



**COMPLIANCE PÚBLICO E GOVERNANÇA:
INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESAFIOS DE CONSOLIDAÇÃO DO
PROGRAMA DE COMPLIANCE PÚBLICO NO ESTADO DE
GOIÁS (2019–2024)**

**PUBLIC COMPLIANCE AND GOVERNANCE:
INSTITUTIONALIZATION AND CHALLENGES OF
CONSOLIDATING THE PUBLIC COMPLIANCE PROGRAM IN
THE STATE OF GOIÁS (2019–2024)**

**CUMPLIMIENTO PÚBLICO Y GOBERNANZA:
INSTITUCIONALIZACIÓN Y DESAFÍOS DE LA CONSOLIDACIÓN
DEL PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO PÚBLICO EN EL ESTADO
DE GOIÁS (2019–2024)**

Michelle Miranda Silva¹
Liane Angoti²
Henrique Moraes Ziller³
Lúcio Carlos de Pinho Filho⁴
Marcello Rodrigues Siqueira⁵
Alessandra dos Santos Paz Esteves Scartezini⁶

DOI: 10.54751/revistafoco.v19n4-017

Received: Mar 9th, 2026

Accepted: Apr 6th, 2026



RESUMO

Este trabalho analisa o Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás (PCP-GO), instituído em 2019, sob a perspectiva da governança pública, da avaliação de políticas públicas e da teoria institucional com o objetivo de examinar seu processo de institucionalização substantiva, o grau de maturidade institucional e suas condições de consolidação como política estruturante no período entre 2019 e 2024. Partindo do pressuposto de que a consolidação do *compliance*, no setor público, exige não apenas conformidade normativa, mas a internalização progressiva de rotinas, fortalecimento de

¹ Especialista em Saúde da Família. Universidade Federal de Goiás (UFG). Rodovia BR-153, Km 99, Fazenda Barreiro do Meio, Anápolis, Goiás, CEP: 75132-400. E-mail: michelle-mir@hotmail.com

² Mestre em Administração. Universidade de Brasília (UNB). Rodovia BR-153, Km 99, Fazenda Barreiro do Meio, Anápolis, Goiás, CEP: 75132-400. E-mail: lianeangoti@yahoo.com.br

³ Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rodovia BR-153, Km 99, Fazenda Barreiro do Meio, Anápolis, Goiás, CEP: 75132-400. E-mail: henrique.ziller@goias.gov.br

⁴ Mestre em Ciências Contábeis e em Desenvolvimento Humano. FUCAPE Business School. Rodovia BR-153, Km 99, Fazenda Barreiro do Meio, Anápolis, Goiás, CEP: 75132-400. E-mail: prof.lpinho@gmail.com

⁵ Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rodovia BR-153, Km 99, Fazenda Barreiro do Meio, Anápolis, Goiás, CEP: 75132-400. E-mail: marcello@ueg.br

⁶ Especialista em Compliance Público. Faculdade Pólis Civitas. Rodovia BR-153, Km 99, Fazenda Barreiro do Meio, Anápolis, Goiás, CEP: 75132-400. E-mail: alessandra.esteves@goias.gov.br

capacidades organizacionais e geração sustentável de valor público. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa aplicada, de abordagem qualitativa e quantitativa (método misto), de natureza predominantemente qualitativa, com recorte longitudinal (2019–2024), fundamentada em análise documental de relatórios oficiais e instrumentos normativos da Controladoria-Geral do Estado de Goiás, articulada à triangulação conceitual entre a governança pública a avaliação de políticas públicas e a teoria institucional. A investigação incorpora a sistematização analítica da trajetória do programa em níveis progressivos de maturidade institucional à luz da abordagem incremental-adaptativa e da formação de “círculos virtuosos” institucionais. Os resultados evidenciam avanços consistentes nas dimensões de eficiência, eficácia e efetividade institucional, expressos em evidências empíricas de desempenho mensurável, no desenvolvimento de capacidades organizacionais e em impactos institucionais relevantes, como a economia potencial superior a R\$ 1,6 bilhão decorrente da Gestão de Riscos em 2022, conforme relatórios oficiais; a certificação no modelo IA-CM (*Internal Audit Capability Model*); e o alcance de 100% de conformidade no Índice Nacional de Transparência (Selo Diamante da ATRICON) em 2024. Conclui-se que o PCP-GO ultrapassa a condição de programa de integridade ao consolidar-se progressivamente como eixo estruturante da governança estadual, configurando-se como um arranjo institucional integrador que articula os sistemas de controle interno, gestão de riscos, transparência, ouvidoria e correição. Nesse movimento, o *compliance* passa a ser compreendido além da dimensão de conformidade normativa, afirmando-se, na prática, como um mecanismo estruturante de coordenação intersistêmica, cuja materialização é expressa na integração entre órgãos, funções de controle, gestão de riscos e processos decisórios no âmbito do arranjo institucional da governança estadual, contribuindo para o fortalecimento incremental das capacidades estatais e para a geração sustentável de valor público no plano subnacional, com potencial de replicabilidade em outros contextos subnacionais. Reconhece-se, contudo, que a consolidação plena do programa permanece condicionada à manutenção das capacidades institucionais desenvolvidas e à superação de desafios relacionados à sustentabilidade política e ao aprofundamento dos mecanismos avaliativos.

