. Conforme mencionamos, as transcrições foram encaminhadas aos entrevistados para conhecimento e realização de eventuais ajustes.

3.1. Análise de dados

O último passo é a delimitação da forma de análise de dados do estudo de caso. Yin (2004) explica que é necessário fazer alguns pressupostos fundamentais para a análise durante a definição das questões de pesquisa e seleção do "caso". Nesse sentido, se o motivo em fazer o estudo de caso é principalmente abordar suas questões de pesquisa, o que é nosso caso, as técnicas para analisar os dados podem ser dirigidas a essas questões primeiro.

Entre as possíveis técnicas que podem ser usadas para analisar dados em estudos de casos, escolhemos o *pattern matching* (“correspondência por padrão”). A técnica consiste em estipular um padrão de descobertas no início do estudo de caso e, em seguida, contrastar a evidência coletada contra o padrão inicialmente previsto. Inicia-se formulando hipóteses, coleta-se dados para determinar se são verdadeiras e em que medida a realidade corresponde à teoria preestabelecida (YIN, 2004).

Em nossa pesquisa, os dados primários coletados foram contrastados com a teoria do programa e sua matriz SWOT. Consideramos os itens da teoria e da matriz validados quando foram confirmados na fala de ao menos um entrevistado e não foram contrapostos por dados quantitativos sobre o funcionamento do programa (não há dados quantitativos a respeito de todos os itens para que este fosse considerado critério para validação). Novos elementos foram incluídos quando mencionados por ao menos um entrevistado.

Ao final, reescrevemos a teoria do programa e a matriz SWOT incluindo e retirando itens a partir da análise dos dados, conforme veremos no capítulo seguinte. Ademais, elaboramos

propostas para o aperfeiçoamento do programa a partir de sugestões dos entrevistados e reflexões realizadas por esta autora.

4. Análise de Dados

Apresentados o referencial teórico e a metodologia que orientaram a pesquisa, passaremos à análise dos dados empíricos. O capítulo será dividido em três seções: correspondência por padrão; teoria do programa e matriz SWOT atualizadas; e sugestões para o aperfeiçoamento do programa.

4.1. Correspondência por padrão

Nesta primeira seção realizaremos a correspondência entre a teoria do programa e a proposta de matriz SWOT e os dados empíricos levantados. Para cada item, apontaremos objetivamente se houve correspondência entre nossa previsão e o conteúdo das entrevistas e dados estatísticos. Explicitaremos, quando houver, a existência de semelhanças e diferenças nas formas de abordagem entre os entrevistados. Fornecemos no Apêndice F um quadro com a síntese das opiniões dos entrevistados sobre a teoria do programa e a matriz SWOT, as quais serão mais detidamente comentadas a seguir.

2.1.5. Teoria do programa

Em nossa teoria do programa, apresentada no capítulo 2, consideramos como principais **(I) insumos** do programa: a) recursos humanos (Secretaria Executiva e Comitê Gestor do Pró-Ética); e b) recursos tecnológicos (sistema). A partir desses insumos temos como **(II) atividades**: a) a elaboração de relatórios de avaliação sobre os programas de integridade das empresas que se candidatam e atendem aos requisitos de admissibilidade, pela Secretaria Executiva; e b) reconhecimento como Empresas Pró-Ética daquelas que atingem a pontuação necessária, pelo Comitê Gestor. Os **(III) resultados intermediários** dessas atividades são: a) a utilização dos relatórios para o aperfeiçoamento de suas medidas de integridade, pelas empresas avaliadas; e b) o aperfeiçoamento contínuo dos programas de integridade e o incentivo para que outras empresas (parceiros, competidoras, outras do mesmo setor) busquem o programa, pelas Empresas Pró-Ética. Desse modo, o **(IV) resultado final esperado** é: o incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa no Brasil.

Questionamos todos os entrevistados a respeito do que acreditam ser o objetivo final (em que faremos uma *proxy* com o resultado final esperado, conforme o desenho da teoria do programa) do Pró-Ética e por quais mecanismos/meios principais (o conjunto de atividades e

resultados intermediários) o programa atingiria esse objetivo. Reportaremos seus apontamentos a seguir, iniciando pelo objetivo final do programa.

3.2.1.1. Objetivo final

Em nossa teoria do programa, o resultado final esperado do Pró-Ética seria o incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa no Brasil. Conforme justificado no capítulo 2, o resultado final proposto foi formulado a partir dos objetivos expressos no Regulamento do programa e de consulta com a equipe da CGU responsável por ele. Tal resultado final foi validado em duas entrevistas, mas outra possibilidade de resultado apareceu com a mesma ênfase: o fornecimento de referencial para os programas de integridade.

O Entrevistado I trata abertamente do fato de que há diferentes opiniões sobre o objetivo final do Pró-Ética, inclusive na CGU, que é cofundadora e Secretaria Executiva do programa. Ainda que para ele seja bastante claro que se trate de um instrumento de fomento, afirma que muitas empresas e até mesmo representantes da CGU e de outros órgãos públicos o tratam como certificação, o que considera um equívoco. Diz também que não cabe ao programa reconhecer as melhores empresas, visto que o reconhecimento seria apenas um atrativo para chamá-las e não seu objetivo final.

Conforme comentamos e foi ponto enfatizado em diversos momentos na entrevista, para o Entrevistado I, o objetivo final do Pró-Ética é fomentar a adoção de medidas de integridade no setor privado. Nesse sentido, o programa buscaria alertar as empresas sobre sua importância no combate à corrupção, traduzida na responsabilidade da adoção de medidas de integridade. Em sua concepção, dentro desse raciocínio, o reconhecimento seria o método pelo qual o programa "chama" as empresas, "convence-as" a apostar no tema. Com a indução dessas medidas de integridade, seria alcançada a melhoria na relação entre os setores público e privado.

O Entrevistado II ressalta que o Pró-Ética teve e tem diferentes objetivos ao longo do tempo. Na primeira etapa, iniciada com a criação do Cadastro Pró-Ética, final de 2010, seu objetivo era o fomento. Segundo ele, nesse período, o tema era pouco conhecido no Brasil e não haveria um incentivo econômico que compensasse o custo da implantação dos programas de *compliance*, portanto, poucas empresas o faziam. Nesse contexto, o objetivo inicial do programa teria sido de indução, de buscar que mais empresas tivessem programas de *compliance* no país, mostrando para elas que isso era algo bom.

Mas, na opinião do Entrevistado II, com o advento da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), parte das empresas teria começado a internalizar o custo econômico relacionado ao tema. Logo, ao calcular e fazer provisões para eventuais punições, a empresa conseguiria racionalizar e perceber que economicamente valeria a pena investir na prevenção. Nesse contexto, a partir da criação da Lei e sua regulamentação em 2015, as empresas teriam iniciado a implementação de programas de integridade, ainda que de modo incipiente, com o mercado se estruturando nesse sentido.

Desse modo, ainda na percepção do Entrevistado II, ainda que não haja um mercado muito grande na área de *compliance*, ele está crescendo, como é possível notar pelos escritórios de advocacia que passam a ajudar empresas a implantarem programas e pela emergência de certificações, conforme discutimos no capítulo II. Logo, o Pró-Ética teria começado a concorrer com uma lógica de mercado e seu objetivo inicial, de aumentar o interesse das empresas em um tema então desconhecido, estaria abrandado. Concomitantemente, com o número cada vez maior de empresas que conhecem o tema e buscam o programa, surgiria uma limitação operacional para que todas fossem atendidas.

Nesse novo contexto, para o Entrevistado II, o objetivo de fomento/ indução remanesceria setorialmente, visto que para alguns setores ainda não haveria um mercado consolidado. Porém, o objetivo principal passaria a ser a atuação como um referencial, uma linha de corte que nortearia o mercado sobre qual seria o caminho da excelência. Ofereceria, portanto, um "patamar de qualidade", mesmo acima do fornecido pelo mercado, "puxando o nível de qualidade" e provendo orientação teórica sobre como devem ser os programas de integridade.

Um objetivo adicional que o Entrevistado II sugere que existe hoje é o de ser um termômetro da política anticorrupção voltada para o setor privado. Nesse contexto, a partir do interesse das empresas que solicitam acesso ao sistema do Pró-Ética, o governo saberia em quais setores e segmentos ainda precisaria atuar. De posse dessas informações, poderia desenvolver programas específicos para determinados públicos que não estejam representados. Retomaremos este ponto nas sugestões de aperfeiçoamento do programa.

O Entrevistado III também assinala que o papel até então apenas exercido pelo governo, por meio do Pró-Ética, passou a ser desempenhado também pelo mercado (vide comentários acima sobre os escritórios de advocacia e certificações). Igualmente, concorda que o mercado se apropria setorialmente do tema, enquanto a CGU teria capacidade e capilaridade para uma atuação mais

abrangente. Tal característica não seria ruim, pois, em sua opinião, a atuação setorial seria mais efetiva do que a realizada "empresa a empresa". Como exemplo, mostra o movimento no setor de saúde, que teve uma empresa premiada em 2016 e três em 2017 e que tem instituto interessado em realizar cooperação com a CGU, aspectos aos quais voltaremos nas próximas seções.

Porém, ao contrário do Entrevistado II, o Entrevistado III não acredita que o objetivo de fomento está superado. Nesse sentido, concorda com o Entrevistado I, assinalando que o objetivo do programa é fomentar a integridade e criar um ambiente de negócios íntegro. Considerado seu escopo na corrupção público-privada, indica como foco do programa as empresas e os setores que mais contratam com a administração pública.

Por sua vez, o Entrevistado IV dá destaque aos mecanismos em sua fala, mas sua resposta parece se alinhar com a percepção de que o objetivo final, ou ao menos o mais valorizado pelas empresas, seria o de fornecer um norte para seu programa de integridade, conforme defende o Entrevistado II. Em sua percepção, parte do governo entende que o reconhecimento seria o mais valorizado pelas empresas, mas na verdade o papel principal seria o de mostrar para a empresa se seu programa está adequado ou não, o que ela muitas vezes não sabe. Trataremos mais desse assunto ao comentar os relatórios de avaliação.

3.2.1.2. Mecanismos de funcionamento

Nossa teoria do programa oferece dois caminhos principais (compostos por atividades e resultados intermediários) pelos quais o programa chegaria a seu resultado final: (a) o primeiro deles diz respeito à utilização dos relatórios de avaliação dos programas de integridade para aperfeiçoamento dos programas; (b) o segundo trata do reconhecimento público das empresas por suas boas práticas em integridade corporativa. Ambos foram validados e outro mecanismo foi acrescentado: (c) documentos de orientação, aqui representados pelo Questionário de Avaliação do Pró-Ética e os guias de integridade da CGU.

a) Relatórios de avaliação

Em primeiro lugar, temos os relatórios de avaliação sobre os programas de integridade recebidos pelas empresas que se candidatam e atendem aos requisitos de admissibilidade. Os relatórios de avaliação apareceram como mecanismo para que o programa atinja seu objetivo final

apenas na fala do Entrevistado IV, ainda que conste como força do programa na fala de todos os entrevistados.

Conforme comentamos acima, o Entrevistado IV aponta que o governo percebe o reconhecimento como o ativo mais importante para as empresas, mas dá muito mais destaque em sua fala para o relatório de avaliação, dando a entender que seria até mais importante que o reconhecimento. Em sua opinião, esse relatório de *feedback* fornece parâmetros sobre o que a legislação anticorrupção e o órgão regulador esperam que as empresas implementem em seus programas e atua como um balizador interno para que possam dosar entre pontos em que estariam aquém ou além do esperado.

Ainda na visão do Entrevistado IV, o nível de detalhamento e a qualidade dos relatórios fazem com que tenham um grande valor agregado para as empresas, mesmo que pareça intangível. Explica que o relatório é virtualmente gratuito, ainda que haja elevado esforço para preenchimento do questionário e agrupamento/envio de evidências. Nesse sentido, assinala que, se comprado de uma consultoria, o relatório seria extremamente caro e de qualidade menor.

b) Reconhecimento

O segundo meio é o reconhecimento público como Empresas Pró-Ética daquelas que atingem a pontuação necessária. Como explicamos no capítulo 1, esse mecanismo corresponde ao tipo de medida governamental que caracteriza o Pró-Ética em nosso referencial teórico: incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa via benefício reputacional. Esse item foi validado por todos os entrevistados.

Para o Entrevistado I, o reconhecimento é uma forma de mostrar para as empresas que "investir em integridade é algo benéfico, que vale à pena". Explicita o ganho de imagem como benefício a ser mostrado para as empresas para convencê-las a se engajarem. Nesse sentido, argumenta que é importante entender adequadamente do que trata esse reconhecimento e melhorar a forma de divulgação do programa para que fique mais claro.

O Entrevistado I lembra que o reconhecimento não se trata de certificação nem de chancela incondicional de que a empresa seja íntegra ou ética. Em sua concepção, o que se se reconhece é que as empresas investiram e estão investindo em medidas de integridade que foram consideradas, no momento em que foram avaliadas, adequadas para seu perfil. Assim, conseguiram

alcançar o patamar mínimo estabelecido pelo Pró-Ética para que fossem premiadas, nada mais que isso.

Conforme comentamos no tópico anterior, o Entrevistado II acredita que o principal objetivo do programa é servir como um norte e tal função seria cumprida por meio do reconhecimento. Ele acredita que o programa deve realizar o "reconhecimento de práticas que realmente mereçam ser reconhecidas" e, assim, "nortear mudanças em outras empresas". Nesse contexto, pensa que o foco que o programa deveria ter é o de selecionar "a nata da nata", explorando boas práticas e mostrando onde as demais empresas deveriam chegar.

Para o Entrevistado III, o reconhecimento é uma das frentes de atuação do programa, a qual faz muita diferença enquanto a integridade corporativa não vira rotina e o tema ainda precisa ser fomentado. Em sua concepção, ainda é necessário incentivo para que o assunto seja disseminado no país inteiro, mas talvez em dez anos não faça mais sentido.

O Entrevistado IV lembra que o reconhecimento tem um valor especial para as empresas, que não se limita à imagem (ter sua "moral" elevada), mas chega a todos os seus funcionários. Ainda assim, diz ser mais importante a orientação fornecida em relação ao caminho para seus programas de integridade, conforme discutimos no tópico anterior.

Em relação ao reconhecimento trazer um transbordamento para parceiras, o Entrevistado I confirma que muitas das MPEs que se inscrevem no programa são parceiras de Empresas Pró-Ética e lhes foi recomendado ou exigida a participação. Também trata do aspecto das concorrentes, indicando que, com o destaque que o Pró-Ética passou a ter a partir de 2015, as concorrentes das empresas então listadas no Cadastro passaram a buscar o programa. Por sua vez, o Entrevistado III trata do transbordamento para outras do setor, apontando como exemplo o setor de saúde que teve a primeira Empresa Pró-Ética em 2016, com aumento das empresas que buscaram o programa e também das aprovadas daquele setor no ano de 2017.

c) Documentos de orientação

Além dos relatórios de avaliação e do reconhecimento, surgiu na fala dos entrevistados forma de incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa via documentos de orientação, especificamente o Questionário de Avaliação do Pró-Ética e os guias de integridade da CGU.

O Entrevistado I tratou do Questionário de Avaliação que as empresas precisam preencher para serem avaliadas, adotado pelo Comitê Gestor do Pró-Ética. Em sua percepção, a

seleção das perguntas que constam no Questionário e a forma como são feitas já funcionam como indutores de determinadas medidas de integridade entendidas como "corretas" no âmbito do programa. Nesse sentido, como a maior parte das questões está relacionada à interação público-privada, seria estimulada a adoção de práticas para mitigação de riscos neste campo.

Por sua vez, o Entrevistado III cita os guias de integridade desenvolvidos pela CGU, Secretaria Executiva do Pró-Ética, entre os mecanismos de funcionamento do programa. Estes compõem a Coleção Programa de Integridade, sendo o principal documento de suporte o guia "Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privada", de novembro de 2015. Há ainda outros documentos dedicados ao setor privado: "Cartilha - Empresas Brasileiras no Exterior", de julho de 2015; "Cartilha - Proteja a sua Empresa contra a Corrupção", de agosto de 2016; e a mais recente "Cartilha - Integridade Para Pequenos Negócios", de agosto de 2017 (BRASIL, 201-f). O Entrevistado III explica que a produção dos documentos foi bastante importante, visto que servem como norte para muitos programas de integridade. Considerando o significativo amadurecimento nos entendimentos a respeito do tema desde a publicação dos guias, o ano de 2018 seria momento oportuno para atualizá-los.

3.2.1.3. Futuro do Pró-Ética

Além de perguntar aos entrevistados o que acreditam ser o objetivo final e os principais mecanismos de funcionamento do Pró-Ética hoje, demos a oportunidade de comentarem qual acreditam que deveria ser o futuro do programa. Novamente, diferentes respostas foram ouvidas.

Para o Entrevistado I, persiste uma indefinição em relação ao que a CGU pretende com o programa. Assinala que, caso se decida pelo caminho de torná-lo uma certificação, que considera equivocado, o crescente aumento da demanda inviabilizaria o projeto, prejudicando sua efetividade e qualidade. Indica também que deveria ser evitado o discurso de "reconhecer as melhores empresas do mercado", visto que, como já pontuado, a finalidade do programa seria incentivar e dar visibilidade às medidas que as empresas vêm adotando, mostrando que pode haver benefícios decorrentes de sua implementação. Assim, insiste que o melhor caminho continua sendo o de fomento, que considera que traz "um poder muito grande de indução para a administração pública".

O Entrevistado I aponta, ainda, que, quando o objetivo de fomento estiver atendido, o programa deveria ser extinto ou precisariam ser consideradas opções para sua continuidade. Explica que o objetivo estaria atendido quando o mercado estiver estruturado e adotando as

medidas de *compliance* que entendemos como as melhores práticas, o que acredita ainda estar longe de acontecer. Fornece alguns exemplos de opções para a continuidade: trabalhar com setores em que permanecem estruturas arcaicas, focalizar as empresas que têm mais contratos com o governo ou mesmo voltar a atenção para o setor público.

Já o Entrevistado II está certo de que o Pró-Ética não pode mais seguir muito tempo no formato atual, ainda que diga não saber se seu ponto de saturação já chegou, está prestes a chegar ou chegaria daqui um ano. Explica que o programa está em uma curva de crescimento que, em certo momento, esbarrará em um muro. Para transpô-lo, seria necessário mudar alguma coisa: seja reformular as bases do programa ou extingui-lo e criar um novo. Reitera que o cenário mudou e o formato do programa que antes estava dando certo pode já não ser o mais adequado.

Pensando no caminho da reformulação, o Entrevistado II sugere uma segmentação setorial, que teria como vantagem estar entre a superficial – que seria boa para o convencimento, mas não é útil para a implementação – e a "detalhada de mais" – que exigiria quase "uma consultoria empresa por empresa", esbarrando na questão da operacionalização. A segmentação permitiria agrupar empresas com riscos comuns e, portanto, políticas similares, sem que fosse necessário "bater de porta em porta". Cita como exemplo a atuação do Instituto Ethos em relação a órteses e próteses, segmento da área de saúde com problemas de corrupção correntes e mapeados, e sugere para o Pró-Ética a atuação voltada para grandes contratantes com o setor público.

Outra vantagem da atuação setorial seria permitir que associações/ entidades de classe e de grupos da sociedade civil monitorem a aplicação dessas medidas ("*watchdog*") e proponham medidas específicas (códigos de conduta setoriais, canais de denúncias, etc.). Assim, seria possível contribuir mais efetivamente para o avanço da integridade nas empresas de determinado setor. O Entrevistado II sugere, ainda, outras duas possibilidades de caminhos a serem seguidos: (i) tornar a adoção de programas de integridade obrigatória e a CGU se tornar órgão regulador, o que, segundo ele, seria uma evolução; ou (ii) aproveitar o cenário de surgimento de certificações[45] e ter a CGU regulando os certificadores.

O Entrevistado III focaliza não o que, mas "como" será o Pró-Ética: para ele, a pergunta a ser respondida não é se o Pró-Ética precisa ou não existir, mas como ele pode atuar fomentando os setores que mais contratam com a administração pública. Indica que o programa deve ser

[45] Conforme explicamos no capítulo 2, ao tratar de certificações, falamos da ISO 19600/2014 e, sobretudo, da ISO 37001/2017.

pensado no contexto do futuro da política de integridade brasileira, na qual se tratará de "um dos grandes pilares", um "chamariz". Lembra que o Pró-Ética vem sendo responsável por substantiva indução na área de *compliance*, citando como exemplo resolução da Câmara de Comércio Exterior (Camex) emitida recentemente sobre o tema[46]. Assim, explica que as ações podem demorar um, dois ou três anos para ter reflexos, mas que já estão dando frutos.

Por sua vez, o Entrevistado IV não tratou propriamente do futuro do programa, mas sim de aspectos de seu funcionamento. Questionou a grande extensão do questionário, que tem muitos subitens, e comentou a importância de avaliação orientada por riscos. Retomaremos esses pontos nas sugestões para aperfeiçoamento do programa.

3.2.2. Matriz SWOT

Trataremos agora da correspondência entre a proposta matriz SWOT apresentada no capítulo 2 (Quadro 3, p. 42), e os dados quantitativos sobre o funcionamento do programa e as opiniões dos entrevistados.

1.1.1.1. Forças

As principais forças mapeadas em nossa proposta de matriz foram (a) o reconhecimento e visibilidade do programa e da marca "Pró-Ética" e (b) a qualidade dos relatórios de avaliação. Ambas foram validadas e duas foram incluídas: (c) a existência de Comitê Gestor; e (d) o fato de se tratar de iniciativa governamental, com apoio da alta direção.

a) Reconhecimento e visibilidade do programa e da marca "Pró-Ética"

O reconhecimento e a visibilidade do programa e da marca Pró-Ética foi força validada por todos os entrevistados. O Entrevistado III indica que esse reconhecimento pelo setor privado em relação à CGU é inegável. Como ilustração, indica os convites que a instituição vem recebendo para participar de eventos de grande repercussão e com as confederações da indústria, comércio e agronegócio. Aponta o efeito multiplicador desses diálogos, apresentando como exemplo a criação

[46] Trata-se da Resolução nº 88, de 10 de novembro de 2017, que condiciona o apoio oficial brasileiro à exportação à assinatura da Declaração de Compromisso do Exportador, em atendimento aos compromissos assumidos pelo Brasil como parte da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Texto na íntegra disponível em: http://www.camex.gov.br/noticias/62-resolucoes-da-camex/em-vigor/1945-resolucao-n-88-de-10-de-novembro-de-2017.

pelo MAPA de selo extremamente parecido com o Pró-Ética para o agronegócio, inclusive com composição semelhante do Comitê Gestor[47].

No que diz respeito ao reconhecimento por parte do setor público, o Entrevistado I trata da procura por parte de outros órgãos da administração pública por elementos de sinergia com o Pró-Ética, o que considera bastante positivo. Explica que os contatos iniciais são voltados para conhecer o programa, entender seu funcionamento e pensar em formas de "aproveitá-lo". Assinala que estas discussões têm caminhado principalmente para sua utilização em processos de contratação, conforme explicaremos no tópico dedicado às oportunidades de parcerias institucionais.

Na esfera internacional, o Entrevistado I assinala que o reconhecimento continua existindo. Fornece exemplo recente em que avaliadora do FCPA buscou a equipe com interesse de conhecer e entender melhor como funciona o Pró-Ética. O Entrevistado III trata, ainda, do reconhecimento internacional por parte do setor privado. Dá o exemplo da Empresa Pró-Ética Radix que teria ganhado pontos em concorrência internacional por conta da premiação, trazendo a atenção de multinacionais como Bombardier e Exxon para o programa.

Outra vertente importante é o aumento da visibilidade da marca Pró-Ética, que foi aspecto considerado na reforma pela qual o programa passou em 2014. O Entrevistado I assinala que o reconhecimento só começou a ser efetivamente positivo a partir de 2015. Até então, o programa era muito pouco conhecido e mesmo as empresas premiadas por vezes não divulgavam a marca.

A reestruturação realizada no Pró-Ética teria levado ao crescimento do reconhecimento do programa e da valorização da marca pelas empresas, atuando por dois canais: o estabelecimento da premiação e das melhores práticas. Conforme indicamos no capítulo 2, a premiação das Empresas Pró-Ética vem ocorrendo anualmente durante a Conferência Lei Empresa Limpa, desde 2015. Para o Entrevistado I, a criação da premiação foi uma medida bastante acertada e trouxe benefícios para o programa. Explica que a premiação ocorre durante a conferência para aproveitar a realização do evento, mas não existe uma vinculação.

O Entrevistado I explicita, ainda, a importância da participação dos representantes das empresas na ocasião. A esse respeito, o Entrevistado IV apresentou como indicativo do quanto as empresas premiadas valorizam a marca o grande número de presidente de empresas, inclusive de

[47] Trata-se do Selo Agro+ Integridade, apresentado no capítulo 2.

multinacionais, presentes na premiação de 2017. Lembra que essa presença é indicativo ainda mais forte dado que o evento ocorreu em dezembro, mês em que a agenda é bastante cheia e é necessário optar entre participar de quatro ou cinco diferentes eventos em cada dia.

Além da premiação, a visibilidade da marca é relacionada ao reconhecimento de melhores práticas, que está previsto no Regulamento do Pró-Ética[48], porém, não vinha sendo explorado. De acordo com o Entrevistado I, as melhores práticas trazem casos concretos de aplicação de medidas de integridade que a CGU vê como positivas, atuando como publicidade para as empresas reconhecidas e também para o programa. Segundo ele, tais práticas devem ser não apenas boas, mas também replicáveis e inovadoras, fornecendo medidas que outras empresas consigam implementar.

O Entrevistado IV elogia a iniciativa, indicando que foi uma experiência bem-sucedida de trabalho conjunto com as Empresas Pró-Ética. Segundo ele, as melhores práticas foram muito bem escolhidas, demonstrando que não apenas "multinacionais gigantes" são premiadas, mas também empresas nacionais e com porte pequeno e médio. Em sua visão, as melhores práticas permitem que empresas que já atingiram a pontuação necessária para serem reconhecidas como Pró-Ética continuem se aperfeiçoando e aumentem sua pontuação.

No que diz respeito à forma de divulgação das melhores práticas, o Entrevistado I explica que não há previsão a respeito, podendo ocorrer de forma física ou eletrônica. Assinala que, para o ano de 2017, referente às Empresas Pró-Ética 2016, optou-se por realizar entrevistas com os *compliance officers* das empresas em que foram identificadas aquelas melhores práticas. Ainda que considere a iniciativa bastante positiva, teme que o momento da publicação não tenha sido favorável, já que ocorreu próximo à premiação das Empresas Pró-Ética 2017, mitigando a efetividade de sua divulgação.

Os entrevistados forneceram indicativos da valorização da marca pelas Empresas Pró-Ética. De acordo com o Entrevistado II, o crescimento da demanda indica que o programa está sendo visto como útil por maior número de empresas, portanto reforça a marca do programa, o fortalece e o torna mais visível para o público. Em suas palavras: "Quanto mais empresas, mais forte está o programa em termos de imagem, em termos de (...) verificação por parte de um agente externo que aquilo possa ter um mínimo de utilidade (...), isso é uma força.".

[48] Capítulo IV - Do reconhecimento das melhores práticas (BRASIL, 2017b, p. 10).

Por sua vez, o Entrevistado III lembra que as Empresas Pró-Ética estão investindo cada vez mais na sua divulgação da premiação e da marca. Explica que, em 2016, a CGU cofinanciou com as Empresas Pró-Ética um caderno sobre o programa e a premiação no jornal Folha de S. Paulo. Já para a edição 2017, tal publicidade não foi planejada pela CGU, mas as empresas decidiram patrociná-la por iniciativa própria. Em sua opinião, essa mobilização demonstra que as empresas querem, de fato, em suas palavras "usufruir da aprovação".

Outro exemplo fornecido pelo Entrevistado III é o crescimento do número de recursos. Tal estatística não está disponível para o público e, portanto, não foi disponibilizada nesta dissertação. De todo modo, vale registrar o apontamento realizado em entrevista de que houve grande repercussão nesse sentido: as empresas buscaram saber por que não ganharam e insistiram bastante na tentativa da segunda chance de entrarem no rol das premiadas.

b) Qualidade dos relatórios de avaliação

Todos os entrevistados confirmaram que a qualidade dos relatórios de avaliação é ponto forte do programa, alguns dando mais ênfase ao documento, outros à capacidade técnica/ *expertise* da equipe que os elabora, sendo o primeiro ponto lembrado por três dos quatro entrevistados. De acordo com o Entrevistado I, a capacidade técnica da equipe que avalia as empresas e a qualidade dos relatórios são pontos fortes. Destaca que as empresas que os recebem confirmam que os produtos são bons, ainda que possa haver algumas falhas.

O Entrevistado III assinala que o relatório de avaliação é um grande diferencial do programa, identificando-o como sua primeira força. Dá o exemplo de uma das Empresas Pró-Ética 2017 que disse ter contratado consultoria para avaliação de seu programa de integridade, recebendo como retorno praticamente os mesmos apontamentos do relatório do Pró-Ética. Nesse contexto, reforça que o relatório é extremamente valioso para as empresas, que podem utilizá-lo para aperfeiçoarem seus programas de integridade.

Por fim, o Entrevistado IV coloca os relatórios de avaliação no mais elevado destaque, conforme assinalamos no primeiro tópico desta seção. Diz sempre recomendar o programa a outras empresas, indicando que se trata de consultoria gratuita, ainda que haja custos operacionais envolvidos na candidatura. Cita como pontos positivos as sugestões de melhoria fornecidas pelos avaliadores e a abertura para que as empresas respondam se é factível ou não implementar no formato proposto.

Segundo o Entrevistado IV, a avaliação é um processo bastante aberto e democrático, em que empresa e equipe avaliadora ganham, em um ciclo de crescente aprendizado. Em sua percepção, as empresas também "treinam" o governo em relação às perguntas do questionário e respostas esperadas. Explica: os funcionários públicos responsáveis pela avaliação são capazes de analisar e comparar as respostas das empresas e documentos comprobatórios enviados, permitindo um "raio-x forçado" dos programas a ser utilizado em avaliações futuras.

Por fim, para o Entrevistado II, a *expertise* e conhecimento dispostos pela equipe que conduz o programa é sua principal força hoje. Trata, portanto, em termos da qualificação da equipe que avalia e da ajuda na implementação de programas de integridade associada ao objetivo de indução, mas não se refere aos relatórios explicitamente.

c) Existência de Comitê Gestor

Outra força incluída pelos entrevistados é a existência de Comitê Gestor, elogiado particularmente por sua composição e pela legitimidade que dá às decisões tomadas no âmbito do programa. Segundo o Entrevistado I, a diversificação do Comitê Gestor, que agrega instituições reconhecidas do setor público e privado, é algo positivo. Igualmente, o Entrevistado IV diz ver com bons olhos o fato de existir na governança do programa um Comitê Gestor *multi-stakeholder*. Por sua vez, o Entrevistado III vê o Comitê como um anteparo para o Pró-Ética, compartilhando decisões sobre o programa. Dá como exemplo questionamento realizado em relação à não aprovação de empresas envolvidas na Lava Jato, que foi respondido com informação de que se tratou de decisão colegiada do Comitê Gestor.

d) Iniciativa governamental, com apoio da alta direção

O Entrevistado IV destaca como ponto forte importante o fato do reconhecimento no Pró-Ética ocorrer por parte do governo. Diz que essa é iniciativa mais expressiva do tipo que conhece no mundo com cunho governamental, enquanto outras ocorrem por parte do setor privado ou do terceiro setor. Nesse escopo, indica como força adicional o fato de não ser uma iniciativa isolada de um departamento, mas ter o envolvimento e comprometimento da alta direção do governo em sua implementação. A esse respeito, cita como exemplo a participação de dois ministros (da Justiça e da Transparência), da Advogada-Geral da União e do presidente da CNI na 4ª Conferência Lei Empresa Limpa, em que ocorreu a premiação das Empresas Pró-Ética 2017.

1.1.1.2. Fraquezas

As principais fraquezas identificadas na matriz SWOT proposta foram (a) limitações na capacidade operacional; e (b) pouca diversidade no perfil das Empresas Pró-Ética. Outras quatro foram acrescentadas a partir das entrevistas: (c) falta de definição institucional e questionamentos internos; (d) pouca participação e perfil inadequado dos membros do Comitê Gestor; (e) entraves na avaliação.

a) Limitações na capacidade operacional

As limitações na capacidade operacional foram apontadas como fraqueza por todos os entrevistados: três deles focalizando os recursos humanos e um deles os tecnológicos. Iniciaremos tratando dos recursos humanos.

O Entrevistado I assinala que, ainda que o crescimento seja desejável, conforme discutimos na seção anterior, a quantidade de empresas avaliadas impacta na carga de trabalho. Entende que o aumento superou muito as expectativas e a CGU não se preparou adequadamente para lidar com a demanda. Ele aponta, ainda, que o aumento do trabalho é intensificado em virtude da especialização da equipe, que resulta em análise mais cuidadosa e demorada, com exigência cada vez maior. Ainda assim, veremos ao discutir a distribuição das Empresas Pró-Ética por setor e porte que é necessário intensificar essa especialização, o que possivelmente implicaria em ainda mais tempo despendido na avaliação.

O Entrevistado I aponta em seu discurso a possibilidade de problemas concretos na qualidade e na confiança do programa em decorrência do grande aumento da carga de trabalho. Em sua opinião, caso o programa não consiga mais utilizar os relatórios de avaliação como indutores de determinado tipo de conduta, não há razão para que exista. Nesse contexto, caso se rompa a confiança em relação ao programa ou haja perda de qualidade técnica, a política seria inviabilizada.

No que diz respeito à qualidade técnica, o Entrevistado I enfatiza a importância de que os avaliadores tenham bastante clareza de quais práticas o programa está tentando induzir por meio dos relatórios e como realizar avaliações e constatações a esse respeito. Lembra, ainda, que é preciso saber como realizar apontamentos a esse respeito nos relatórios de forma útil para as empresas, que não se desvirtuem do objetivo do programa e nem ignorem a realidade da empresa e o tipo de relação que tem com a administração pública.

Quanto à possível perda de confiança na qualidade do trabalho desenvolvido, o Entrevistado I pontua que um incentivo importante para que as empresas participem do Pró-Ética é essa confiança. Partindo de sua experiência, conta que os representantes das empresas conversam entre si sobre suas avaliações. Assim, explica que a emissão de relatórios que não condizem com o programa de integridade apresentado, com desnível ou contradições entre as avaliações pode impactar a credibilidade do programa e a busca por ele.

O Entrevistado III concorda que a demanda ter dobrado em 2017 foi um movimento inesperado. Comenta que a capacidade operacional não se trata apenas de ter número de pessoas suficiente para a avaliação, mas de identificação do perfil adequado de avaliadores. Segundo ele, foi perceptível na mencionada edição do programa que não é possível atribuir a tarefa a qualquer servidor, dado o nível de detalhamento e profundidade da avaliação. O Entrevistado II também acredita que o aumento da demanda pelo programa gera uma dificuldade de operacionalização, o que caracteriza como uma situação paradoxal em que a força também é fraqueza. Nesse sentido, conclui que quanto mais forte o programa for, mais difícil será sua operacionalização.

Ainda que não tenha tratado diretamente da fraqueza de capacidade operacional relacionada a recursos humanos, o Entrevistado IV reconhece que há "grande dificuldade" na realização de número elevado de avaliações, o que o leva a identificar oportunidade relacionada ao uso de automação, sobre a qual trataremos oportunamente.

No que diz respeito aos recursos tecnológicos, o Entrevistado IV tratou como fraqueza o sistema adotado para preenchimento dos questionários e anexação da documentação comprobatória, necessários para a avaliação da empresa no programa. Explicou que há grande gasto de tempo não apenas para reunir a documentação, mas até maior para anexar esses documentos ao sistema, com o risco de que "caísse" e todo o trabalho realizado fosse perdido. Assinalou, ainda, que esse sistema não permite salvar documentos que são mais perenes e não mudam de uma avaliação para outra, como códigos de ética e canais de denúncias.

b) Pouca diversidade das Empresas Pró-Ética

A pouca diversidade no perfil das Empresas Pró-Ética no que diz respeito a sua localização geográfica, setor e porte é validada pelos números do programa e foi apontada como fraqueza por dois dos entrevistados.

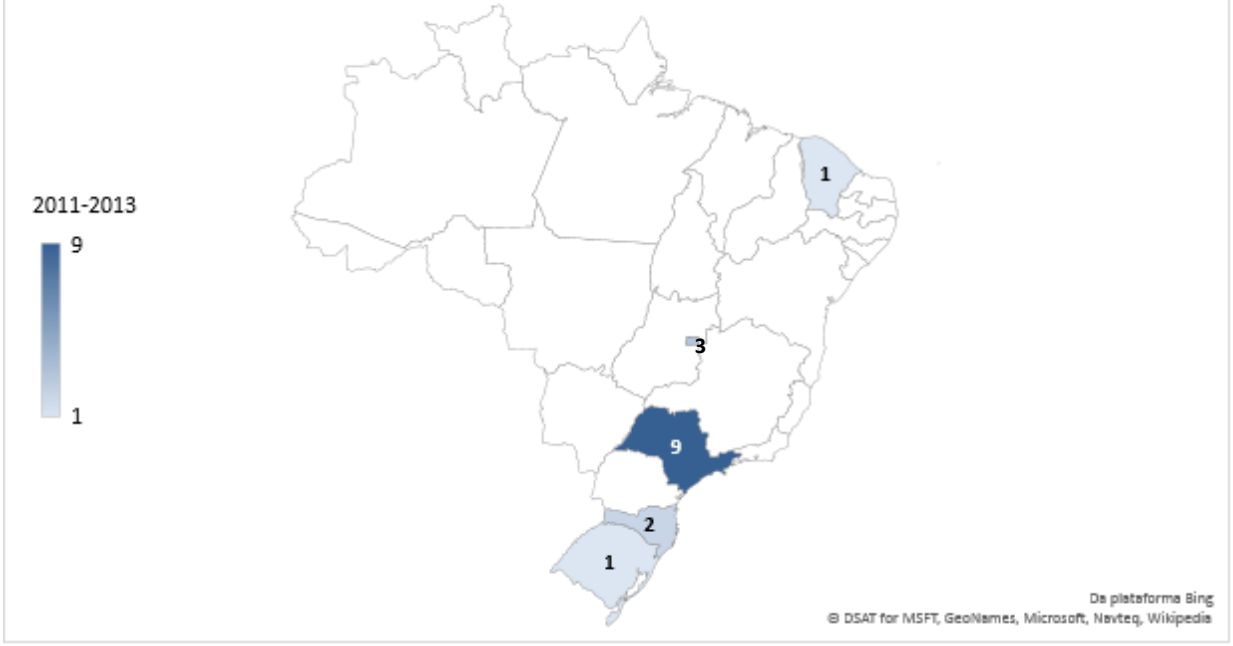
- Localização geográfica

A localização geográfica das empresas aprovadas pelo Pró-Ética de 2011 a 2017 é bastante concentrada e chegou a regredir logo após a reforma de 2014. O Gráfico 1 mostra que, no período do Cadastro, as 16 empresas pertenciam a cinco estados diferentes. Por sua vez, pelo Gráfico 2, percebemos que as 19 Empresas Pró-Ética da edição 2015 estavam distribuídas em apenas três estados, passando para quatro em 2016 (Gráfico 3). Apenas em 2017 a distribuição voltou ao patamar de cinco estados prévio à reforma (Gráfico 4).

É marcante que a variedade de estados das empresas que solicitam acesso, 15 em 2017 (BRASIL, 2017d), não chega até à fase da aprovação. Conforme apontado anteriormente, ainda que não aponte como fraqueza, mas como oportunidade, o Entrevistado IV assinala que é necessário avançar no número de estados representados entre as Empresas Pró-Ética. Uma ressalva importante é que a concentração no estado de São Paulo pode não ser um viés do programa, mas uma representação da distribuição das empresas brasileiras. De acordo com o Cadastro Central de Empresas (Cempre)[49] do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), São Paulo apresenta as maiores participações relativas em todas as variáveis investigadas: 31% do número de unidades locais, 29% do pessoal ocupado total, 28,7% do pessoal ocupado assalariado e 32,6% dos salários e outras remunerações (IBGE, 2017).

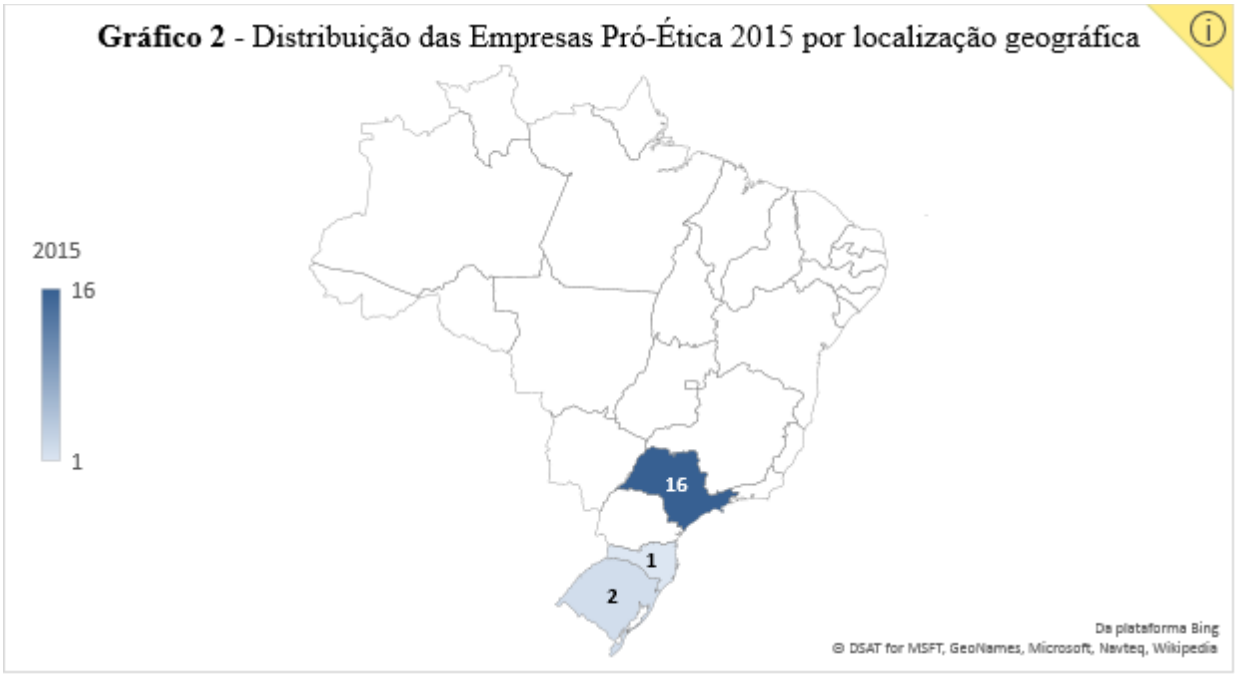
[49] De acordo com o IBGE (2017, np): "O Cadastro Central de Empresas - CEMPRE do IBGE cobre o universo das organizações inscritas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, da Secretaria da Receita Federal, que, no ano de referência, declararam informações às pesquisas anuais por empresas do IBGE e/ ou aos registros administrativos do Ministério do Trabalho. Ele abrange entidades empresariais, órgãos da administração pública e instituições privadas sem fins lucrativos.". Os dados em tela são de 2015, versão mais recente disponibilizada.

Gráfico 1 - Distribuição das empresas do Cadastro Pró-Ética (2011 - 2013) por localização geográfica



Fonte: a autora. Dados: CGU (BRASIL, 201-a, np; arquivos[50]).