Palavras-chave: Compliance público; governança pública; controle interno; maturidade institucional; gestão de riscos.

ABSTRACT

This study analyzes the Public Compliance Program of the State of Goiás (PCP-GO), established in 2019, from the perspectives of public governance, public policy evaluation, and institutional theory. It examines the program’s process of substantive institutionalization, its degree of institutional maturity, and the conditions for its consolidation as a structuring public policy between 2019 and 2024. The study is grounded in the assumption that the consolidation of compliance in the public sector requires not only normative adherence, but also the progressive internalization of routines, the strengthening of organizational capacities, and the sustainable generation of public value. Methodologically, this is an applied study adopting a mixed-methods approach, predominantly qualitative in nature, with a longitudinal design covering the period from 2019 to 2024. The research is based on documentary analysis of official reports and normative instruments issued by the Office of the Comptroller General of the State of Goiás, articulated through conceptual triangulation among public governance, public policy evaluation, and institutional theory. The investigation also includes an analytical systematization of the program’s trajectory into progressive levels of institutional maturity, in light of the incremental-adaptive approach and the formation of institutional “virtuous circles.” The findings reveal consistent advances in the dimensions

of efficiency, efficacy, and institutional effectiveness, as evidenced by measurable performance, the development of organizational capacities, and relevant institutional outcomes. These include potential savings exceeding BRL 1.6 billion resulting from Risk Management in 2022, certification under the Internal Audit Capability Model (IA-CM), and the achievement of 100% compliance in the National Transparency Index (ATRICON Diamond Seal) in 2024. The study concludes that PCP-GO has moved beyond the status of a mere integrity program and has progressively consolidated itself as a structuring axis of state governance, configuring an integrative institutional arrangement that articulates internal control, risk management, transparency, ombudsman, and disciplinary systems. In this process, compliance is understood beyond its normative dimension and, in practice, is established as a structuring mechanism for intersystem coordination. Its materialization is reflected in the integration among public agencies, control functions, risk management, and decision-making processes within the institutional arrangement of state governance. In this sense, the program contributes to incremental state capacity-building and the sustainable generation of public value at the subnational level, with potential for replication in other subnational contexts. However, full consolidation remains contingent upon the preservation of the institutional capacities developed, as well as on overcoming challenges related to political sustainability and the advancement of evaluative mechanisms.

Keywords: Public compliance; public governance; internal control; institutional maturity; risk management.