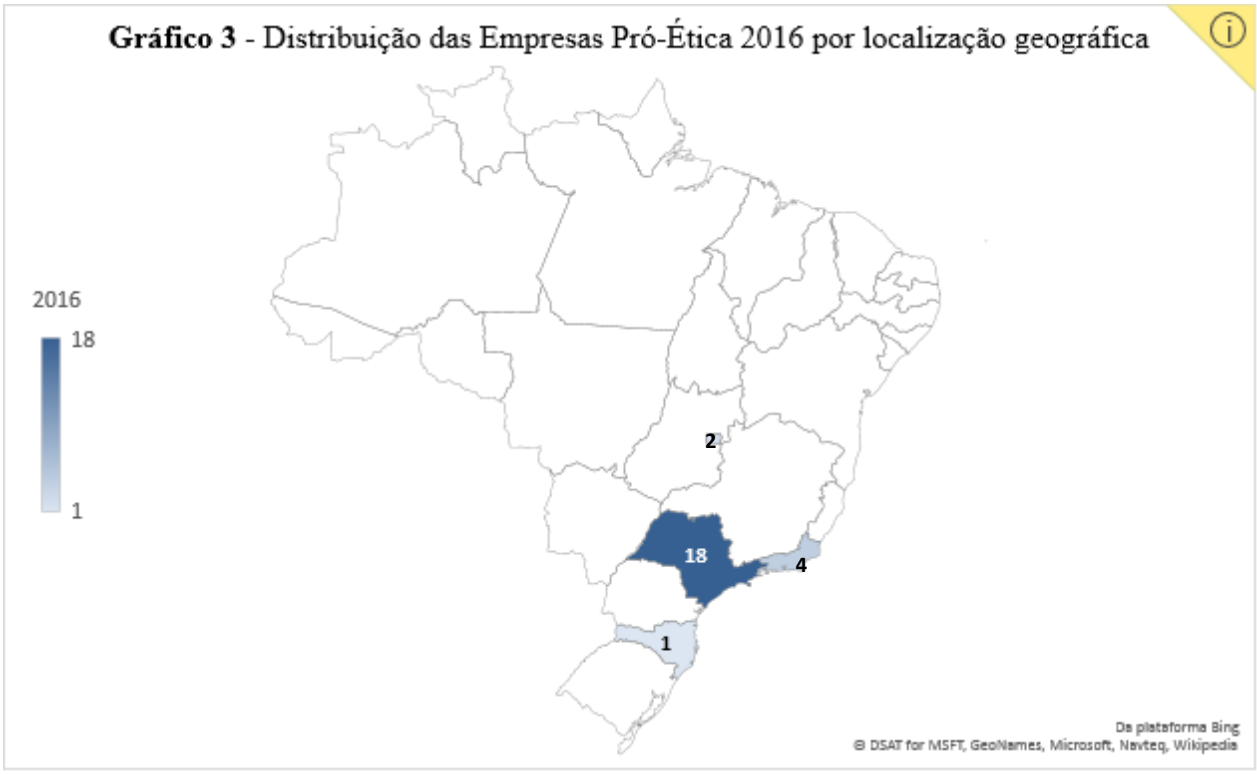
Gráfico 2 - Distribuição das Empresas Pró-Ética 2015 por localização geográfica



Fonte: a autora. Dados: CGU (BRASIL, 201-a, np; arquivos).

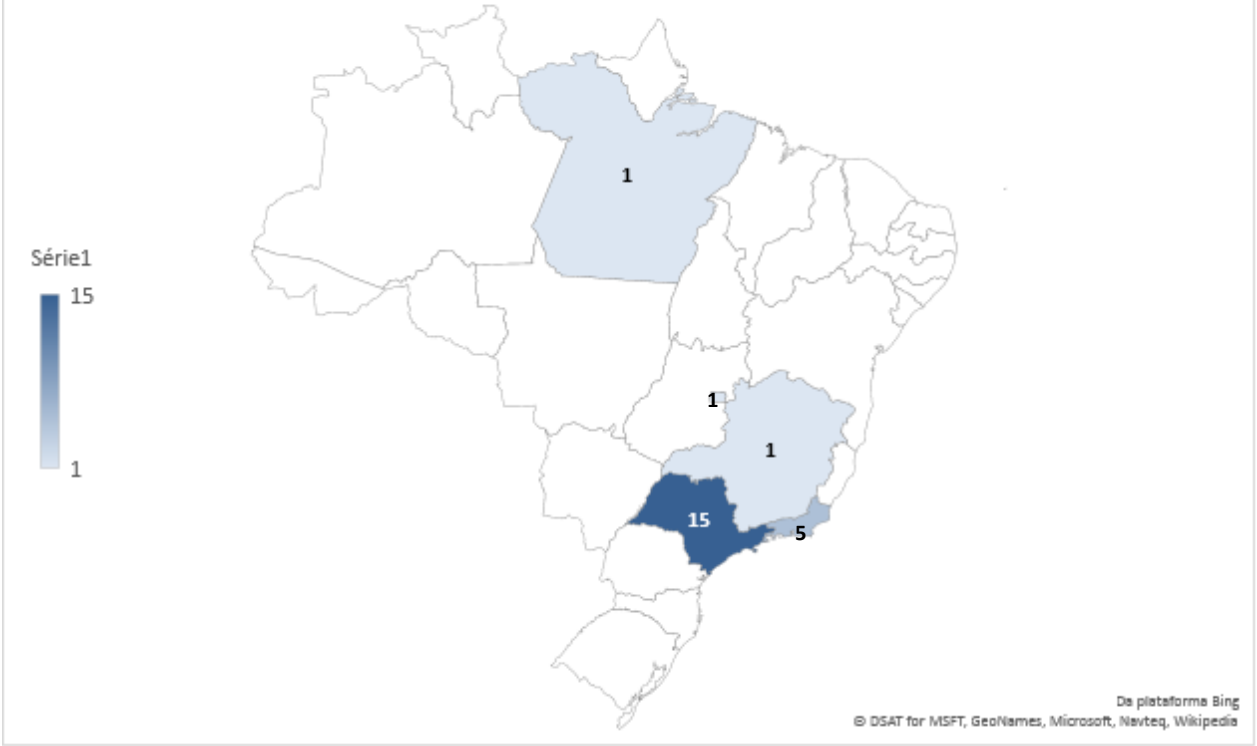
[50] Para verificação de localização geográfica, setor e porte das empresas que compuseram o Cadastro Pró-Ética e foram premiadas como Empresas Pró-Ética 2015 e 2017 (conforme registrado no sistema do programa), foi recebida autorização verbal no início da coleta dos dados, confirmada por correio eletrônico (TAYA, 2018). Para o ano de 2016 tal consulta não foi necessária, visto que os dados estão disponíveis na página de estatísticas do programa (BRASIL, 2017d).

Gráfico 3 - Distribuição das Empresas Pró-Ética 2016 por localização geográfica



Fonte: a autora. Dados: CGU (BRASIL, 2017d, np).

Gráfico 4 - Distribuição das Empresas Pró-Ética 2017 por localização geográfica

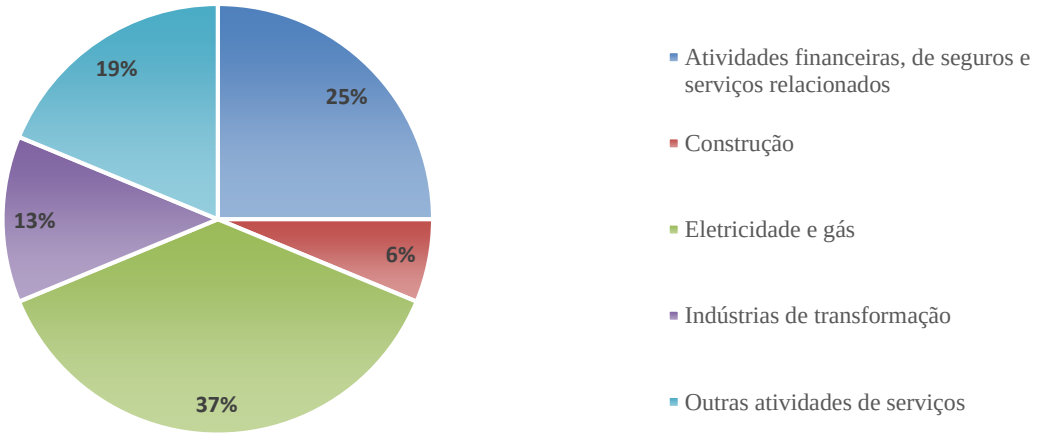


Fonte: a autora. Dados: CGU (BRASIL, 2017a, np; arquivos).

- Setor

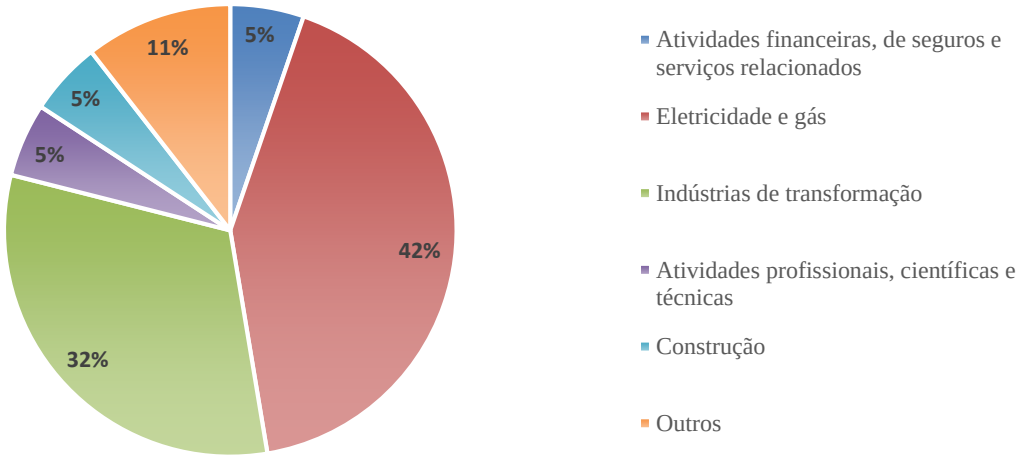
Tratemos agora da representatividade setorial das Empresas Pró-Ética. Historicamente, as empresas aprovadas pertencem de forma predominante à categoria que reúne os setores de eletricidade, energia, petróleo e gás, conforme podemos ver nos Gráficos 5 e 6 abaixo. De 2011 a 2013, consistiam em 37% do total e, em 2015, chegaram a 42%.

Gráfico 5 - Setor das empresas do Cadastro Pró-Ética (2011 - 2013), em percentual



Fonte: a autora. Dados: CGU (BRASIL, 201-a, np; arquivos).

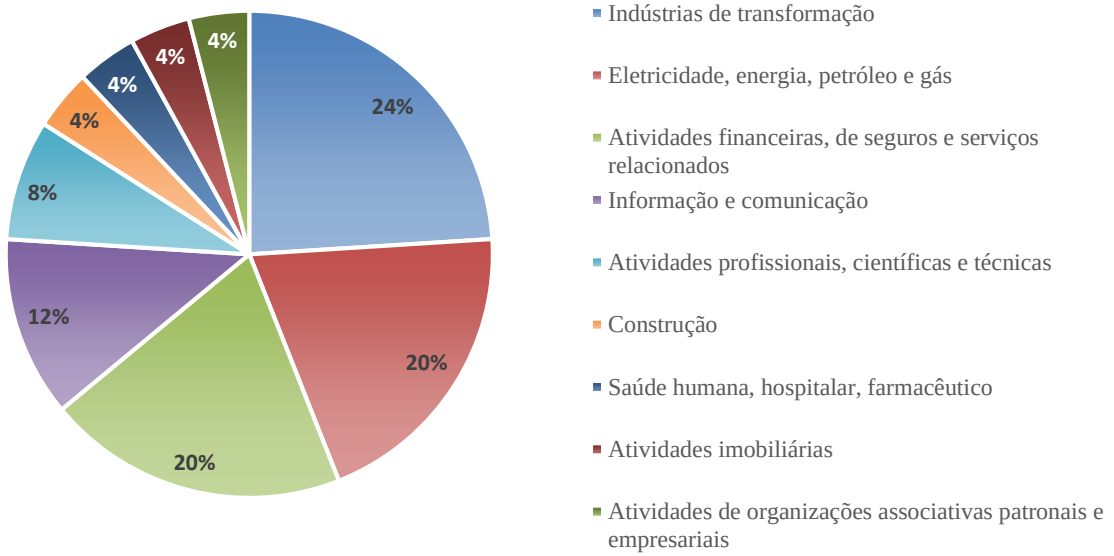
Gráfico 6 - Setor das Empresas Pró-Ética 2015, em percentual



Fonte: a autora. Dados: CGU (BRASIL, 201-a, np; arquivos).

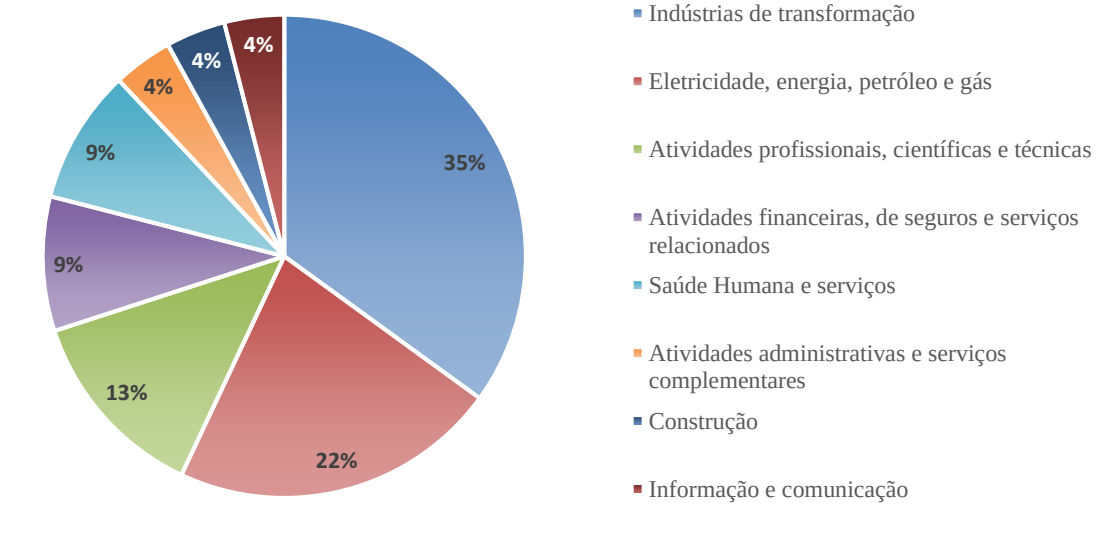
O setor de atuação predominante mudou em 2016, como podemos notar no Gráfico 7 abaixo. Com trajetória de concentração em energia, naquele ano houve mais empresas do setor de indústrias de transformação (BRASIL, 2017d), que representou 24% do total.

Gráfico 7 - Setor das Empresas Pró-Ética 2016, em percentual



Fonte: a autora. Dados: CGU (BRASIL, 2017d, np).

Gráfico 8 - Setor das Empresas Pró-Ética 2017, em percentual



Fonte: a autora. Dados: CGU (BRASIL, 2017a, np; arquivos).

Em 2017, o setor de indústria de transformação continuou predominante, passando a 35% do total (Gráfico 8). De todo modo, outros setores aumentaram sua representatividade, como a categoria saúde humana e serviços, que passou de 4% em 2016 para 9% em 2017.

O Entrevistado IV dá ênfase em sua fala à pequena representatividade de alguns segmentos da indústria no Pró-Ética, como o setor financeiro e o agronegócio. Assinala que possivelmente as empresas premiadas pelo programa não refletem de forma expressiva as áreas que compõem o PIB brasileiro.

Para o Entrevistado I, há diversos motivos que explicam a concentração setorial das Empresas Pró-Ética. Nos estágios iniciais do programa, na forma do Cadastro, a composição demonstrava as empresas mais bem preparadas em termos de *compliance*. Estas viriam de setores regulados e muitas vezes eram multinacionais, já submetidas a legislações anticorrupção de outros países, como o FCPA e o UK *Bribery Act*. Lembra que, naquele momento, o Pró-Ética não exigia que os programas de integridade fossem adaptados à realidade brasileira, o que só mudou após a publicação e regulamentação da Lei Anticorrupção.

Ainda na visão do Entrevistado I, a manutenção da representação dos mesmos setores do Cadastro na edição 2015 seria resultante do destaque que o programa passou a ter, atraindo concorrentes das Empresas Pró-Ética. No que diz respeito à alteração para o setor de indústria de transformação a partir de 2016, assinala que não tem uma explicação precisa. Cogita a possibilidade de ter sido decorrente da agregação para efeitos de classificação, em que o setor de indústria de transformação englobaria uma série de subclassificações que representariam as áreas em que as empresas efetivamente atuam.

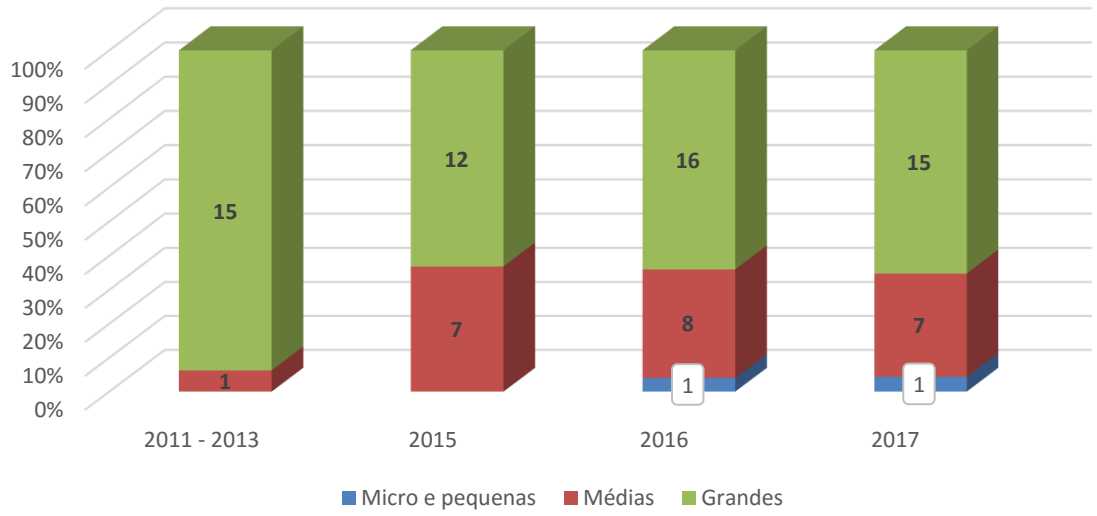
Ainda que tenha apresentado explicação de ordem metodológica para a concentração no setor de indústria de transformação, o Entrevistado I reconhece a necessidade de tornar a avaliação mais sensível às diferenças entre setores. Em sua percepção, a customização foi um dos maiores ganhos da reestruturação de 2014 e a incorporação da análise prévia de perfil trouxe benefícios efetivos para a avaliação. Porém, ainda seria necessário que os avaliadores tivessem maior conhecimento de alguns setores do mercado para permitir análise mais específica.

- <u>Porte</u>

Por fim, comentaremos o porte das Empresas Pró-Ética. O Gráfico 9 a seguir mostra que tem havido diversificação no porte, mas com persistente predominância das grandes empresas.

Vimos na seção anterior que o menor número de médias e quase nenhuma representação das micro e pequenas empresas não é apenas uma questão de falta de conhecimento do programa, já que as categorias estão bem representadas no estágio de solicitação de acesso ao sistema.

Gráfico 9 - Distribuição das Empresas Pró-Ética por porte, 2011 a 2017



Fonte: a autora. Dados da CGU (BRASIL, 2017a, np; 2017d, np; 201-a, np; arquivos).

Para o Entrevistado I, o desenho do programa, mesmo após a reformulação de 2014, continua favorecendo um pouco mais as grandes empresas, o que reflete a estruturação das políticas de integridade e *compliance* nas quais o Brasil se inspirou. Segundo ele, a forma de elaboração das perguntas e o que o programa espera das empresas foram orientados pelas medidas de *compliance* que nasceram no cenário internacional, orientadas para empresas grandes: multinacionais, com atuação em diversos setores, faturamento muito alto e grande número de funcionários.

Nesse contexto, ainda que tenha havido uma adaptação para a realidade brasileira, o Entrevistado I acredita que a equipe ainda não dispõe do conhecimento necessário para fazer uma avaliação que se adeque à realidade das pequenas empresas no Brasil. Cita metáfora por vezes utilizada no contexto do programa, "o sarrafo é alto", e conclui: "só atletas de ponta conseguem tentar alcançá-lo". Entre esses atletas, não estariam a maior parte do empresariado brasileiro, que é composto predominantemente por empresas de pequeno porte.

c) Falta de definição institucional e questionamentos internos

A falta de definição institucional e os questionamentos internos em relação ao programa são pontos não previamente mapeados, mas que apareceram em três das quatro entrevistas realizadas, contemplando corpo técnico e direção da CGU.

Para o Entrevistado I, a indefinição da CGU em relação ao que se espera do Pró-Ética é a principal fraqueza do programa. Expressa sua opinião de que alta direção veria o programa como apenas de reconhecimento, o que acredita ser uma parte menor diante do foco de indução à adoção de medidas de integridade. Nesse contexto, o programa estaria em uma posição intermediária entre ser extinto ou reconhecido como relevante, formalizando-o como política da CGU e atribuindo recursos específicos. Tal condição traria consequências negativas, como falta de sistema adequado e avaliadores habilitados, pontos que discutimos no âmbito da capacidade operacional, e tomada de decisão de forma tardia em relação a pontos importantes.

O Entrevistado II também vê como fraqueza a falta de clareza na visão de futuro da CGU, sem definir se quer atuar com foco no setor privado ou se manter centrada no setor público. Assinala que ainda existe internamente dificuldade para enxergar as competências relacionadas ao setor privado que a CGU passou a ter a partir de normativos como a Lei Anticorrupção e a de conflito de interesses. Em sua percepção, a visão predominante na CGU, de que sua atuação deve ser centrada em controle interno, vai contra o contexto atual que aponta um caminho de redução de controles e ampliação da confiança, com trabalho conjunto com diversos atores (governo, sociedade civil e setor privado, induzido por organizações internacionais) para que se chegue a regras razoáveis e implementáveis.

Na opinião do Entrevistado II, com a Lei Anticorrupção, está cada vez mais claro que existe uma política governamental de prevenção e combate à corrupção voltada para o setor privado. Nesse contexto, o Pró-Ética seria parte dessa política, atuando na indução de medidas anticorrupção pelo setor privado. Ainda assim, diz haver resistência dentro do governo em pensar uma política anticorrupção para o setor privado, como já foi feito para lavagem de dinheiro e regulação bancária, em que já há orientações e inclusive certo nível de obrigatoriedade.

Na percepção do Entrevistado III, a CGU vê o programa como um referencial de iniciativa, mas há sempre o risco de a alta direção da CGU passar a entender que o Pró-Ética já não está fomentando a integridade ou que os riscos envolvidos no programa são maiores do que os ganhos dele decorrentes e decidir extingui-lo. Explica que alguns ministros priorizam mais o tema,

enquanto outros menos, portanto é sempre importante realizar um trabalho de convencimento com a alta direção.

O Entrevistado III diz sentir certo receio interno em relação aos riscos que cercam o programa. Entre eles, aponta o fato de que a CGU reconhece as empresas por suas medidas de integridade de um lado e as penaliza por práticas de corrupção de outro. Nesse contexto, assinala que pode haver notícias negativas das empresas que vêm da mídia, que motivam a realização de diligências e apontamentos ao Comitê Gestor. Já para se resguardar de que empresas sejam aprovadas com casos em andamento na CGU, informa que a saída tem sido uma comunicação bastante aberta com as áreas de investigação e apuração dentro do Ministério. Ainda assim, reconhece que programas não são infalíveis e o risco existe.

Quanto à relação custo-benefício, o Entrevistado III traz apontamentos semelhantes aos do Entrevistado II no sentido de que há foco no trabalho de auditoria na CGU. Explica que há muita diferença entre a atividade de fomento exercida pela STPC, área responsável pelo Pró-Ética, e as áreas de corregedoria ou auditoria, que possuem viés mais impositivo. Assinala também a dificuldade de medir e demonstrar os benefícios financeiros decorrentes da prevenção da corrupção, mas afirma que eles existem, caso contrário o setor privado não estaria investindo nisso.

Os Entrevistados II e III enxergam diferentes mitigadores para a fraqueza da falta de definição institucional. Para o primeiro, tal fraqueza poderia ser mitigável apenas por uma liderança forte que tenha visão ampla e consiga orientar a instituição para o novo papel ligado ao setor privado, caso contrário a visão majoritária prevalecerá. Já o Entrevistado III, ao invés de focar na liderança, aponta como saída formalizar o discurso em uma política de integridade, que incluiria o Pró-Ética, o que o tornaria mais fortalecido.

d) Pouca participação e perfil inadequado dos representantes do Comitê Gestor

O Comitê Gestor, previamente mapeado no contexto das parcerias institucionais percebidas por nós como oportunidades, volta a surgir não apenas nas forças, mas também nas fraquezas do programa. Para o Entrevistado I, a participação do Comitê Gestor constitui em fraqueza em virtude da falta de qualificação técnica e de compromisso de alguns de seus membros.

Quanto ao primeiro ponto, na visão do entrevistado, seria necessário que os representantes das instituições que são membros do Comitê conhecessem não apenas de suas áreas, mas dos temas de *compliance*/integridade para poderem opinar nas avaliações. Em relação ao

segundo ponto, acredita que os membros do Comitê deveriam ter participação mais efetiva. O Entrevistado I argumenta que esse engajamento dependeria de atuação mais contundente da CGU esclarecendo de que trata o programa, indicando sua relevância, a responsabilidade envolvida em ser parte dele e cobrando o comprometimento.

Na perspectiva do Entrevistado I, o Comitê Gestor possui conhecimento técnico específico sobre o nicho em que atua, tendo percepção mais clara sobre quais medidas de integridade podem ou devem ser implementadas em cada setor do que a CGU. Assim, tal conhecimento deveria ser utilizado para que o programa pudesse induzir nas empresas que atuam em suas áreas o comportamento que julgam desejável. Cita como exemplo Febraban, Ibracon e Sebrae, assinalando que seus representantes poderiam contribuir para mapeamento de pontos críticos de seus nichos e elaboração de um questionário mais robusto.

Já o Entrevistado III se refere a riscos que o programa corre relacionados à participação do Comitê Gestor, registrando o fato de que há empresários entre seus membros. Exemplifica que, na edição 2017 do programa, ocorreu fato sem precedente em edições passadas: possível vazamento de informações. Também cita o fato de que o dono de uma das empresas que estavam entre as finalistas avaliadas na edição 2017 do programa veio à reunião do Comitê Gestor como representante de um dos membros, reunião essa em que as empresas seriam selecionadas. Tais situações evidenciam que aspectos da governança do Comitê Gestor precisam ser analisados e normatizados.

e) Entraves na avaliação

Foram abordados dois entraves à avaliação, agrupados neste item: *timing* e justificativa insuficiente em caso de mudança de entendimento na avaliação. Ambos os pontos foram elencados pelo Entrevistado IV, para quem o relatório de avaliação é o aspecto mais relevante do programa para as empresas. Assim, entendemos que mitigar essas fraquezas é algo relevante para o aperfeiçoamento do programa, mas que estas não desqualificam a qualidade da avaliação.

Para o Entrevistado IV o *timing* da avaliação é um ponto fraco visto que não permite a adoção das medidas recomendadas em uma edição antes de a empresa se aplicar para a próxima. Isso porque o solicitado pelo programa não é apenas alterar determinada prática, mas também auferir se está funcionando. Na realidade das empresas, apenas a alteração poderia demorar meses, visto que requer aprovação por conselhos que nem sempre se reúnem mensalmente para então

haver a publicação, passos necessários antes da implementação e posterior comprovação de que está aplicada. O Entrevistado III concorda que há muito pouco tempo entre a entrega dos relatórios no final do ano e a abertura de inscrições em fevereiro e assinala que mais tempo seria benéfico tanto para as empresas quanto para a própria CGU que faz a avaliação.

A segunda fraqueza relativa à avaliação que aparece na fala do Entrevistado IV é a justificativa insuficiente em caso de mudança de entendimento na avaliação. Em sua percepção, é necessário fornecer mais detalhes para a empresa quando há redução da nota em relação aos parâmetros adotados em avaliações anteriores, explicando o porquê da redução e o que fazer para melhorar a pontuação. Assinala que não acha um problema a "régua subir", o que faz parte do aprendizado das empresas, mas nesse caso não seria suficiente tecer comentários breves como a "meia dúzia de elogios" elencada no caso de notas altas.

3.2.2.1. Oportunidades

Entre as oportunidades que identificamos em nossa proposta de matriz SWOT estão: (a) tema anticorrupção em evidência no Brasil; (b) possibilidades de parcerias institucionais; (c) crescente demanda pelo programa; e (d) diversificação no perfil das empresas que solicitam acesso ao sistema do Pró-Ética. Todas foram validadas e outras três foram incluídas: (d) pouca maturidade do *compliance* no Brasil; e (e) utilização de automação em parte da avaliação.

a) Tema anticorrupção em evidência no Brasil

Três dos entrevistados trataram da evidência do tema anticorrupção no Brasil em suas falas, ainda que com perspectivas diferentes. O Entrevistado I apontou, como primeira oportunidade vislumbrada, o momento vivido hoje, em que o tema está a todo momento sendo divulgado e questionado. Comenta que as empresas estão buscando se desvincular da imagem criada no cenário empresarial de que são corruptas. Nesse contexto, o Pró-Ética surgiria como um aliado para as empresas indicarem que são íntegras e para a mídia mostrar alternativas ao cenário de corrupção.

O Entrevistado II também trata do tema, mas focaliza a oportunidade para a CGU. Segundo ele, estamos vivendo uma janela excepcional, em que o contexto político favorece a discussão. Não apenas o meio empresarial, mas a sociedade como um todo, estaria com o tema no radar, observando que avanços são necessários e que ter programas de integridade é um diferencial

para as empresas. No que diz respeito à CGU, o Entrevistado II acredita que tem a oportunidade de se reposicionar como uma "agência anticorrupção que também tem um olhar pro setor privado" (sic), perspectiva ainda não apropriada por outros órgãos governamentais. Assim, defende que a instituição deveria aproveitar o contexto externo com o campo livre de disputas governamentais e a força interna da *expertise* para "conseguir se posicionar da maneira mais adequada".

O Entrevistado III, por sua vez, assinala que não consegue enxergar uma agenda positiva no contexto político. Em sua concepção, o tema poderia entrar na pauta do governo com possível associação entre as agendas de integridade pública e privada, dada a movimentação da área pública a partir da publicação do Decreto nº 9.203/2017. De todo modo, assegura que o momento é bastante favorável para a agenda anticorrupção independentemente do governo visto que se trata da pauta empresarial que, em suas palavras, é "a pauta que interessa".

b) Possibilidade de parcerias institucionais

Três dos entrevistados comentaram as possibilidades de parcerias institucionais como oportunidades em suas falas. No que diz respeito à parceria com outros órgãos públicos, o Entrevistado I assinala que eles precisam entender a necessidade de conscientizar as empresas com que se relacionam. Em sua concepção, as empresas precisam ser cobradas, ou ao menos fomentadas, lembrando esse papel relevante que possuem no aprimoramento da relação público-privada e no combate à fraude e à corrupção. Conforme discutimos no referencial teórico, essa perspectiva é compartilhada por nós e aparece como pressuposto em nossa teoria do programa.

Tratando mais especificamente do Pró-Ética, o Entrevistado I defende que é uma oportunidade a percepção por outros órgãos e entidades governamentais de que o programa é positivo e pode ser ferramenta na seleção de contratados. Nesse contexto, informa a realização de conversas preliminares com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MT), e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e que deveriam ocorrer também com a Escola de Administração Fazendária (Esaf).

No caso DNIT, a pauta seria auxiliar este órgão a criar mecanismos de avaliação nos moldes do Pró-Ética para que avaliasse seus contratados. Já no caso do MP, um dos pontos de discussão foi a possível inclusão de elementos de mapeamento de riscos no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf). Citou ainda o caso da Agência Nacional de

Saúde Suplementar (ANS), que divulga o Pró-Ética em seu *website*, incentivando a participação das operadoras de saúde no programa.

Questionado sobre a indicação de estabelecimento de acordo de cooperação com outros órgãos como no caso da parceria com o Sebrae na iniciativa Empresa Íntegra, o Entrevistado I explicou que já foi pensado, mas nada foi formalizado até o momento. O Entrevistado III mencionou possível acordo de cooperação a ser firmado com o Instituto Ética Saúde para atuação no setor de saúde.

Por fim, o Entrevistado I ressaltou que o desenvolvimento dessas parcerias poderia se tornar um problema (ameaça, em nossa metodologia) por conta da grande demanda. Porém, esclarece que, ainda que o programa não seja capaz de atender a demanda, lançar a ideia já é algo positivo. Isso porque, mesmo que não pudesse atender aos órgãos e entidades interessados individualmente, o Pró-Ética poderia servir como norte para que fossem criados mecanismos semelhantes ou inspirar alguma outra forma de atuação no incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa pelas empresas com as quais se relacionam.

Também apareceram na entrevista oportunidades de parceria com o setor privado, algo até então não mapeado em nossa matriz. O Entrevistado IV reconhece que há certo receio nessa atuação conjunta com o setor privado, mas acredita que o Pró-Ética deveria aproveitar melhor a parceria com as empresas premiadas para a divulgação e explicação sobre o funcionamento do programa. Informa que é diversas vezes questionado sobre como o programa funciona e qual a experiência da empresa em participar. Argumenta que as empresas dispõem de uma série de recursos necessários para a mobilização de eventos que, por vezes, faltam ao governo.

O Entrevistado IV sugere, ainda, a oportunidade de parceria com associações de classes e federações de indústrias, que possuem grande capacidade de mobilização, ou outras instituições. Por sua vez, o Entrevistado III informa a existência de uma demanda por parte do terceiro setor para atuação conjunta nos assuntos de integridade.

Por fim, vale comentar as parcerias com os próprios membros do Comitê Gestor do Pró-Ética, composto por instituições públicas, privadas e do terceiro setor, conforme apresentado no capítulo 2. O Entrevistado I cita iniciativa anterior com a Apex no desenvolvimento de cartilha sobre o oferecimento de brindes e presentes para empresas exportadoras. Porém, focaliza sua fala na falta de participação mais ativa do Comitê Gestor na formulação do questionário e avaliação das empresas, conforme tratamos no contexto das fraquezas.

Já o Entrevistado IV pensa a oportunidade de colaboração com o Comitê Gestor no campo da divulgação do Pró-Ética. Acredita que os membros do Comitê poderiam se organizar para disseminar o programa em diferentes lugares, a exemplo do que o ministro Torquato fez. Em sua fala final, menciona a necessidade de criação de uma agenda positiva no contexto do programa.

c) Crescente demanda pelo programa

A crescente demanda pelo Pró-Ética é facilmente confirmada pelos números, conforme veremos a seguir. Dois dos entrevistados confirmam nossa previsão de que ela representa oportunidade para o programa.

Entre 2011 e 2013, apenas 16 empresas fizeram parte do Cadastro Pró-Ética, dentre um universo de 170 empresas que solicitaram acesso ao sistema e 41 avaliadas (BRASIL, 2017d). É importante lembrar que esses números são um cumulativo de três anos, do início do funcionamento do programa em 2011 até sua reformulação em 2014, já que no cadastro não havia seleção anual. Assim sendo, é possível dizer que o programa atingia um número bastante limitado de empresas, um dos aspectos que levou à sua reformulação (BRASIL, 201-d).

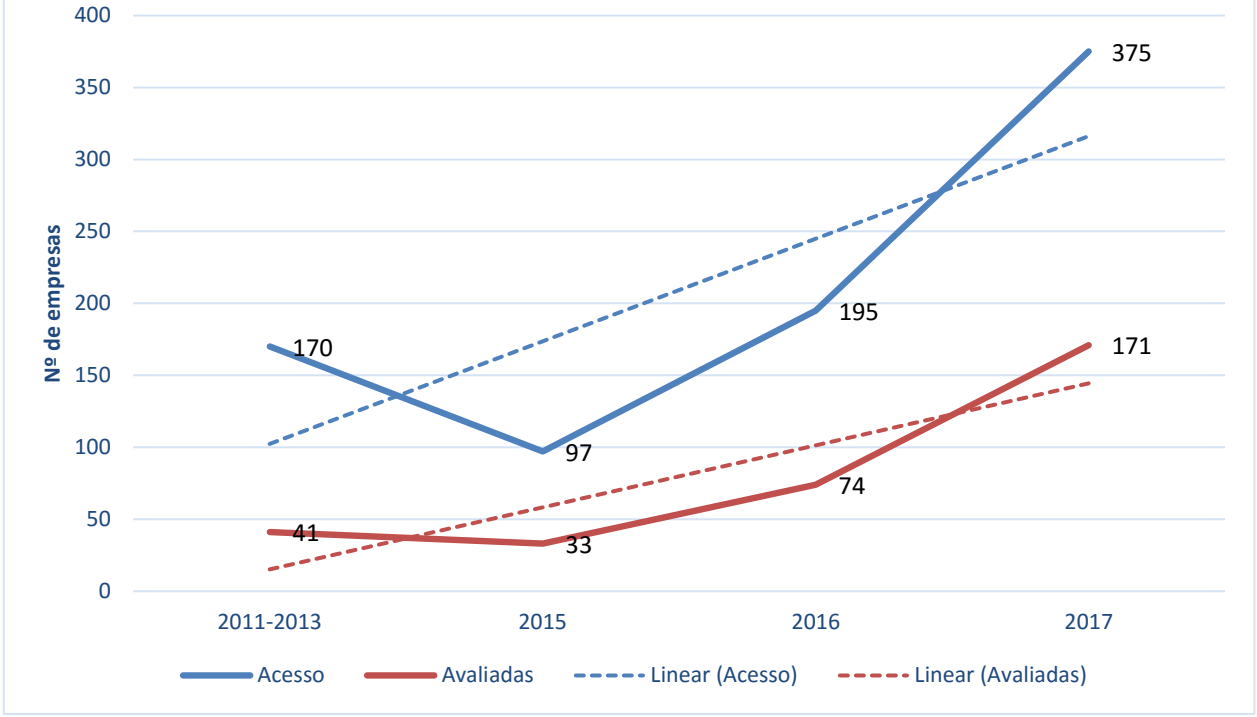
Em 2015, o primeiro grupo de empresas foi selecionado pela nova metodologia. No novo formato, tanto a avaliação das empresas interessadas quanto a divulgação das empresas selecionadas passariam a ser realizada anualmente (BRASIL, 2015a). Nesse primeiro ano, nota-se o crescimento no número de empresas reconhecidas pelo programa, sendo 19 as empresas aprovadas em comparação com as 16 do somatório dos três anos do Cadastro. Houve 97 empresas que solicitaram acesso ao sistema e 33 que cumpriram os requisitos de admissibilidade e foram avaliadas (BRASIL, 201-a).

Em 2016, a expansão foi ainda mais considerável: 195 empresas solicitaram acesso ao sistema, 74 empresas cumpriram os requisitos de admissibilidade e foram avaliadas e 25 foram selecionadas. Já em 2017, 375 empresas se inscreveram e 171 empresas cumpriram os requisitos de admissibilidade e foram avaliadas (BRASIL, 2017d), sendo 23 as aprovadas (BRASIL, 2017a).

As linhas tracejadas nos Gráficos 10 e 11 abaixo mostram a tendência de crescimento tanto no número de empresas que solicitaram acesso ao sistema do Pró-Ética quanto de avaliadas de 2011 a 2017, ainda que esta tenha menor inclinação. O mesmo não ocorre com o número de aprovadas, em que é perceptível uma estabilização, havendo inclusive pequena redução em 2017. Conforme explicamos no capítulo 2, essa situação de crescimento no número de empresas inscritas

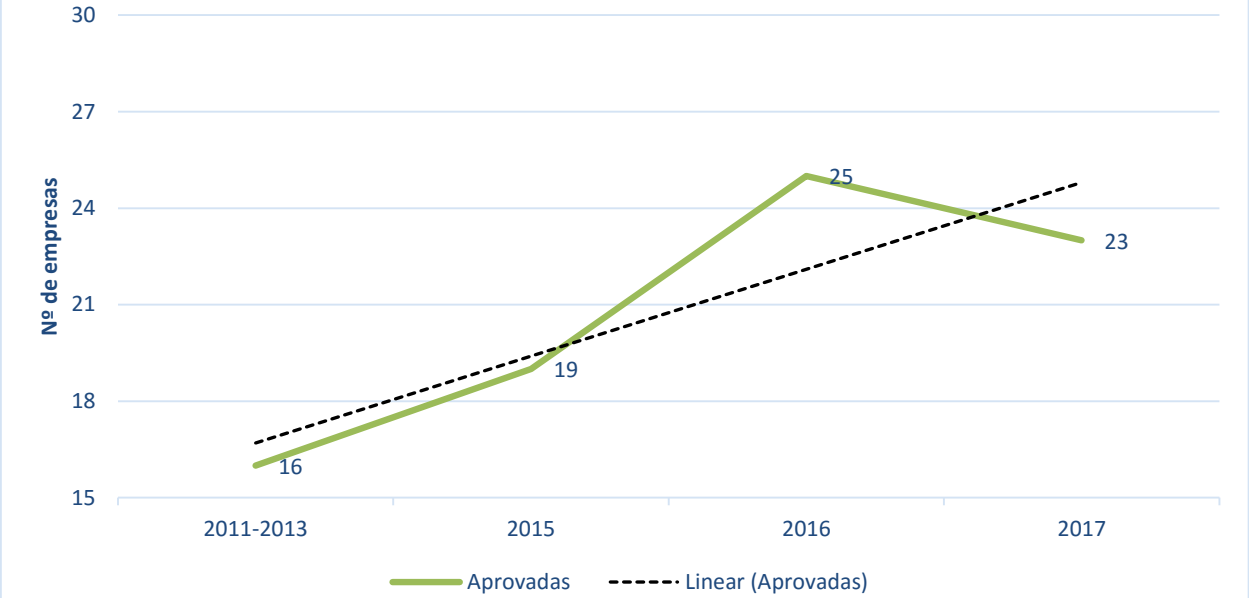
não refletido em aumento das empresas reconhecidas tem suporte na literatura, demonstrando que o governo é criterioso na concessão do benefício reputacional.

Gráfico 10 - Empresas que solicitaram acesso ao sistema e avaliadas no Pró-Ética, 2011-2017



Fonte: a autora. Dados da CGU (BRASIL, 2017a, np; 2017d, np).

Gráfico 11 - Empresas aprovadas no Pró-Ética, 2011-2017



Fonte: a autora. Dados da CGU (BRASIL, 2017a, np; 2017d, np).

Para o Entrevistado I, o aumento da demanda pelo programa é uma oportunidade dado seu objetivo de fomentar a adoção de medidas de integridade. Assim, quanto maior o interesse e mais empresas atingidas, haveria mais oportunidades de indução de medidas de integridade. Porém, diz não ter certeza se o programa está preparado para aproveitar tal oportunidade.

O Entrevistado I argumenta, ainda, que é importante medir os resultados do Pró-Ética não apenas pelas empresas que são avaliadas ou aprovadas, visto que tal métrica deixa de fora uma boa parte da indução que já ocorreu e vem ocorrendo pelo programa e não é mapeada pela CGU. Lembra que as empresas que acessam o *website* e leem o questionário de avaliação e o documento orientativo já encontram um roteiro do que se espera de suas medidas de integridade. Nesse contexto, conforme discutido na primeira seção, a própria forma de construção das perguntas do questionário já seria capaz de induzir a adoção de determinadas medidas.