RESUMEN

Este trabajo analiza el Programa de Compliance Público del Estado de Goiás (PCP-GO), instituido en 2019, desde la perspectiva de la gobernanza pública, la evaluación de políticas públicas y la teoría institucional, examinando su proceso de institucionalización sustantiva, su grado de madurez institucional y las condiciones para su consolidación como política pública estructurante en el período comprendido entre 2019 y 2024. Se parte del supuesto de que la consolidación del compliance en el sector público exige no solo conformidad normativa, sino también la internalización progresiva de rutinas, el fortalecimiento de capacidades organizacionales y la generación sostenible de valor público. Metodológicamente, se trata de una investigación aplicada, de enfoque mixto (cualitativo y cuantitativo), de naturaleza predominantemente cualitativa, con diseño longitudinal (2019–2024), fundamentada en el análisis documental de informes oficiales e instrumentos normativos de la Contraloría General del Estado de Goiás, articulado mediante una triangulación conceptual entre gobernanza pública, evaluación de políticas públicas y teoría institucional. La investigación incorpora asimismo una sistematización analítica de la trayectoria del programa en niveles progresivos de madurez institucional, a la luz del enfoque incremental-adaptativo y de la formación de “círculos virtuosos” institucionales. Los resultados evidencian avances consistentes en las dimensiones de eficiencia, eficacia y efectividad institucional, expresados en evidencias empíricas de desempeño medible, en el desarrollo de capacidades organizacionales y en resultados institucionales relevantes, como el ahorro potencial superior a R\$ 1,6 mil millones derivado de la Gestión de Riesgos en 2022, según informes oficiales; la certificación en el modelo IA-CM (Internal Audit Capability Model); y el logro del 100% de conformidad en el Índice Nacional de Transparencia (Sello Diamante de ATRICON) en 2024. Se concluye que el PCP-GO supera la condición de programa de integridad al consolidarse progresivamente como eje estructurante de la gobernanza estatal, configurándose como un arreglo institucional integrador que articula los sistemas de control interno, gestión

de riesgos, transparencia, ouvidoría y corregiduría. En este proceso, el compliance pasa a ser comprendido más allá de su dimensión normativa y se afirma, en la práctica, como un mecanismo estructurante de coordinación intersistémica, cuya materialización se expresa en la integración entre órganos públicos, funciones de control, gestión de riesgos y procesos de toma de decisiones en el ámbito del arreglo institucional de la gobernanza estatal, contribuyendo al fortalecimiento incremental de las capacidades estatales y a la generación sostenible de valor público en el plano subnacional, con potencial de replicabilidad en otros contextos subnacionales, aunque su consolidación plena dependa de la preservación de las condiciones institucionales estructuradas en el período analizado y de la superación de desafíos relacionados con la sostenibilidad política y el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación.

Palabras clave: Compliance público; gobernanza pública; control interno; madurez institucional; gestión de riesgos.

1. Introdução

A crescente complexidade da Administração Pública contemporânea, associada ao fortalecimento das exigências por transparência, integridade e eficiência, tem ampliado a relevância dos mecanismos de governança como instrumentos estratégicos para o aprimoramento da gestão pública. Nesse contexto, a governança pública é consolidada como um referencial analítico e normativo voltado para a articulação entre liderança, estratégia e controle, orientando a atuação estatal não apenas na prevenção de irregularidades, mas na geração de valor público e no atendimento efetivo das demandas sociais.

A governança pública contemporânea também tem sido compreendida como um processo que envolve a coordenação entre múltiplos atores institucionais, superando modelos estritamente hierárquicos e incorporando dinâmicas de interação em rede (Rhodes, 1996).

Nesse cenário, os programas de integridade, frequentemente operacionalizados por meio de arranjos de *compliance*, vêm sendo progressivamente incorporados ao setor público como instrumentos voltados para a promoção da ética organizacional, para o fortalecimento institucional e para a melhoria da qualidade do gasto público. Muito além de ser uma abordagem restrita ao combate da corrupção, o *Compliance* público pressupõe a integração entre normas, práticas e cultura organizacional, contribuindo para o

planejamento orientado a resultados, a gestão de riscos e a legitimidade da ação estatal (CGU, 2017; ISO, 2021; Secchi, 2019).

No Estado de Goiás, a implementação do Programa de *Compliance* Público (PCP), instituído pelo Decreto n.º 9.406/2019, insere-se nesse movimento de fortalecimento da governança e do controle interno. O programa consiste em um conjunto de estruturas e procedimentos criados para assegurar a conformidade dos atos de gestão com padrões morais e legais, bem como o alcance dos resultados das políticas públicas, fomentando a ética, a transparência, a responsabilização e a gestão de riscos (GOIÁS, 2020). Sua abrangência sobre os órgãos e entidades da administração direta e indireta confere-lhe um caráter transversal e sistêmico no âmbito da estrutura administrativa.