O Entrevistado II concorda com essa visão. Segundo ele, o aumento da demanda leva o programa a estar mais visível para o público. Assim, ainda que uma empresa sequer acesse o sítio eletrônico do programa, pode comentar com outras empresas que vão acessar e tomar conhecimento das medidas. Para ele, essa é uma força do programa (dado que emerge do contexto externo, por nossa metodologia, enquadramos como oportunidade).

Por sua vez, o Entrevistado III confirma o entendimento de que o aumento na demanda não deveria se refletir na ampliação do número de empresas reconhecidas. Em sua percepção, foi bastante positiva a redução de Empresas Pró-Ética de 2016 para 2017, sinal de que "a régua subiu". Diz que esse movimento indica que as empresas precisam perseguir a excelência e que a mídia percebeu o fato de forma muito positiva.

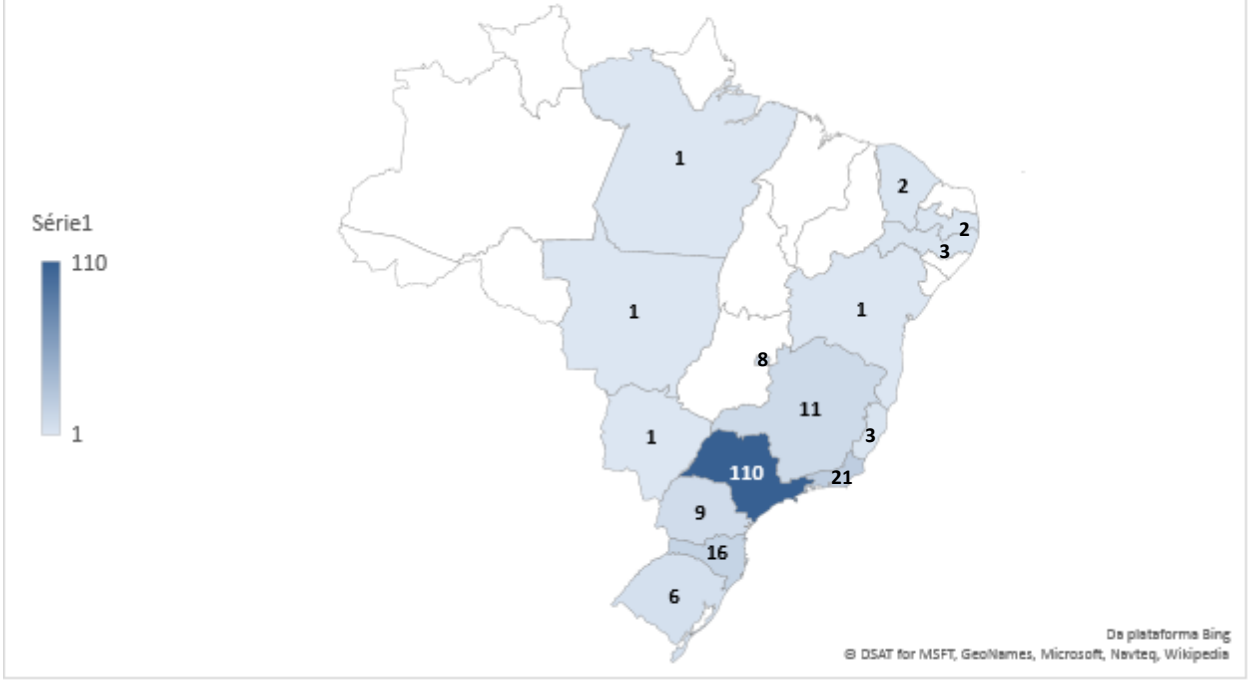
d) Diversidade no perfil das empresas que solicitam acesso ao sistema do Pró-Ética

A substantiva diversidade no perfil das empresas que solicitam acesso ao sistema do Pró-Ética, que confirmamos não chegar às empresas reconhecidas pelo programa, também foi validada pelos números e apareceu como oportunidade na fala de três entrevistados. Como foi indicado no capítulo 2, verificaremos tal diversidade a partir das categorias já utilizadas no âmbito do programa: localização geográfica, setor e porte. Para o Entrevistado I, a diversificação das empresas que solicitam acesso ao sistema do programa também consiste em oportunidade, já que demonstra que o programa está chegando há público mais amplo.

- <u>Localização geográfica</u>

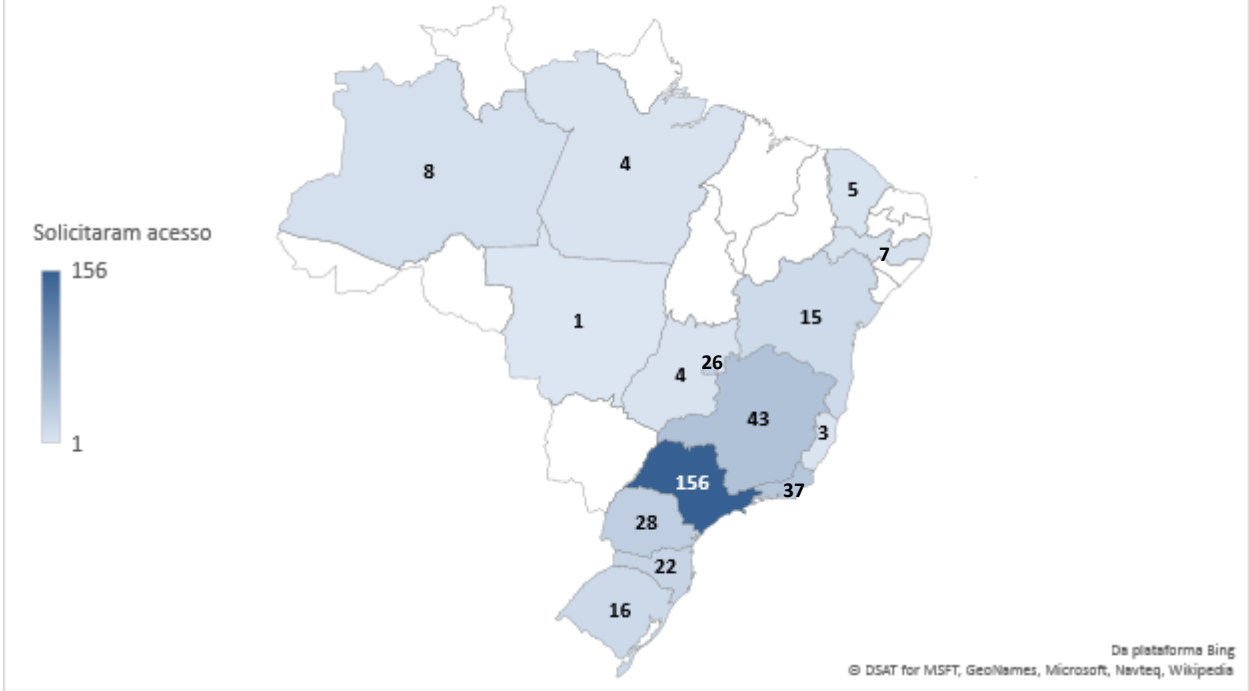
Há ampla distribuição das empresas que solicitam acesso ao sistema do Pró-Ética no que diz respeito à localização geográfica. Os Gráficos 12 e 13 a seguir mostram que estiveram distribuídas em 14 dos 26 estados brasileiros somados ao Distrito Federal em 2016 e 2017. Dentre os 14 estados contemplados na edição 2016, tivemos a presença do Mato Grosso do Sul e da Paraíba, que não apareceram no ano seguinte. Por sua vez, em 2017, estiveram presentes Amapá e Goiás, não representados na edição 2016. No que diz respeito à participação relativa de cada estado, ainda que São Paulo tenha mantido o maior número de empresas, seu acréscimo foi de apenas 72%, comparado com 300% de aumento do Pará e 1400% da Bahia, por exemplo (BRASIL, 2017d).

Gráfico 12 - Distribuição das empresas que solicitaram acesso ao sistema por localização geográfica, Pró-Ética 2016



Fonte: a autora. Dados: CGU (BRASIL, 2017d, np).

Gráfico 13 - Distribuição das empresas que solicitaram acesso ao sistema por distribuição geográfica, Pró-Ética 2017



Fonte: a autora. Dados: CGU (BRASIL, 2017d, np).

Na opinião do Entrevistado III, o *roadshow* realizado pelo então ministro da CGU, Torquato Jardim, no início de 2017, fez a diferença na diversificação das empresas que solicitam acesso ao sistema do programa. Se antes havia grande concentração no Sudeste e um pouco no Sul, o entrevistado percebe que houve substantiva ampliação para outras regiões, ainda que reconheça a necessidade de divulgar mais. Observando os números, não é possível notar um aumento de estados representados entre as empresas que solicitam acesso ao sistema do Pró-Ética de 2016 para 2017 que pudesse ser decorrente dessa ação de divulgação. Porém, conseguimos, sim, notar que houve uma desconcentração em São Paulo e aumento relativo de empresas em outros estados.

O Entrevistado IV concorda que a diversidade regional é uma oportunidade para o programa. Em sua percepção, a CGU já avançou, mas é necessária persistência para alcançar ainda mais diversidade nos estados das empresas que solicitam acesso ao sistema do Pró-Ética e nas que recebem a premiação. Para tanto, apresenta sugestões de parcerias para divulgação, conforme registrado no item (b) deste tópico.

- Setor

Também vemos grande variedades nos setores das empresas que solicitam acesso ao sistema do programa (Gráficos 14 e 15)[51]. De 2016 para 2017, é possível notar pequena redução na concentração nos setores de indústria de transformação, que passa de 20% para 18%, e atividades profissionais, científicas e técnicas, que passam de 20% para 16%. Em contrapartida, há aumento relativo em outros setores, como informação e comunicação, que passa de 7% para 10%, e saúde humana e serviços sociais, que passa de 4% para 6%.

[51] As categorias são as apresentadas nos dados das respectivas edições na página de estatísticas do programa (BRASIL, 2017d), inclusive no que diz respeito à categoria agregada "Outros".

Fonte: a autora. Dados da CGU (BRASIL, 2017d, np).

Gráfico 14 - Distribuição das empresas que solicitaram acesso ao sistema por setor, Pró-Ética 2016

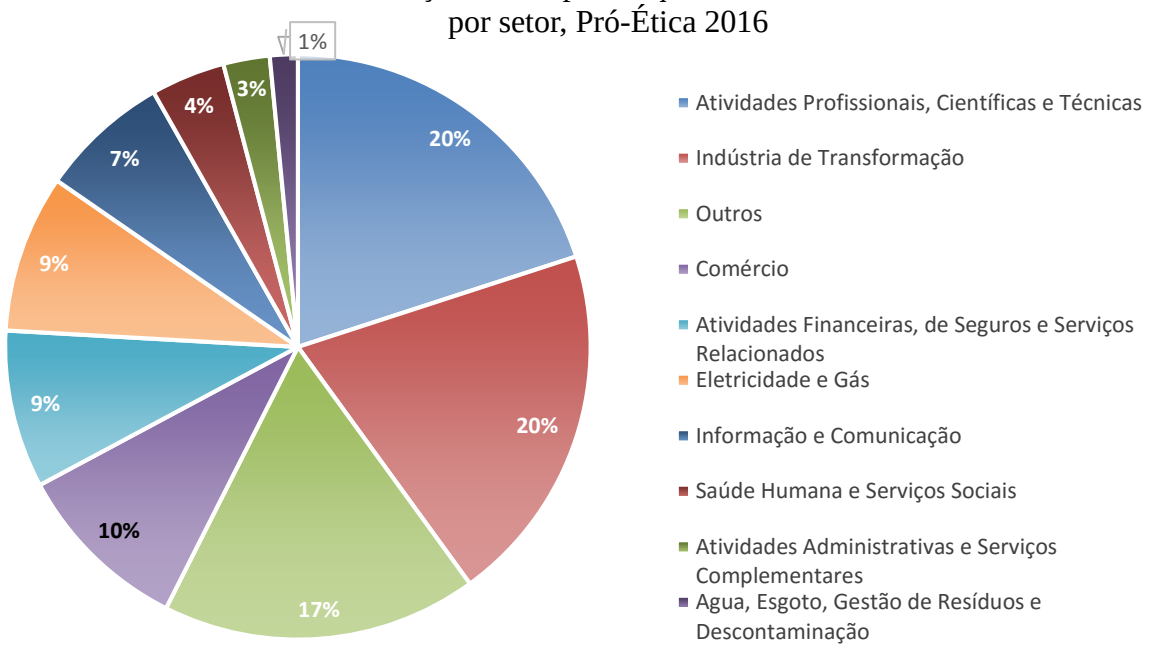
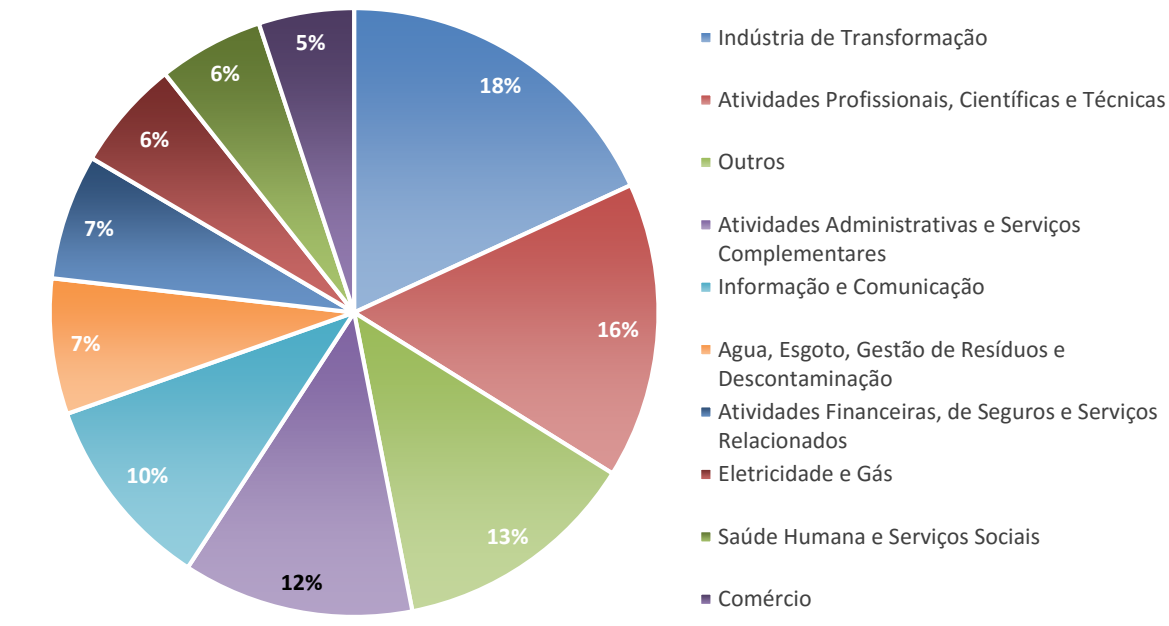


Gráfico 15 - Distribuição das empresas que solicitaram acesso ao sistema por setor, Pró-Ética 2017



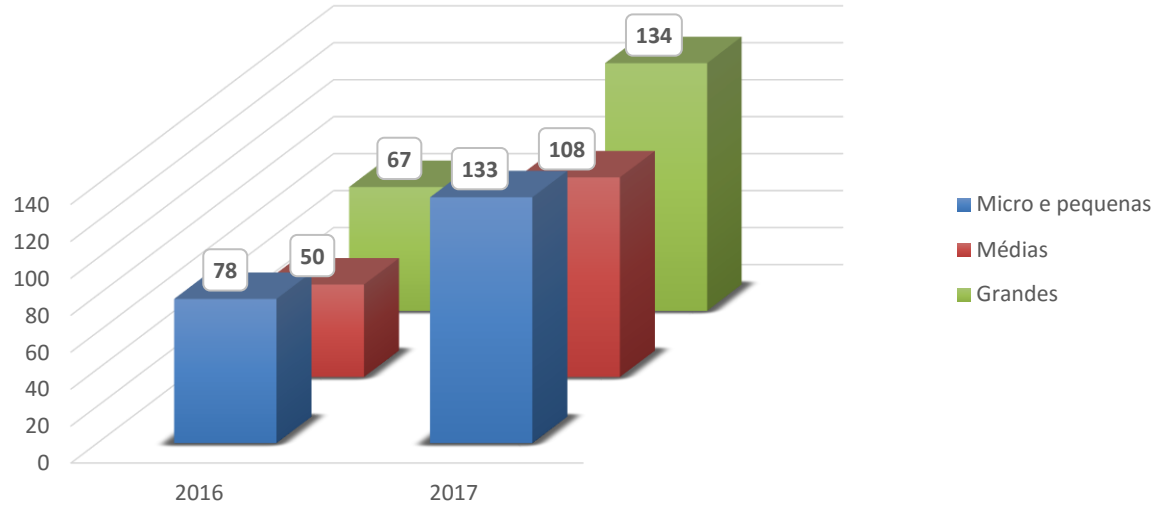
Fonte: a autora. Dados da CGU (BRASIL, 2017d, np).

- Porte

Por fim, o Gráfico 16 abaixo mostra a distribuição das empresas que solicitaram acesso ao sistema do Pró-Ética por porte, em 2016 e 2017.

Fonte: a autora. Dados: CGU (BRASIL, 2017d), np.

Gráfico 16 - Distribuição das empresas que solicitaram acesso ao sistema por porte, Pró-Ética 2016 e 2017



Podemos notar um número significativo de micro e pequenas empresas na primeira etapa do programa, que é a solicitação de acesso ao sistema: em 2016, superou o de médias empresas e se aproximou das grandes; em 2017, praticamente se equiparou ao das grandes empresas (BRASIL, 2017d). Vimos que tais proporções não chegam à premiação, consistindo em possível fraqueza do programa.

Segundo o Entrevistado I, a customização foi um ganho substantivo da reestruturação do Pró-Ética em 2014. Em sua percepção, antes disso, o questionário totalmente objetivo com muitos requisitos obrigatórios inviabilizava a participação de algumas empresas. Esse seria o caso das pequenas empresas, que viam que não atendiam às solicitações e sequer se inscreviam. A partir da reformulação, que trouxe formulários abertos, este público teria passado a ver aberta a possibilidade de participação.

O Entrevistado I fornece algumas possíveis explicações para a grande participação de micro e pequenas empresas na busca ao programa. Uma delas é o fato de serem maioria entre as empresas no Brasil, aspecto já pontuado em outros momentos do trabalho. Outra, seria que muitas delas atuam com Empresas Pró-Ética, que passam a exigir ou recomendar que seus parceiros

participem do programa, conforme registramos na validação da teoria do programa. Uma terceira, seria o fato de que diversas pessoas físicas, principalmente em microempresas, se inscrevem como uma manifestação de apoio ao programa e indicação de sua honestidade e integridade. Diz achar louvável tal iniciativa, mas aponta que o programa não está preparado para reconhecer essas empresas dada a elevada exigência da avaliação.

e) Pouca maturidade do compliance *no Brasil*

O Entrevistado I, contrapondo a expectativa de nossa proposta de matriz, aponta como oportunidade a pouca maturidade do *compliance* no Brasil. Em sua opinião, a questão do *compliance* e dos programas de integridade está longe de ser consolidada no Brasil e as empresas estariam ainda adotando programas precários. Assim, enquanto os programas ainda estão sendo desenvolvidos e não há um padrão reconhecido brasileiro, o Pró-Ética tem a oportunidade de indicar qual é o caminho ideal.

O Entrevistado I inclui dois complicadores nesse cenário. Por um lado, em sua opinião, as empresas ainda não teriam entendido a importância de seu papel no combate à corrupção e não teriam certeza de que o *compliance* veio para ficar. Acredita que o mercado espera que o movimento existente com a Lava Jato seja passageiro, o que só seria alterado com a aplicação efetiva da Lei Anticorrupção, com punições severas, multas, declarações de inidoneidade e suspensões de licitar. Sem isso, em sua percepção, "a questão de *compliance* não vai realmente engrenar".

Por outro lado, o Entrevistado I acredita que o governo também não saberia exatamente o que exigir das empresas no que diz respeito a medidas de integridade, possuindo apenas orientações genéricas a esse respeito. Nesse sentido, trata da necessidade de definir quais medidas interessa para o governo que as empresas adotem para aprimorar sua relação. Assinala, ainda, que tal definição deveria ser customizada conforme a interação de determinado órgão com suas empresas, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com o setor financeiro, e a ANS com as operadoras de saúde.

f) Utilização de automação em parte da avaliação

O Entrevistado IV aponta como oportunidade para que o programa continue crescendo a utilização de automação na primeira fase de avaliação. Acredita que, ao utilizar inteligência artificial ou outros tipos de sistemas eletrônicos nesta etapa, seria poupado o tempo dos avaliadores, mas com registro das empresas interessadas e indicação para essas empresas do caminho a seguir. Assinala que esse é um tema que já vem discutindo com o Instituto Ethos, o IBGE e no âmbito do Pacto Global da ONU, havendo várias iniciativas nesse sentido, como o aplicativo desenvolvido pela *Aliance for Integrity*[52].

O Entrevistado IV explica, ainda, que, muitas vezes, apenas no momento de preencher o questionário é que a empresa percebe que não tem o mínimo necessário[53] para ser aprovada. Com esse questionário automatizado, perceberia rapidamente que se não respondesse "sim" em algumas perguntas, não valeria a pena seguir em frente. Ao final, se não atingisse a pontuação mínima, receberia uma mensagem de que ainda não foi suficiente, mas o registro foi feito. Esse autodiagnostico seria muito importante, como nos casos em que a iniciativa da inscrição foi por uma pessoa "corajosa" ou por alguém que a alta direção indicou para descobrir do que trata a iniciativa e o que é necessário fazer. Com o resultado do autodiagnostico, já seria possível mostrar uma mensagem, "com a logo da CGU", indicando que a empresa ainda estaria longe da aprovação.

3.2.2.2. Ameaças

Por fim, no escopo das ameaças, a pouca maturidade do *compliance* no Brasil (a) identificada na matriz SWOT proposta não foi validada. Ademais, outros dois foram acrescentados: (b) contexto político-institucional; e (c) utilização do Pró-Ética como escudo.

a) Pouca maturidade do compliance *no Brasil*

Esse item não foi validado em nossas entrevistas. O tema surgiu apenas no diálogo com o Entrevistado I, que reconheceu a pouca maturidade como oportunidade e não ameaça, conforme apontamos anteriormente. Ademais, relaciona-se ao item "contexto político", apresentado a seguir.

b) Contexto político-institucional

[52] Trata-se do aplicativo "*The Integrity App*" que pode ser acessado pelo endereço: http://www.theintegrityapp.com/.

[53] Sobre esse mínimo, o Entrevistado IV elenca: política específica de combate à corrupção, departamento de *compliance*, política de consequências para seu descumprimento e comprovação de que o programa está sendo efetivamente aplicado.

De alguma forma, o contexto político-institucional apareceu em nossa proposta de matriz, mas não no contexto das ameaças e sim da oportunidade de ter o tema anticorrupção em evidência no país hoje. Já na fala de três entrevistados, aparece também como ameaça.

O Entrevistado II faz essa ligação entre oportunidade e ameaça. Por um lado, seria uma oportunidade o tema estar na pauta hoje, tornando evidente para a população que existe um problema relacionado à corrupção. Por outro, também seria uma ameaça porque o problema da corrupção está no governo, necessariamente reverberando para suas políticas.

Nesse sentido, o Entrevistado II percebe que determinadas políticas podem ser deixadas de lado em virtude de uma preocupação por parte dos atores envolvidos em casos de corrupção de que as medidas implementadas "chegue até eles". Faz questão de esclarecer que ao tratar de governo: (i) a CGU está incluída; (ii) não se refere apenas ao Poder Executivo, mas ao governo em sentido lato; e (iii) não acredita que órgãos de fora do Poder Executivo, como TCU e Ministério Público, seriam mais autônomos e menos sujeitos à cooptação.

Já o Entrevistado I expressa sua preocupação com as tentativas políticas de barrar ações do Judiciário e do Ministério Público quanto à investigação e punição de empresas, o que caracteriza como ameaça muito clara ao programa. Em sua percepção, na medida em que não ocorra a responsabilização efetiva das empresas por corrupção, elas vão deixar de reconhecer a punição como um risco e de investir recursos para mitiga-lo. Essa lógica é semelhante à que apresentamos no item referente à maturidade de *compliance*, em que o mesmo entrevistado expressou sua visão de que as empresas apenas perceberam um incentivo para adotar programas de integridade a partir da previsão de responsabilização das pessoas jurídica por tais práticas emergente com a Lei Anticorrupção.

Outra ameaça percebida pelo Entrevistado I diz respeito a alterações na direção da CGU em decorrência de decisões políticas, relacionada à fraqueza de falta de definição institucional. Em sua opinião, as nomeações para ministro e mesmo para os quadros da área da CGU responsáveis pelo Pró-Ética podem ameaçar a continuidade do programa, visto que não há a formalização da política. Percebe grande incerteza em relação a isso.

O Entrevistado IV lembra de outra ameaça emergente do contexto político-institucional, que caracteriza como uma preocupação contínua. Trata-se da redução orçamentaria que poderia implicar em queda da qualidade no programa em decorrência do contingenciamento de recursos.

c) Utilização do Pró-Ética como escudo

Uma última ameaça não mapeada que apareceu em entrevista foi a utilização do programa pelas Empresas Pró-Ética como escudo para proteção diante de eventuais denúncias e investigações por corrupção. Segundo o Entrevistado IV, sempre será uma ameaça a possibilidade de as empresas usarem o Pró-Ética como escudo ou alavancagem. Assinala que o programa tem mecanismos robustos com critérios claros que preveem tais situações: caso a empresa tenha sido reconhecida e venha a aparecer nos jornais (por envolvimento em corrupção), ela precisa prestar esclarecimentos ou vai perder o direito ao uso da marca. Em sua percepção, ao ser Empresa Pró-Ética e se envolver, a empresa estaria em uma posição ainda pior, pois precisaria se justificar "em dobro". Ainda assim, diz não saber quão robustos os mecanismos existentes são diante dos desafios de lidar com a mídia e acredita haver esse medo por parte da CGU.

Conforme vimos no âmbito das fraquezas, o Entrevistado III confirma a existência de tal receio por parte da CGU. Trata também dos mecanismos de prevenção que aparecem na fala do Entrevistado IV: assinala que o risco está mitigado pelas previsões do edital, acordos realizados com o Comitê Gestor, previsões de diligências e de retirada do selo em caso de comprovada denúncia de corrupção. Informa também sobre medidas prévias de diligência, que envolvem consultas às áreas de investigação, operações e acordos de leniência para se resguardar melhor em relação à seleção da lista de aprovadas.

3.3. Teoria do programa e matriz SWOT atualizadas

Após análise dos dados empíricos, atualizamos a teoria do programa e a matriz SWOT, as quais apresentamos a seguir.

4.2.1. Teoria do programa atualizada

A teoria do programa atualizada consiste na resposta à nossa pergunta de pesquisa: "como o Pró-Ética incentiva a adoção de medidas de integridade corporativa no Brasil?". Nossa explicação do "como" passa pelos insumos, resultados intermediários e resultado final do programa, conforme estrutura proposta por Carol Weiss.

Foram mantidos como **(I) insumos** principais na teoria do programa atualizada: a) recursos humanos (Secretaria Executiva e Comitê Gestor do Pró-Ética); e b) recursos tecnológicos

(sistema). A partir desses insumos temos como **(II) atividades**: a) o fornecimento de orientação sobre programas de integridade, pela Secretaria Executiva (guias de integridade) e Comitê Gestor (Questionário de Avaliação); b) a elaboração de relatórios de avaliação sobre os programas de integridade das empresas que se candidatam e atendem aos requisitos de admissibilidade, pela Secretaria Executiva do Pró-Ética; e c) o reconhecimento como Empresas Pró-Ética daquelas que atingem a pontuação necessária, pelo Comitê Gestor. Os **(III) resultados intermediários** dessas atividades são: a) a identificação por todas as empresas que buscam o Pró-Ética das medidas esperadas para seu programa de integridade, por meio dos documentos de orientação; b) a utilização dos apontamentos do relatórios de avaliação pelas empresas avaliadas para o aperfeiçoamento de suas medidas de integridade; e c) o aperfeiçoamento contínuo dos programas de integridade e o incentivo para que outras empresas (parceiros, competidoras, outras do mesmo setor) busquem o programa, pelas Empresas Pró-Ética. Desse modo, o **(IV) resultado final esperado** é: o incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa no Brasil.

A novidade incluída na teoria do programa atualizada foram os documentos de orientação, especificamente o Questionário de Avaliação do Pró-Ética e os guias de integridade da CGU. Essa seria a forma mais abrangente de atuação do programa na indução, visto que atenderia empresas que se inscrevem, mas não atendem aos requisitos de admissibilidade para serem avaliadas, e até mesmo as que buscam conhecer o programa, mas sequer se inscrevem.

Quanto ao primeiro item, a seleção e a redação das as perguntas do Questionário de Avaliação já seriam indutoras das medidas de integridade fomentadas pelo programa. Conforme explicamos no capítulo 2, as áreas do Questionário estão alinhadas aos pilares do programa de integridade indicados pela ONU (UN, 2013a) e refletidos na regulamentação à lei anticorrupção brasileira (BRASIL, 2015d): Comprometimento da Alta Direção e Compromisso com a Ética; Comunicação e Treinamento; Canais de Denúncia e Remediação; e Análise de Risco e Monitoramento. Há, ainda, duas seções adicionais: Transparência e Responsabilidade Social; e Sugestões.

De modo complementar, os guias de integridade desenvolvidos pela CGU, que é Secretaria Executiva do Pró-Ética, também forneceriam indicação do que se espera dos programas de integridade. Ainda que não sejam produto estritamente do programa, fazem parte das ações direcionadas à promoção da integridade no setor privado pela CGU e são apresentados na página eletrônica do Pró-Ética como meio de obtenção de "Orientações sobre implementação de práticas

para promover valores éticos e medidas de prevenção e combate à corrupção [...]" (BRASIL, 2017a, np).

Quanto ao resultado final esperado, mantivemos em nossa teoria o incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa, dado que os insumos, atividades e resultados intermediários estão de acordo com tal resultado. Porém, vale notar que o fornecimento de referencial para adoção e aperfeiçoamento de programas de integridade apareceu como opção de resultado final do programa com a mesma força daquele de fomento. Em nossa concepção, tais resultados/ objetivos não são mutuamente excludentes, mas cabe aos tomadores de decisão em relação à política escolher entre um deles ou conciliá-los.

Foram citadas também outras três possibilidades de objetivo final para o programa: certificação, regulação de política obrigatória e regulação de certificadores. O primeiro caminho foi indicado como algo a não ser seguido, portanto, não o incluímos. Os outros dois, foram comentados por um dos entrevistados sem ter ressonância na fala dos demais, portanto, também não foram acrescentadas, mas podem ser consideradas pelos tomadores de decisão.

4.2.2. Matriz SWOT atualizada

Apresentamos a seguir a consolidação da matriz SWOT atualizada. Estão destacados em negrito os itens acrescentados a partir de sugestões dos entrevistados e em negrito e tachado o item não validado em entrevista e, portanto, retirado de nossa matriz.

Vale observar que a leitura da matriz deve ser realizada considerando as opções quanto ao resultado final esperado do Pró-Ética, que podem implicar em pesos diferentes para as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. Por exemplo, em nossa percepção, a força do reconhecimento se torna bastante superior caso se decida que o esperado é ser um referencial e o relatório tem mais peso caso se opte por priorizar o fomento. O mesmo ocorreria com as limitações na capacidade operacional: para atuar como referencial, é possível facilmente reduzir o número de empresas avaliadas, aumentando bastante os critérios de admissibilidade, mas isso poderia não ser uma medida adequada caso se opte por fortalecer o objetivo de fomento.

Quadro 8 – Matriz SWOT do Pró-Ética atualizada

AMBIENTE INTERNO	AMBIENTE EXTERNO

FORÇAS	OPORTUNIDADES
a) Reconhecimento e visibilidade do programa e da marca "Pró-Ética" b) Qualidade dos relatórios de avaliação **c) Existência de Comitê Gestor** **d) Iniciativa governamental, com apoio da alta direção**	a) Tema anticorrupção em evidência no Brasil b) Possibilidades de parcerias institucionais c) Crescente demanda pelo programa d) Diversidade no perfil das empresas que solicitam acesso ao sistema do Pró-Ética **e) Pouca maturidade do *compliance* no Brasil** **f) Utilização de automação em parte da avaliação** **g) Divulgação dos guias de integridade**
FRAQUEZAS	AMEAÇAS
a) Limitações na capacidade operacional b) Pouca diversidade no perfil das Empresas Pró-Ética **c) Falta de definição institucional e questionamentos internos** **d) Pouca participação e perfil inadequado dos membros do Comitê Gestor** **e) Entraves na avaliação**	~~**a) Pouca maturidade do *compliance* no Brasil**~~ **b) Contexto político-institucional** c) **Utilização do Pró-Ética como escudo**

Fonte: a autora.

3.4. Contribuições para o aperfeiçoamento do programa

Concluímos a partir da resposta à pergunta de pesquisa e dos apontamentos da matriz SWOT que o programa é bem-sucedido na forma em que atua para o incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa, mas que passa por momento de inflexão quanto ao seu objetivo final e formas de funcionamento. Nesse contexto, nas próximas páginas, apresentaremos algumas sugestões que podem servir para o aperfeiçoamento do programa. Estas foram compostas por elementos fornecidos nas entrevistas, inclusive nos apontamentos sobre o futuro do programa, bem como por reflexões realizadas por esta pesquisadora.

Dado que muitos dos temas são transversais, optamos por não localizar as sugestões no contexto de algum item específico da teoria do programa ou da matriz SWOT. Para facilitar sua utilização, fizemos um esforço de ordená-las em algumas categorias: (1) governança; (2) recursos humanos e tecnológicos; (3) divulgação; (4) critérios para seleção das empresas a serem avaliadas; (5) avaliação; e (6) reconhecimento. Vale aqui o mesmo comentário apresentado na seção anterior

sobre os ajustes a serem realizados na leitura das sugestões observando o objetivo final definido para o programa.

3.4.1. Governança

Identificamos no capítulo 2 e validamos neste capítulo 4 uma série de aspectos a serem aperfeiçoados em relação à governança do programa, tendo outros sido inseridos pelos entrevistados. As sugestões relativas ao tema são apresentadas abaixo.

3.4.1.1. Formalizar o Pró-Ética

Vimos que os entrevistados da CGU manifestaram preocupação com o fato de o Pró-Ética não ser formalizado, o que poderia facilitar sua extinção caso o tema perca o interesse ou se considere seus riscos mais elevados que os benefícios dele decorrentes, além de impedir que o programa atinja seu pleno potencial hoje. A esse respeito, sugerimos verificar a conveniência e oportunidade de:

(i) no curto prazo, incluir o Pró-Ética no referencial teórico da STPC (Entrevistado III);

(ii) no médio prazo, incluir o Pró-Ética na política de integridade do governo brasileiro, como parte do sistema de prevenção à corrupção (Entrevistado III); e

(iii) incluir o Pró-Ética como um termômetro da política anticorrupção voltada para o setor privado, observando quais setores estão avançando bem e em quais é necessária atuação governamental (Entrevistado II). O mesmo poderia ser pensado em relação ao porte das empresas e às regiões do país em que estão estabelecidas.

3.4.1.2. Aprimorar a comunicação interna na CGU sobre o Pró-Ética

Ainda no contexto da falta de definição institucional, foram identificadas dificuldades de comunicação entre a STPC e outras áreas da CGU, dadas as distinções entre o tipo de atividade realizada e o foco na auditoria. Estas dificuldades prejudicariam uma validação interna do Pró-Ética. A esse respeito, sugerimos verificar a conveniência e oportunidade de:

(i) demonstrar claramente que está sendo realizada gestão dos riscos do programa, acatando eventuais sugestões de outras áreas para seu aperfeiçoamento;

(ii) colher opiniões das outras áreas em momentos de inflexão do programa, como em casos de reformulação; e

(iii) desenvolver e aplicar indicadores que possam auferir em nível mais concreto o grau de sucesso do programa, inclusive buscando estimar a economia de recursos públicos decorrentes da prevenção da corrupção em contratos governamentais com Empresas Pró-Ética.

3.4.1.3. Ampliar e normatizar a participação do Comitê Gestor

O Comitê Gestor apareceu como força e fraqueza em nossa matriz SWOT atualizada, além de ser um dos atores com os quais poderiam ser firmadas parcerias institucionais. A força está associada à sua existência legitimando as decisões tomadas no âmbito do programa, enquanto as fraquezas estavam ligadas principalmente à falta de engajamento de seus membros, mas também ao seu perfil. A esse respeito, sugerimos verificar a conveniência e oportunidade de:

(i) a CGU atuar a) esclarecendo para o Comitê o que se espera como resultado do Pró-Ética, a relevância do programa e as responsabilidades decorrentes de seu envolvimento e b) cobrando sua participação (Entrevistado I);

(ii) realizar maior número de reuniões do Comitê (Entrevistado I), permitindo que participe ativamente das diferentes fases do programa, não apenas da decisão quanto à lista das Empresas Pró-Ética;

(iii) criar regulamento específico para o Comitê Gestor e a Secretaria Executiva, detalhando e ampliando as previsões do Regulamento do Pró-Ética;

(iv) no item (iii), incluir critérios para seleção dos membros do Comitê Gestor no âmbito das instituições participantes, de modo a evitar conflitos de interesses e garantir que os representantes tenham qualificação técnica na área de *compliance*/ integridade (Entrevistados I e IV); e

(v) criar Código de Ética para o Comitê Gestor (Entrevistado III).

3.4.1.4. Refinar o tratamento da confidencialidade

Observamos na discussão sobre a fraqueza associada ao Comitê Gestor a necessidade de regulamentar o tratamento às informações sensíveis que as empresas confiam à Secretaria Executiva e ao Comitê Gestor do Pró-Ética a fim de serem avaliadas. A esse respeito, sugerimos verificar a conveniência e oportunidade de:

(i) criar termo de confidencialidade a ser assinado por todos (incluindo Comitê Gestor, Secretaria Executiva e avaliadores) os que têm acesso às informações que as empresas inserem no sistema (Entrevistado III), preservando essas informações de riscos de utilização indevida;

(ii) criar termo de confidencialidade com a previsão de que informações sobre as empresas aprovadas apenas serão públicas no momento da premiação, não podendo ser compartilhadas antes disso. Tal termo seria assinado por todos os que têm informação sobre as empresas selecionadas antes do evento, por exemplo, membros do Comitê Gestor, da Secretaria Executiva e das próprias empresas aprovadas; e

(iii) buscar garantir que apenas pessoas autorizadas tenham acesso aos documentos fornecidos pelas empresas e à lista de empresas aprovadas, por exemplo, aperfeiçoando as restrições de acesso às pastas eletrônicas e controlando a impressão e movimentação de documentos físicos.

3.4.2. Recursos humanos e tecnológicos

Conforme assinalamos no capítulo 2 e nas seções anteriores deste capítulo, os relatórios de avaliação são força do Pró-Ética, essencialmente relacionada com a qualidade da equipe técnica responsável pela avaliação. Porém, restrições quanto a recursos humanos e tecnológicos são consideradas fraquezas do programa. Trataremos desses dois aspectos a seguir.

3.4.2.1. Identificar, capacitar e manter avaliadores

Em relação aos recursos humanos, notamos dificuldade não apenas na quantidade de avaliadores necessária, mas também no perfil adequado. Assim, ainda que a questão da crescente demanda pelo programa seja endereçada de outras formas, permanecerá a necessidade de identificação, capacitação e manutenção de avaliadores com perfil adequado. A esse respeito, sugerimos verificar a conveniência e oportunidade de:

(i) analisar se os avaliadores da CGU sede são suficientes para atender à demanda na próxima edição do programa, consideradas as definições quanto ao seu objetivo e forma de funcionamento. Caso não sejam, buscar identificar entre os avaliadores das unidades regionais os que possuem perfil mais adequado[54];

[54] O Entrevistado III assinalou que essa identificação de perfil já está sendo realizada, mas não deu indicações de como.

(ii) capacitar os avaliadores (Entrevistado III), mesmo os que já tenham substantivo conhecimento prévio em *compliance*, mas sobretudo os que não o tem; e

(iii) dada a dificuldade na identificação e capacitação de tais avaliadores, criar políticas de incentivo para que continuem atuando no Pró-Ética com a produção de análises de qualidade.

3.4.2.2. Aperfeiçoar o sistema em que são inseridas as informações para avaliação

No que diz respeito ao sistema pelo qual a empresa candidata insere suas informações e documentação de suporte para ser avaliada, também foram registrados problemas. Estes ocorreriam tanto porque é necessário continuar repetindo dados já inseridos nos anos anteriores quanto porque é lento e ocorrem erros que levam à perda de informações já preenchidas. A esse respeito, sugerimos verificar a conveniência e oportunidade de:

(i) realizar investimento tecnológico para aperfeiçoamento do sistema, que permita aumento da velocidade de *upload* e garanta salvamento automático de dados inseridos enquanto o questionário está sendo preenchido a fim de minimizar perdas de dados. Idealmente, tal investimento não seria realizado apenas pela CGU, que hoje mantém o sistema, mas contaria com o apoio do Comitê Gestor;

(ii) verificar a possibilidade de armazenamento das informações que a empresa registra em um ano de modo que consiga resgatá-las para preenchimento do questionário em edição seguinte do Pró-Ética, nos moldes do que ocorre hoje com o imposto de renda. Tal solução evitaria que a empresa entrasse em contradição sobre a evolução de seu programa e pouparia tempo das empresas que se inscrevem de forma recorrente no programa (Entrevistado IV); e

(iii) caso o item (ii) se concretize, verificar a possibilidade de que os apontamentos do avaliador também fiquem salvos (não aparecendo para a empresa) de uma edição para outra. Assim, o novo avaliador poderia se valer das recomendações ou pontos positivos registrados pelo anterior, sem que fosse tolhida a possibilidade de realizar as alterações que julgasse necessárias.

3.4.3. Comunicação

Percebemos na análise realizada a falta de uma estratégia de comunicação no Pró-Ética, no que diz respeito à divulgação tanto dos documentos de orientação, incluídos como mecanismo

de funcionamento, quanto do próprio programa e das Empresas Pró-Ética. Forneceremos propostas sobre o tema nos dois itens seguintes.

3.4.3.1. Melhorar a comunicação de documentos de orientação

Comentamos como cada vez mais empresas conhecem o programa e solicitam acesso ao sistema, mas quantidade muito menor chega a ser avaliada e receber os relatórios com sugestões para aperfeiçoamento de seus programas de integridade. Esse número seria ainda mais reduzido caso fossem adotadas as propostas para seleção das empresas apresentadas no tópico seguinte. Desse modo, acreditamos que o programa deveria explorar as formas de indução que não envolvam a atuação direta de um avaliador, tendo maior abrangência. A esse respeito, sugerimos verificar a conveniência e oportunidade de:

(i) atualizar os guias da Coleção Programa de Integridade, considerados novos entendimentos sobre os programas de integridade firmados na CGU (Entrevistado III);

(ii) criar aba específica para comunicação de materiais orientativos na página eletrônica do Pró-Ética, consolidando tais documentos e os apresentando de forma atrativa e fácil para as empresas;

(iii) sobre o item (ii), separar os materiais entre os gerais ou específicos para determinados públicos, por exemplo, MPEs;

(iv) sobre o item (ii), incluir *links* para materiais produzidos pelos parceiros, como os da iniciativa Empresa Íntegra e pesquisas relacionadas ao tema produzidas pela CNI e pelo Instituto Ethos, por exemplo;

(v) sobre o item (ii), divulgar esta forma de comunicação nos esforços de divulgação tratados no item seguinte.