Estruturado em quatro eixos: ética, transparência, responsabilização e gestão de riscos, o PCP-GO integra a arquitetura institucional do sistema estadual de controle. A promulgação da Lei n.º 20.986/2021, ao fortalecer a Controladoria-Geral do Estado como órgão central do sistema, contribuiu para ampliar sua estabilidade institucional e criar condições favoráveis para a sua consolidação como política pública de governança com potencial estruturante (GOIÁS, 2022).

Ao longo do período entre 2019 e 2024, o programa passou por sucessivos ajustes normativos e metodológicos, evidenciando um processo incremental-adaptativo de amadurecimento institucional. Tais mudanças podem ser interpretadas como uma expressão de aprendizado organizacional, em dinâmica compatível com a perspectiva institucionalista de North (1990), segundo a qual as instituições estruturam incentivos e condicionam processos de mudança de forma gradual e dependente de trajetórias.

Nesse contexto, a noção de mudança institucional gradual proposta por Mahoney e Thelen (2010) contribui para compreender como transformações relevantes podem emergir da recombinação progressiva de normas, incentivos e capacidades administrativas, que passam a operar de forma integrada. Essa trajetória sugere, ainda, a formação progressiva de mecanismos de reforço

cumulativo, em dinâmica compatível com a noção de “círculos virtuosos” institucionais (Mungiu-Pippidi, 2016).

Este estudo analisa a trajetória do Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás no período entre 2019 e 2024, com o objetivo de examinar seu processo de institucionalização e as condições de sua consolidação como política pública de governança. Parte do pressuposto de que tal consolidação não decorre exclusivamente de sua formalização normativa, mas da internalização progressiva de rotinas, capacidades técnicas e mecanismos de monitoramento capazes de sustentar a estabilidade institucional e a geração de valor público, o que conduz à formulação de duas hipóteses centrais: (H1) a formalização normativa constitui condição necessária, porém não suficiente para a consolidação de programas de *compliance* no setor público, que depende da internalização de rotinas, do fortalecimento de capacidades institucionais e da incorporação da gestão de riscos aos processos decisórios; e (H2) a sustentabilidade e a perenidade desses programas estão associadas ao seu enraizamento organizacional, à profissionalização das estruturas de controle e à redução da dependência de lideranças individuais.

Nesse contexto, a sustentabilidade de políticas públicas complexas também se relaciona à capacidade estatal, especialmente no que se refere à profissionalização e estabilidade das burocracias responsáveis por sua implementação (Evans; Rauch, 1999).

Os dados documentais analisados indicam avanços consistentes na trajetória de consolidação do programa, expressos por ganhos de eficiência associados à gestão de riscos, fortalecimento da transparência e ampliação de mecanismos de coordenação administrativa. Nesse processo é possível observar uma transição progressiva entre os resultados operacionais (*outputs*), o fortalecimento de capacidades organizacionais (*outcomes*) e os impactos institucionais mais amplos (*impacts*), sugerindo uma trajetória de amadurecimento institucional e o fortalecimento cumulativo da capacidade estatal (OCDE, 2020; Secchi, 2019; Jannuzzi, 2016).

Revisões sistemáticas da produção acadêmica indicam que, embora o tema tenha ganhado maior densidade na última década, ainda são relativamente

escassos os estudos empíricos de caráter longitudinal voltados à análise da consolidação institucional de programas de integridade no âmbito governamental (Grego; Lago, 2021).

Complementarmente, estudos recentes apontam que a implantação de programas de integridade na Administração Pública brasileira tem sido impulsionada por um processo de normatização progressiva, destacando como fatores críticos o apoio efetivo da alta gestão, a estruturação de unidades responsáveis pela integridade e a incorporação da gestão de riscos como eixo estruturante dos controles internos (Lobo; Ferreira, 2022).

2. Fundamentação Teórica

A análise do Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás articula três eixos conceituais complementares: governança pública e agenda de integridade, políticas públicas e capacidade estatal, e teoria institucional aplicada aos processos de institucionalização e maturidade organizacional. Essa integração permite compreender o programa não apenas como um instrumento normativo, mas como processo incremental de fortalecimento institucional e de construção de capacidades estatais.