3.4.3.2. Estruturar a divulgação do programa e das Empresas Pró-Ética

Vimos que a divulgação do Pró-Ética e das empresas premiadas foi intensificada nos últimos anos, particularmente a partir da reforma de 2014, trazendo retorno positivo em termo de crescimento e diversificação da demanda ao programa. Mas notamos também que o tema não está esgotado, dado que recebemos propostas de como ampliar e otimizar essa divulgação. A esse respeito, sugerimos verificar a conveniência e oportunidade de:

(i) criar estratégia de divulgação para apresentar o programa às empresas diferentes regiões brasileiras (Entrevistado III);

(ii) incluir os membros do Comitê Gestor nessa estratégia de divulgação, auxiliando em sua implementação (Entrevistado IV), mas também no seu desenvolvimento e financiamento;

(iii) engajar as Empresas Pró-Ética nos esforços de divulgação, por exemplo, ajudando em questões logísticas e/ou participando como painelistas e compartilhando suas experiências (Entrevistado IV);

(iv) explorar parcerias com os membros do Comitê Gestor, Empresas Pró-Ética (nestes casos, partindo de previsão já expressa no Regulamento do Pró-Ética) e outras instituições para a divulgação do programa para suas redes, seja por meio eletrônico, da menção ao programa em eventos, entre outros; e

(v) explorar parcerias com órgãos governamentais que possam (a) utilizar o Pró-Ética como critério na seleção de fornecedores, parceiros, etc. ou (b) de alguma outra forma atuar no incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa pelas empresas com as quais se relacionam (Entrevistado I).

3.4.4. Seleção

Observamos que o sucesso do programa, com fortalecimento de sua marca, tem levado a um aumento crescente da demanda, para o qual sua estrutura não estava preparada. Paralelamente, os avaliadores estariam cada vez mais especializados, levando mais tempo na análise de pontos que antes não eram objeto de atenção. Portanto, seria necessário reduzir o número de empresas a serem avaliadas ou aumentar o de avaliadores. Dadas as dificuldades em relação à ampliação do número de avaliadores (selecionar profissionais com o perfil adequado e treiná-los em tempo hábil), concentraremos nossas sugestões no segundo caminho.

3.4.4.1. Limitar as empresas que podem se inscrever

Surgiram diversas ideias durante as entrevistas sobre como reduzir o público que poderia se inscrever para cada edição do Pró-Ética e, a depender do critério, ainda diversificar as selecionadas como Empresas Pró-Ética. Ainda que vejamos dificuldades de justificativa e de operacionalização na aplicação de tais critérios, estes serão compartilhados a seguir:

(i) limitar o Pró-Ética a setores/ nichos de mercado em que se acredite que os temas de *compliance* não foram adequadamente absorvidos, permanecendo a necessidade de fomento, de modo a identificar empresas líderes que "puxem" o setor (Entrevistado II);

(ii) limitar o Pró-Ética a empresas que comprovadamente tenham contratos, concessões ou outro tipo de interação com o setor público (Entrevistado III);

(iii) limitar o Pró-Ética a setores que tenham mais atuação com o setor público, como construção ou saúde (Entrevistados II e III);

(iv) limitar o Pró-Ética a setores em que já existe mapeado o risco de corrupção e organizações da sociedade civil estão atuando em seu monitoramento (Entrevistado II); e

(v) para todos os casos, considerar a opção de escolher um ou mais setores por edição do Pró-Ética (Entrevistado II).

3.4.4.2. Utilizar automação no estágio inicial de avaliação

Outra saída para reduzir o número de empresas avaliadas por servidores, que não exclui a limitação das empresas que podem se inscrever, seria a utilização de automação no estágio inicial de avaliação. Assim, as empresas com programas de integridade menos estruturados, sobretudo MPEs, poderiam receber avaliação e orientação de como aperfeiçoar seu programa de integridade sem que fosse necessário despender o tempo de uma avaliação completa. A esse respeito, sugerimos verificar a conveniência e oportunidade de:

(i) reformular os mecanismos do programa a fim de permitir avaliação completa apenas de empresas com programas de integridade mais robustos, com avaliações intermediárias de programas menos maduros (Entrevistado I);

(ii) utilizar automação para realizar o primeiro filtro da avaliação, um autodiagnostico. Esse autodiagnostico poderia ser realizado na forma de um questionário inicial que excluiria das etapas seguintes do processo as empresas que não tem um programa minimamente estruturado (Entrevistado IV);

(iii) no contexto do item (ii), fornecer às empresas avaliadas sua pontuação final e uma mensagem da CGU indicando o quão longe estão de serem reconhecidas como Empresas Pró-Ética (Entrevistado IV); e

(iv) na mensagem do item (iii), fornecer às empresas, ainda, apontamentos específicos por eixo do programa de integridade (instância responsável, comunicação e treinamento, etc.) orientando sobre quais medidas precisam ser implementadas e indicando material para consulta. Idealmente, tais apontamentos trariam uma diferenciação de acordo com o porte da empresa. No futuro, se os avaliadores tiverem orientações específicas também para determinados setores, poderiam igualmente ser inseridas nos textos das mensagens automáticas.

3.4.5. Avaliação

A qualidade da avaliação é um ponto forte do programa e os relatórios de avaliação foram validados como um de seus mecanismos de funcionamento para incentivar a adoção de medidas de integridade corporativa. Ainda assim, foram identificadas oportunidades para seu aperfeiçoamento, conforme comentaremos a seguir.

3.4.5.1. Rever o ciclo da avaliação

Apresentamos no capítulo 2 o funcionamento o Pró-Ética, descrevendo suas fases previstas em Regulamento. Neste capítulo 4, fornecemos argumentos que indicam que o tempo para execução de todas essas fases não é suficiente, pressionando tanto empresas quanto avaliadores, Secretaria Executiva e Comitê Gestor. A esse respeito, sugerimos verificar a conveniência e oportunidade de:

(i) fornecer ao menos seis meses entre a entrega dos relatórios de uma edição à empresa e a abertura de inscrições para a próxima, permitindo que analisem, apliquem e tenham evidências das modificações solicitadas pelos avaliadores (Entrevistado IV); e

(ii) tornar o programa bianual, fornecendo mais tempo às empresas (Entrevistado III) e também a quem avalia seus programas, realiza as diligências que precedem a indicação como possível Empresa Pró-Ética e toma a decisão sobre as aprovadas.

3.4.5.2. Apurar a redação do questionário de avaliação

Vimos no capítulo 2 o formato do questionário de avaliação adotado no âmbito do Pró-Ética, que passou a ser incluído na teoria do programa atualizada como um dos mecanismos pelos

quais o programa incentiva a adoção de medidas de integridade corporativa. Porém, também identificamos críticas quanto (i) à sua extensão e (ii) à dificuldade de direcionamento em relação às medidas de integridade que o governo quer induzir e ao perfil da empresa. A esse respeito, sugerimos verificar a conveniência e oportunidade de:

(i) reduzir o número de perguntas no questionário, concentrando esforços nas medidas que o programa quer estimular (Entrevistado I);

(ii) utilizar a *expertise* do Comitê Gestor para determinar quais são essas medidas e como serão expressas em perguntas (Entrevistado I), eventualmente consultando também outras instituições que não sejam membros do Comitê; e

(iii) reduzir o número de subitens em cada pergunta, concentrando a avaliação no que se espera de uma empresa que tem determinado perfil e risco em relação àquela medida (Entrevistado IV).

3.4.5.3. Intensificar a customização da avaliação

Comentamos em diversas oportunidades que os relatórios de avaliação são considerados ativos importantes para as empresas e um mecanismo efetivo para fazer com que busquem o programa. Mas notamos também que a avaliação realizada parece não estar customizada o suficiente para permitir que a diversidade no perfil das empresas que solicitam acesso ao sistema do programa chegue à lista de Empresas Pró-Ética. Portanto, propomos que a customização da avaliação, que já avançou a partir da adoção do Formulário de Análise de Perfil, seja intensificada. A esse respeito, sugerimos verificar a conveniência e oportunidade de:

(i) maior especialização da equipe técnica responsável pela avaliação, particularmente no que diz respeito aos elementos necessários ou não para um programa de integridade de empresa de determinado setor. Para tal fim, a Secretaria Executiva do Pró-Ética poderia contar com o apoio do Comitê Gestor e estabelecer outras parcerias institucionais;

(ii) alinhar o que se espera de um programa de integridade de uma empresa de pequeno porte (estrutura da área de *compliance*, formalização/documentação de procedimentos, etc), considerando seu perfil de riscos, mas também sua realidade no Brasil (Entrevistado I);

(iii) realizar eventual diferenciação na análise de programas de integridade de empresas que já passaram por crises envolvendo casos de corrupção ou estão em mercados bastante regulados daquelas que não estão em tais circunstâncias (Entrevistado IV); e

(iv) definir como lidar com a candidatura de microempresas, estabelecendo eventualmente algum reconhecimento para sua manifestação de compromisso com a integridade, mas não despendendo esforços em sua avaliação (Entrevistado I).

3.4.6. Reconhecimento

Por fim, discutimos tanto no âmbito da teoria do programa quanto da matriz SWOT que o reconhecimento é um canal importante de funcionamento do programa. Notamos na análise das entrevistas algumas oportunidades para explorar melhor a premiação das Empresas Pró-Ética e a divulgação das melhores práticas, as quais serão compartilhadas a seguir.

3.4.6.1. Explorar melhor a ocasião da premiação

Consideramos uma decisão bastante acertada da reforma de 2014 instituir uma formalização da entrega de prêmios, que vem ocorrendo nas Conferências Lei Empresa Limpa. Porém, identificamos oportunidades de explorar melhor a ocasião da premiação. A esse respeito, sugerimos verificar a conveniência e oportunidade de:

(i) realizar o evento da premiação em mês mais oportuno;

(ii) dar mais publicidade ao evento, garantindo a participação da imprensa (Entrevistado IV); e

(iii) analisar a possibilidade de retomar a realização do evento em outras cidades além de Brasília (como São Paulo, que é localização geográfica da maior parte das empresas que participam do programa, ou capitais em outras regiões em que tenha sido identificada a necessidade de ampliar sua divulgação).

3.4.6.2. Otimizar o reconhecimento de melhores práticas

O reconhecimento de melhores práticas de promoção da integridade e de prevenção da corrupção é um recurso bastante interessante previsto no Regulamento do Pró-Ética (Art. 1º, inciso III), mas ainda pouco explorado. Em 2017, pela primeira vez foram publicadas, selecionando

práticas das Empresas Pró-Ética 2016. Porém, o *timing* da publicação foi ruim, ocorrendo de forma concomitante com a realização da 4ª Conferência Lei Empresa Limpa, ocasião da premiação das Empresas Pró-Ética 2017. A esse respeito, sugerimos verificar a conveniência e oportunidade de:

(i) realizar a publicação das melhores práticas logo após a premiação das empresas nas quais foram selecionadas; e

(ii) fornecer maior publicidade às boas práticas eleitas, por exemplo, dedicando momento para apresentá-las no evento em que ocorre a premiação das Empresas Pró-Ética e, eventualmente, incluindo mesas de debates com os temas de algumas melhores práticas para que as empresas possam tratar do assunto.

Conclusões

Neste último capítulo, apresentaremos as conclusões desta pesquisa, explicitando suas contribuições, seus limites e oportunidades de pesquisa abertas. Conforme informamos na Introdução, nosso objetivo com esta pesquisa foi explicar como o Pró-Ética incentiva a adoção de medidas de integridade corporativa no Brasil. Para tanto, realizamos um estudo de caso do programa a partir de propostas de teoria do programa e matriz SWOT que expressaram nossa percepção quanto ao seu resultado final esperado, seus mecanismos de funcionamento (atividades e resultados intermediários) e suas forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

Verificamos a aderência de nossa percepção sobre o programa com a realidade por meio da análise de "correspondência de padrão" entre o proposto e os dados empíricos coletados. Como resultado, obtivemos versões atualizadas da teoria do programa, resposta à nossa pergunta de pesquisa, e da matriz SWOT. De acordo com nossa teoria do programa atualizada, os insumos principais do Pró-Ética são seus recursos humanos e tecnológicos. A partir desses insumos, obtivemos como principais atividades executadas no âmbito do programa: o fornecimento de orientação sobre programas de integridade; a elaboração de relatórios de avaliação sobre os programas de integridade das empresas que se candidatam e atendem aos requisitos de admissibilidade; e o reconhecimento como Empresas Pró-Ética daquelas que atingem a pontuação necessária.

A partir destes insumos e atividades, obtivemos como resultados intermediários do Pró-Ética: a identificação por todas as empresas que buscam o Pró-Ética das medidas esperadas para seu programa de integridade, por meio dos documentos de orientação; a utilização dos apontamentos do relatórios de avaliação pelas empresas avaliadas para o aperfeiçoamento de suas medidas de integridade; e o aperfeiçoamento contínuo dos programas de integridade e o incentivo para que outras empresas busquem o programa, pelas Empresas Pró-Ética. Por fim, validamos como resultado final esperado o incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa no Brasil.

Nossa conclusão, a partir da resposta à pergunta de pesquisa e com apoio dos apontamentos da matriz SWOT, é que o Pró-Ética tem sido bem-sucedido na forma em que atua para o incentivo à adoção de medidas de integridade corporativa. Ao mesmo tempo, nossa análise indicou que o programa passa por momento de inflexão, no qual é necessário repensar seu resultado

final esperado e tomar decisões quanto aos mecanismos de funcionamento que levem a tal resultado.

Dada a conclusão, foram apresentadas sugestões para o aperfeiçoamento do programa, divididas em seis grandes temas. No item referente à governança, sugerimos: a formalização do programa; a melhoria da comunicação interna na CGU a seu respeito; a ampliação e normatização da participação do Comitê Gestor; e o tratamento da confidencialidade das informações fornecidas pelas empresas para efeitos da avaliação. Quanto aos insumos de recursos humanos e tecnológicos, propusemos: a identificação, capacitação e manutenção dos avaliadores, ativo importante para o sucesso do programa; e o aperfeiçoamento do sistema em que são inseridas as informações para avaliação, hoje alvo de críticas.

No tópico seguinte, referente à comunicação, recomendamos: melhorar a comunicação de documentos de orientação; e estruturar a divulgação do programa, contando com a colaboração de outros atores. Em relação à seleção das empresas a serem avaliadas, aspecto importante para que o programa lide com a crescente demanda, sugerimos: limitar as empresas que podem se inscrever; e utilizar automação no estágio inicial de avaliação. Tratando da avaliação propriamente dita, propusemos: rever o ciclo da avaliação; apurar a redação do questionário de avaliação; e intensificar a customização da avaliação. Por fim, no que diz respeito ao reconhecimento, apontamos a necessidade de: explorar melhor a ocasião da premiação; e otimizar o reconhecimento de melhores práticas.

Em nossa perspectiva, este trabalho permitiu: (i) demonstrar as bases teóricas de programas de incentivo por benefício reputacional, por vezes desconhecidas pelas pessoas envolvidas na formulação, tomada de decisão e implementação da política; (ii) documentar o histórico e o funcionamento do programa, bem como prover análises estatísticas sobre seu funcionamento; (iii) colher e documentar diferentes opiniões sobre o programa (atores em diversas posições da CGU relacionadas à sua gestão, bem como de empresa que é usuária do programa desde sua concepção); (iv) fornecer propostas de teoria do programa e matriz SWOT, para que os atores envolvidos na formulação, tomada de decisão e implementação reflitam se correspondem com a realidade e são os desejáveis; e (v) oferecer sugestões organizadas por temas para apoiar a reflexão e tomada de decisão quanto relacionadas ao programa. Tais sugestões foram utilizadas no processo de reformulação do programa.

Quanto aos limites da pesquisa, reconhecemos que: (i) como pesquisa qualitativa, seus resultados são necessariamente subjetivos; (ii) a pesquisa foi realizada como estudo de caso de iniciativa incentivo à integridade corporativa via benefício reputacional, mas seus resultados não são automaticamente aplicáveis a outras iniciativas do mesmo tipo; (iii) o fato de a pesquisadora ter se tornado servidora da CGU facilitou o acesso aos dados, o agendamento das entrevistas e a utilização dos resultados da pesquisa, mas reduziu a objetividade na visão sobre o programa; e (iv) a não realização de entrevista com membro do Comitê Gestor deixou uma lacuna na pesquisa, a ser considerada quando da utilização dos dados para o aperfeiçoamento do programa.

Mesmo com os limites apontados, em nossa opinião, esta pesquisa abre a possibilidade de novas investigações na área. Nesse contexto, seria possível, por exemplo: (i) estudar outros programas governamentais de promoção da integridade corporativa por incentivo; (ii) expandir esta pesquisa sobre o Pró-Ética, com realização de mais entrevistas, aplicação de questionários fechados com o universo de empresas usuárias, membros do Comitê Gestor e/ou Empresas Pró-Ética; (iii) analisar experiências de Empresas Pró-Ética, verificando as mudanças culturais estabelecidas a partir das medidas adotadas para atender aos critérios do programa e seu desenvolvimento após o recebimento da premiação, opção cogitada em estágios iniciais desta pesquisa; ou (iv) avançar para a realização de estudos quantitativos dos resultados e impactos do programas, por exemplo, por meio da construção de séries temporais ou análise de dados em painel.

Referências

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 4, out-dez 2000. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/334/340>. Acesso em 03.06.2016.

BECKER, G.; G, STIGLER. Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. **The Journal of legal Studies**, v. 3, 1974, p. 1–19.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. **Em Tese**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan. 2005. ISSN 1806-5023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/%2018027/16976>. Acesso em: 11 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Pró-Ética**. 2017a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica>. Acesso em 26 jul. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Regulamento Pró-Ética.** Brasília: CGU, 2017b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/arquivos/documentos-e-manuais/regulamento-2017.pdf>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Documento Orientativo para Preenchimento do Questionário de Avaliação**. Brasília: CGU, 2017c. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/arquivos/documentos-e-manuais/orientacao-preenchimento-formulario-2016.pdf>. Acesso em 26 jul. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Estatísticas**. 2017d. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/pro-etica-em-numeros>. Acesso em 29 out. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Ministério da Transparência e Sebrae lançam Rede Nacional Empresa Íntegra.** 11 jul. 2017e, atualizado em 12 jul. 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/ministerio-da-transparencia-e-sebrae-lancam-rede-nacional-empresa-integra>. Acesso em 30 jul. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**. CGU e Sebrae iniciam atuação nacional do Programa Empresa Íntegra.** 07 jun. 2017f. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/06/cgu-e-sebrae-iniciam-atuacao-nacional-do-programa-empresa-integra>. Acesso em 30 jul. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**. Ministro da Transparência apresenta Pró-Ética 2017 para empresários de todo país.** 03 mar. 2017g. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/03/ministro-da-transparencia-apresenta-pro-etica-2017-para-empresarios-de-todo-pais>. Acesso em 13 set. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**. Avaliação.** 2017h. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/avaliacao>. Acesso em 08 out. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**. 3M do Brasil.** 2017i. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/entrevistas/3m-do-brasil>. Acesso em 21 dez. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**. Tecnew Consultoria em Informática S/A.** 2017j. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/entrevistas/tecnew>. Acesso em 21 dez. 2017.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Conheça o Programa Agro + Integridade**. Atualizado em 14 dez. 2017k. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/integridade/programa-de-integridade-do-mapa>. Acesso em 13 jan. 2018.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Perguntas e Respostas**. Atualizado em 14 dez. 2017l. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/integridade/perguntas-e-respostas>. Acesso em 13 jan. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Lei cria Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**. 30 set. 2016a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/09/lei-cria-ministerio-da-transparencia-fiscalizacao-e-controladoria-geral-da-uniao>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**. Mapa Estratégico - Missão, Visão e Valores**. 01 mar. 2016b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/planejamento-estrategico/imagens/mapaestratgico.png/view>. Acesso em 16 mar. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Ministério da Transparência divulga empresas aprovadas no Pró-Ética 2016.** 16 nov. 2016c. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/11/ministerio-da-transparencia-divulga-empresas-aprovadas-no-pro-etica-2016>. Acesso em 10 set. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Mecanismo de Avaliação**. Convenção da OEA. 16 mai. 2014, atualizado em 09 jun. 2016d. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/a-convencao>. Acesso em 21 jun. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Mecanismo de Avaliação**. Convenção da OCDE. 11 mar. 2014, atualizada em 10 fev. 2016e. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/mecanismo-de-avaliacao>. Acesso em 21 jun. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Controladoria lança novo formato de cadastro de empresas comprometidas com a ética**. 07 mai. 2015a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/05/cgu-lanca-novo-formato-de-cadastro-de-empresas-comprometidas-com-a-etica>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa. **Portaria Conjunta nº 2.279, de 9 de setembro de 2015**. Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de microempresa e de empresa de pequeno porte. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/09/2015&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=80>. Acesso em 24 jul. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Guia de **Implantação e Programa de Integridade nas Empresas Estatais.** Orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais. Brasília, 2015c. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf>. Acesso em 06 jul. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1o de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, 2015c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>. Acesso em 24 jul. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Programa de Integridade:** Diretrizes para Empresas Privadas. Brasília, 2015e. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em 07 mai. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 01 ago. 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em 31 jul. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Convenções Internacionais**. 19 dez. 2013b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencoes-internacionais>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Cadastro positivo, da CGU e do Ethos, está em consulta pública**. 21 mai. 2010a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2010/05/cadastro-positivo-da-cgu-e-do-ethos-esta-em-consulta-publica>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **CGU e Ethos lançam cadastro de empresas comprometidas com a ética**. 08 dez. 2010b. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/noticias/2010/12/cgu-e-ethos-lancam-cadastro-de-empresas-comprometidas-com-a-etica>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Histórico**. 201-a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/historico>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência **Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas**. 201-b. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/ceis/saiba-mais>. Acesso em 31 jul. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Lei Anticorrupção**. 201-c. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao>. Acesso em 27 mai. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Conhecendo o Pró-Ética**. 201-d. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/saiba-mais>. Acesso em 31 jul. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Conferência Lei Empresa Limpa**. 201-e. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/conferencia-lei-empresa-limpa>. Acesso em 13 set. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Coleção Programa de Integridade**. 201-f. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade>. Acesso em 14 jan. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Comitê Gestor**. 201-g. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/comite-gestor>. Acesso em 06 fev. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Convenção da OEA**. 20--a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **A Convenção**. Convenção da OEA. 20--b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/a-convencao>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Convenção da OCDE**. 20--c. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **A Convenção**. Convenção da OCDE. 20--d. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/a-convencao>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Convenção da ONU**. 20--e. Disponível em: < http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **A Convenção**. Convenção da ONU. 20--f. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/a-convencao/a-convencao>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco aplicados em Auditoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010c, 22 p.

BOURDIEU, P. **A miséria do mundo**. Trad. Mateus S. Soares. 3a ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

BREIT, E.; LENNERFORS, T.; OLAISON, L. Critiquing corruption: A turn to theory. **Ephemera: theory & politics in organization**, v. 15, n. 2, 2015, p. 319 – 336. Disponível em: <https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:881988/FULLTEXT01.pdf>. Acesso em 08 mar. 2018.

CARDOSO, A. G. Governança corporativa, transparência e compliance nas empresas estatias: o regime instituído pela Lei 13.306/2016. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, Curitiba, nº 116, out. 2016. Disponível em: < http://www.justen.com.br/pdfs/IE116/IE116-Andre-governan%C3%A7a-e-compliance-empresas-estatais.pdf>. Acesso em 06 fev. 2018.

COIMBRA, M. A.; MANZI, V. A. (Coord.). **Manual de Compliance**: preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas, 2010

COLÔMBIA. Presidencia de la República. Secretaría de Transparencia. **Registro Empresas Activas en Cumplimiento Anticorrupción.** 5 jun. 2015. Disponível em: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/comunicados/Paginas/comunicado_registro-empresas-activas-en-cumplimiento-anticorrupcion.aspx>. Acesso em 21 jun. 2017.

_____. Presidencia de la República. Secretaría de Transparencia. **Empresas Activas en Cumplimiento Anticorrupción**. 201-. Disponível em: <http://www.iniciativaeaca.org/folleto.pdf>. Acesso em 31 jul. 2017.

COSO - COMITEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. ***Internal Control:*** *Integrated Framework*. United States of America, 1992.

CORRUPTION. In: TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Anti-Corruption Glossary** (online). Disponível em: <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>. Acesso em 20 dez. 2017.

DYE, T. **Understanding public policy**. Englewwod Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972

FERRAZ, C.; FINAN, F.; MOREIRA, D. Corrupção, Má Gestão, e Desempenho Educacional: Evidências a Partir da Fiscalização dos Municípios. In: XXXVI ENCONTRO NACIONAL DE

ECONOMIA, 2008, Salvador. **Trabalhos aprovados**... Disponível em: <http://www.anpec.org.br/novosite/br/encontro-2008#trabalhos>. Acesso em 12 mar. 2018.

FOLHA DE S. PAULO. **Pró-Ética 2016**. Estúdio Folha. São Paulo, 04 dez. 2016a.

_____. **Quatro diferentes painéis discutem combate à corrupção**. Estúdio Folha. São Paulo, 02 dez. 2016b. Disponível em: <http://estudio.folha.uol.com.br/pro-etica/2016/12/1837971-quatro-diferentes-paineis-discutem-combate-a-corrupcao.shtml>. Acesso em 27 jul. 2017.

_____. **Organização prevê mais inscritos em 2017.** Estúdio Folha. São Paulo, 02 dez. 2016c. Disponível em: <http://estudio.folha.uol.com.br/pro-etica/2016/12/1837968-organizacao-preve-mais-inscritos-em-2017.shtml>. Acesso em 27 abr. 2017.

GABARDO, E; CASTELLA, G. M. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

GERRING, J. What is a case study and what it is good for?, **American Political Science Review**, v. 98, n. 2: 341-354, 2004.

GONSALES, A. **Empresas à frente**. [Editorial]. Revista LEC, ano 4, nº 16, p. 4, dez. 2016.

GUPTA, S; DAVOODI, H.; ALONSO-TERME, R. **Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?**.Working Paper of the International Monetary Fund, WP/98/76. Mai.1998. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9876.pdf>. Acesso em 31 jul. 2017.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública, seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). Coordenação de Metodologia das Estatísticas de Empresas, Cadastros e Classificações. **Estatísticas do cadastro central de empresas**: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 87p. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100618.pdf >. Acesso em 22 dez. 2017.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil). **Resolução nº 02**, de 30 de junho de 2016. Estabelece normas e diretrizes para apresentação de dissertações e projetos de intervenção no âmbito do Curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

INSTITUTO ETHOS. **Sobre o Instituto**. 201-. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/conteudo/sobre-o-instituto/#.WSm7B2jyvIV>. Acesso em 27 mai. 2017.

_____. **Empresa Pro-Ética**. 2016. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/conteudo/projetos/integridade/empresa_pro_etica/#.WSnRlmjyvIU>. Acesso em 31 jul. 2017.

ISO - INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 37001**: Anti-bribery management systems. Geneva: ISO Central Secretariat, 2016. Disponível em: <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/iso_37001_anti_bribery_mss.pdf >. Acesso em 25 jul. 2017.

_____. **ISO 19600**. 201-. Disponível em: <http://www.iso.org/iso/home/store/catalogue_tc/catalogue_detail.htm?csnumber=62342>. Acesso em 10 mai. 2017.

INTOSAI - INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. INTOSAI GOV 9130. **Diretrizes para Normas de Controle Interno do Setor Público – Informações Adicionais sobre Gestão de Risco nas Entidades**. Viena: INTOSAI - Secretaria Geral, 2007. Tradução: Antonio Alves de Carvalho Neto. Brasília, 2013.

JOHNSTON, M. The definitions debate: Old Conflicts in New Guises. *In*: JAIN, A. K. (ed.) **The political economy of corruption**. London, New York: Routledge, 2001.

KPMG Consultoria Ltda. **Pesquisa Maturidade do Compliance no Brasil - 2ª edição**. 20 jan. 2017. Disponível em: <https://home.kpmg.com/br/pt/home/insights/2017/01/pesquisa-maturidade-do-compliance-no-brasil-2a-edicao.html>. Acesso em 10 jan. 2018.

KLITGAARD, R. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press, 1988.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa**. 3a ed. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

LEFF, N. H. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, 1964, p. 8-14

MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (Brasil). **Entenda o Caso**. 201-. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em 06 fev. 2018.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ODELL, J. Case Study Methods in International Political Economy. **International Studies Perspectives**, vol 2, núm. 2, mai. 2001, p.161–176. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1528-3577.00047>. Acesso em 08 set. .2016.

OEA - ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção. **República Federativa do Brasil**: Relatório Final (Aprovado na Sessão Plenária de 14 de Setembro de 2012). SG/MESICIC/doc.330/12 rev. 4. Washington, 14 set. 2012. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_bra_por.pdf>. Acesso em 21 jun. 2016.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. CleanGovBiz. **The rationale for fighting corruption.** Background brief. Paris:

CleanGovBiz Initiative, 2014a. Disponível em: <https://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. **Fase III – Relatório sobre a implementação da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais no Brasil.** Paris, out. 2014b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacao3_portugues.pdf>. Acesso em 21 jun. 2017.

_____. **Phase III Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the US**. Paris, out. 2010. Disponível em: < http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/unitedstates-oecdanti-briberyconvention.htm>. Acesso em 06 fev. 2018.

_____. CleanGovBiz. **Boosting Integrity, Fighting Corruption**. Paris: CleanGovBiz Initiative, 201-a. Disponível em: <http://www.oecd.org/corporate/50350066.pdf>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. CleanGovBiz. **Private sector integrity**. Toolkit. Paris: CleanGovBiz Initiative, 201-b. Disponível em: <https://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/privatesectorintegrity.htm>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. CleanGovBiz. **The role for international conventions.** International conventions. Paris: CleanGovBiz Initiative, 201-c. Disponível em: <https://www.oecd.org/cleangovbiz/internationalconventions.htm>. Acesso em 27 abr. 2017.

PONDÉ, J. L. **Nova Economia Institucional**. Roteiro de curso, Direito Rio, vol. 1. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007. Disponível em: <http://epge.fgv.br/we/Direito/NovaEconomiaInstitucional/2008?action=AttachFile&do=get&target=nei1.pdf>. Acesso em 08 out. 2017.

REVISTA LEC. A régua subiu. São Paulo, ano 4, nº 16, dez. 2016.

RIBEIRO, M. C. P.; DINIZ, P. D. F. Compliance e Lei Anticorrupção nas Empresas. **Revista de Informação Legislativa,** ano 52, núm. 205, jan./mar. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p87.pdf>. Acesso em 15 jan. 2018.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and government**: causes, consequences, and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. **Corruption**: A Study in Political Economy. New York: Academic Press, 1978.

SCOTT, J. C. Corrupção eleitoral. O aparecimento das máquinas políticas. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, 1971, p. 37-73.

SILVEIRA EV, L.; GOMES, A. P. Entre a especificidade e a teorização: a metodologia do estudo de caso. **Teoria e Sociedade**, vol. 22, n. 2, 2014, p. 75-103. Disponível em:

<http://www.fafich.ufmg.br/revistasociedade/index.php/rts/article/viewFile/191/138>. Acesso em 08.09.2-16.

SOUSA, G. V. F. **Avanços normativos da Lei nº 12.846/2013 no combate à corrupção**. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SOUZA, C. A. **Excelências Bandidas**: O Império da Corrupção no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Autografia, 2017.

SPECK, B. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. In: _____. et al. **Cadernos Adenauer:** Os Custos da Corrupção. vol. 10. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2000. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/docs/BSpeck4.pdf>. Acesso em 19 jul. 2017.

THE WORLD BANK. **Brasil**: aspectos gerais. 2017. Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>. Acesso em 19 jul. 2017.

TAYA, C. **RES: Pedido de autorização para utilização de dados para a dissertação**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por hevellyn.albres@cgu.gov.br, 19 jan. 2018.

TEORELL, J. Corruption as an Institution: Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand. **QoG Working Paper Series**, n. 5, 2007. Disponível em: <https://www.gla.ac.uk/0t4/crcees/files/summerschool/readings/school10/reading_list/2007_5_Corruption%20as%20Instiution_OK.pdf>. Acesso em 12 mar. 2018.

TORSELLO, D. The anthropology of political corruption: A thematic review. **Etnografia e ricerca qualitativa**, vol. 2, 2013, p. 313-335.

UN - UNITED NATIONS. **The UN Convention against Corruption**: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity. Vienna: United Nations Office, 2013a. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf>. Acesso em 27 abr. 2017.

_____. **An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business**: A Practical Guide. Vienna: United Nations Office, 2013b. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf>. Acesso em 01 ago. 2017.

USA – UNITED STATES OF AMERICA. U. S. Department of Justice. U.S. Securities and Exchange Commission. **A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act**. Nov. 2012. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fr-aud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>. Acesso em 10 mai. 2017.

VASCONCELOS, F. C.; CYRINO, A. B. Vantagem competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre estratégia e teoria organizacional. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, vol. 40, n. 4, 2000. Disponível em: <http://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-40-num-4-ano-2000-nid-46470/>. Acesso em 15 jan. 2018.

WEISS, C. Understanding the Program. *In*: _____. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. Capítulo 3. 2nd. edition. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998. Disponível em <http://goo.gl/bfgrHb>. Acesso em 15 out. 2016.

XAVIER, C. P. G. **Programas de Compliance Anticorrupção**. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. 98f.

YIN, R. Case Study Methods. **COSMOS Corporation.** 20 jan. 2004. Disponível em: <http://www.cosmoscorp.com/Docs/AERAdraft.pdf>. Acesso em 24 jan. 2015.

Apêndice A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Eu, _____,
portador(a) do CPF _____, concordo em participar, como voluntário(a), do estudo que tem como pesquisadora responsável a aluna Hevellyn Menezes Albres, que cursa o Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento do Instituto Nacional de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Tenho ciência de que o estudo tem em vista a elaboração de dissertação a ser apresentada para conclusão do curso e obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Entendo que essa dissertação tem como objetivo oferecer uma análise técnico-científica sobre um problema de política pública relevante para o desenvolvimento brasileiro, produzindo conhecimento aplicado que tenha incidência sobre o referido problema[55]. Minha participação consistirá em conceder uma entrevista que será gravada e transcrita, a aluna providenciará uma cópia da transcrição para meu conhecimento e realização de eventuais ajustes. Estou ciente de que meu nome não será mencionado em hipótese alguma no trabalho e que, em caso de necessidade de citação de discurso, será realizada pela denominação "Entrevistado 1", "Entrevistado 2", e assim por diante.

_____

Assinatura

Brasília, ___ de dezembro de 2017

[55] Resolução Ipea Nº 02, de 30 de Junho de 2016.

Apêndice B – Roteiro de Entrevista (Entrevistado I)

1. O que acredita ser o objetivo final do Pró-Ética? Por quais mecanismos/meios principais o programa atingiria esse objetivo?

2. De acordo com documento do TCU sobre o uso de matriz SWOT em auditorias, forças são "características positivas internas que uma organização pode explorar para atingir as suas metas. Referem-se às habilidades, capacidades e competências básicas da organização que atuam em conjunto para ajudá-la a alcançar suas metas e objetivos.". Quais você acredita serem as forças do Pró-Ética?

3. Agora olhando o ambiente externo ao programa, temos que oportunidades são "Características do ambiente externo, não controláveis pela organização, com potencial para ajudá-la a crescer e atingir ou exceder as metas planejadas.". Quais oportunidades você acredita que o Pró-Ética tem hoje?

4. Voltando ao ambiente interno, as fraquezas seriam "características negativas internas que podem inibir ou restringir o desempenho da organização. Referem-se à ausência de capacidades e/ou habilidades críticas. São, portanto, deficiências e características que devem ser superadas ou contornadas para que a organização possa alcançar o nível de desempenho desejado.". Quais você acredita serem fraquezas do Pró-Ética?

5. Agora olhando o ambiente externo, ameaças são "Características do ambiente externo, não controláveis pela organização, que podem impedi-la de atingir as metas planejadas e comprometer o crescimento organizacional.". Quais ameaças você acredita que o Pró-Ética tem hoje?

Apêndice C – Roteiro de Entrevista (Entrevistado II)

1. Você acredita que existe uma política pública definida em relação ao Pró-Ética?

2. O que acredita ser o objetivo final do Pró-Ética? Por quais mecanismos/meios principais o programa atingiria esse objetivo?

3. De acordo com documento do TCU sobre o uso de matriz SWOT em auditorias, forças são "características positivas internas que uma organização pode explorar para atingir as suas metas. Referem-se às habilidades, capacidades e competências básicas da organização que atuam em conjunto para ajudá-la a alcançar suas metas e objetivos.". Quais você acredita serem as forças do Pró-Ética?

4. Agora olhando o ambiente externo ao programa, temos que oportunidades são "Características do ambiente externo, não controláveis pela organização, com potencial para ajudá-la a crescer e atingir ou exceder as metas planejadas.". Quais oportunidades você acredita que o Pró-Ética tem hoje?

5. Voltando ao ambiente interno, as fraquezas seriam "características negativas internas que podem inibir ou restringir o desempenho da organização. Referem-se à ausência de capacidades e/ou habilidades críticas. São, portanto, deficiências e características que devem ser superadas ou contornadas para que a organização possa alcançar o nível de desempenho desejado.". Quais você acredita serem fraquezas do Pró-Ética?

6. Agora olhando o ambiente externo, ameaças são "Características do ambiente externo, não controláveis pela organização, que podem impedi-la de atingir as metas planejadas e comprometer o crescimento organizacional.". Quais ameaças você acredita que o Pró-Ética tem hoje?

Apêndice D – Roteiro de Entrevista (Entrevistado III)

1. Você acredita que existe uma política pública definida em relação ao Pró-Ética? Como você acredita que essa política é percebida nas demais áreas da CGU?

2. O que acredita ser o objetivo final do Pró-Ética? Por quais mecanismos/meios principais o programa atingiria esse objetivo?

3. Quais você acredita serem as forças (características positivas internas) do Pró-Ética?

4. Quais oportunidades (Características do ambiente externo, não controláveis pela organização, com potencial para ajudá-la a crescer) você acredita que o Pró-Ética tem hoje?

5. Quais você acredita serem fraquezas (características negativas internas que podem inibir ou restringir o desempenho da organização) do Pró-Ética?

6. Quais ameaças (Características do ambiente externo, não controláveis pela organização, que podem impedi-la de atingir as metas e comprometer o crescimento) você acredita que o Pró-Ética tem hoje?

7. Qual você acredita ser o futuro do Pró-Ética?

Apêndice E – Roteiro de Entrevista (Entrevistado IV)

1. O que acredita ser o objetivo final do Pró-Ética? Por quais mecanismos/meios principais o programa atingiria esse objetivo?

2. De acordo com documento do TCU sobre o uso de matriz SWOT em auditorias, forças são "características positivas internas que uma organização pode explorar para atingir as suas metas. Referem-se às habilidades, capacidades e competências básicas da organização que atuam em conjunto para ajudá-la a alcançar suas metas e objetivos.". Quais você acredita serem as forças do Pró-Ética?

3. Agora olhando o ambiente externo ao programa, temos que oportunidades são "Características do ambiente externo, não controláveis pela organização, com potencial para ajudá-la a crescer e atingir ou exceder as metas planejadas.". Quais oportunidades você acredita que o Pró-Ética tem hoje?

4. Voltando ao ambiente interno, as fraquezas seriam "características negativas internas que podem inibir ou restringir o desempenho da organização. Referem-se à ausência de capacidades e/ou habilidades críticas. São, portanto, deficiências e características que devem ser superadas ou contornadas para que a organização possa alcançar o nível de desempenho desejado.". Quais você acredita serem fraquezas do Pró-Ética?

5. Agora olhando o ambiente externo, ameaças são "Características do ambiente externo, não controláveis pela organização, que podem impedi-la de atingir as metas planejadas e comprometer o crescimento organizacional.". Quais ameaças vocês acreditam que o Pró-Ética tem hoje?

6. Qual a experiência da empresa (o que melhorou, piorou) em relação às mudanças pelas quais vem passando o Pró-Ética desde o formato de Cadastro até o atual? Qual sua expectativa para o futuro do programa?

Apêndice F – Síntese das opiniões dos entrevistados sobre a teoria do programa e a matriz SWOT

	Elementos da Teoria do Programa e Matriz SWOT						
Entrevistado	**Objetivo final**	**Mecanismos**	**Forças**	**Fraquezas**	**Oportunidades**	**Ameaças**	**Futuro**
I	Fomento.	Reconhecimento e documentos de orientação (questionário de avaliação).	Busca por outros órgãos, reconhecimento internacional, melhores práticas, premiação, capacidade técnica da equipe, qualidade dos relatórios de avaliação e diversificação de instituições do Comitê Gestor.	Carga de trabalho maior que a capacidade, sensibilidade da avaliação a aspectos de setor e porte, concentração setorial, desenho do programa que favorece grandes empresas, indefinição da CGU sobre o que se espera do programa e falta de qualificação técnica e compromisso de representantes dos membros do Comitê Gestor.	Evidência da agenda anticorrupção, norte para criação de mecanismos semelhantes ou inspiração para outras formas de incentivo, maior abrangência da indução com aumento da demanda e diversidade no perfil das empresas que solicitam acesso ao sistema.	Tentativas políticas de impedir que empresas sejam efetivamente punidas por praticar corrupção e alterações na direção da CGU.	Extinção ou reformulação (fomento setorial, fomento de empresas que mais contratam com o governo, integridade pública).

Entrevistado	Objetivo final	Mecanismos	Forças	Fraquezas	Oportunidades	Ameaças	Futuro
II	Primeiro: referencial; e secundários: fomento setorial, termômetro da política anticorrupção para o setor privado.	Reconhecimento.	Marca e visibilidade do programa e expertise da equipe do programa.	Falta de clareza na visão de futuro da CGU.	Contexto político favorecendo a discussão de anticorrupção no setor privado e aumento da demanda ampliando a visibilidade do programa.	Problemas de corrupção no governo, que também é responsável pela política anticorrupção.	Extinção ou reformulação (atuação setorial, regulação de programas de integridade obrigatórios, regulação de certificações de *compliance* anticorrupção).
III	Fomento.	Reconhecimento e documentos de orientação (guias de integridade).	Reconhecimento pelo setor privado, efeito multiplicador, qualidade dos relatórios de avaliação e legitimação das decisões por Comitê Gestor.	Aumento da demanda gerando dificuldade de operacionalização, questionamentos internos na CGU em relação aos riscos do programa, riscos em relação à participação do Comitê Gestor e pouco tempo entre entrega de relatórios e início	Momento favorável para a agenda anticorrupção.	Risco de reconhecer as empresas por suas medidas de integridade de um lado e as penalizar por práticas de corrupção de outro.	Pilar da política de integridade brasileira.

				da edição seguinte.			
Entrevistado	**Objetivo final**	**Mecanismos**	**Forças**	**Fraquezas**	**Oportunidades**	**Ameaças**	**Futuro**
IV	Referencial.	Relatórios de avaliação e reconhecimento.	Premiação, valorização da marca Pró-Ética, melhores práticas, qualidade dos relatórios de avaliação, governança com Comitê Gestor *multi-stakeholder* e iniciativa governamental, apoio da alta direção do governo.	Grande dificuldade de realizar número elevado de avaliações, problemas no sistema utilizado para avaliação, pouca representatividade de alguns segmentos da indústria no programa, problemas no *timing* da avaliação e justificativa insuficiente em caso de mudança de entendimento na avaliação.	Parceria com as empresas premiadas e com o Comitê Gestor e diversidade regional das empresas que solicitam acesso ao sistema.	Redução orçamentária e utilização do Pró-Ética pelas empresas como escudo ou alavancagem.	(Comentou apenas aperfeiçoamentos em aspectos técnicos.)