No âmbito da governança pública, a consolidação da agenda de integridade no Brasil insere-se em um movimento mais amplo de fortalecimento da *accountability* e da coordenação institucional. A partir da Lei n.º 12.846/2013 e do Decreto n.º 9.203/2017, consolidou-se um arcabouço orientado à articulação entre liderança, estratégia e controle. Diretrizes da Controladoria-Geral da União (2017) e referenciais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017; 2020) reforçam uma abordagem sistêmica da integridade pública, na qual normas, cultura organizacional, liderança e mecanismos de monitoramento operam de forma interdependente.

A compreensão contemporânea de governança também envolve a atuação em redes e a coordenação entre múltiplos atores institucionais, ampliando a noção tradicional de controle hierárquico e reforçando a

interdependência entre organizações públicas e demais atores sociais (Rhodes, 1996).

Nesse contexto, os sistemas de integridade deixam de ser concebidos como instrumentos isolados e passam a integrar uma arquitetura mais ampla de governança, orientada para a prevenção, a coordenação entre funções de controle e a geração de resultados. Essa perspectiva favoreceu a difusão da agenda de integridade no federalismo brasileiro, impulsionando a criação de arranjos subnacionais, como o Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás, entendido como um mecanismo de coordenação administrativa e fortalecimento da capacidade estatal.

Em uma perspectiva comparada, a literatura internacional enfatiza que a efetividade do setor público depende da articulação entre responsividade, responsabilidade fiscal e *accountability* por resultados. A construção de arranjos institucionais capazes de alinhar incentivos e fortalecer controles é um elemento central para o aprimoramento do desempenho estatal (Shah, 2007).

No campo das políticas públicas, essa compreensão é reforçada ao conceber as políticas como processos dinâmicos e interdependentes. Para Secchi (2019), a qualidade das políticas públicas depende das capacidades institucionais mobilizadas em sua implementação. Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam que formulação, implementação e avaliação constituem ciclos interdependentes, reforçando a ideia de aprendizado organizacional contínuo.

Esse debate conecta-se diretamente ao conceito de capacidade estatal. Lodge e Wegrich (2014) sustentam que a capacidade do Estado envolve dimensões administrativas, de coordenação e de instrumentalização de políticas públicas, exigindo a integração entre organizações, funções e instrumentos. Nesse sentido, a existência formal de instituições não garante desempenho. Assim, é necessária a articulação entre estruturas, incentivos e rotinas organizacionais.

Nessa mesma linha, Evans e Rauch (1999) demonstram que a capacidade estatal está diretamente associada à profissionalização, estabilidade e meritocracia das burocracias públicas, elementos essenciais para a implementação eficaz e sustentável de políticas públicas complexas.

A avaliação de políticas públicas é uma dimensão central nesse processo. Jannuzzi (2016) propõe a análise a partir das categorias de eficiência, eficácia e efetividade, enquanto a distinção entre *outputs*, *outcomes* e *impacts* (OCDE, 2020) permite examinar empiricamente o grau de maturidade institucional das políticas. Nessa perspectiva, a avaliação não se limita ao controle *ex post*, mas integra a dinâmica de aprendizagem e adaptação institucional (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Adicionalmente, abordagens clássicas de avaliação destacam a necessidade de métodos sistemáticos para mensuração de resultados, efeitos e impactos, permitindo maior robustez analítica na compreensão do desempenho das políticas públicas (Rossi; Lipsey; Freeman, 2004).

A abordagem do valor público, desenvolvida por Moore (1995), complementa esse referencial ao associar legitimidade estatal com a geração de benefícios socialmente relevantes.

Nessa perspectiva, a qualidade da governança pública pode ser compreendida a partir de indicadores de desempenho, transparência, responsividade e efetividade institucional, ampliando os critérios tradicionais de análise centrados exclusivamente na conformidade normativa (Bovaird; Löffler, 2003).

No campo da integridade pública, a literatura aponta para a transição de modelos predominantemente *compliance-based* para as abordagens voltadas aos resultados e impactos (OCDE, 2020). Essa evolução implica deslocamento da conformidade formal para a produção de mudanças organizacionais e institucionais substantivas.

Entretanto, a literatura crítica adverte que a adoção formal de estruturas de *compliance* pode produzir uma conformidade simbólica, sem a alteração efetiva dos incentivos organizacionais. Krawiec (2003) denomina esse fenômeno de “*compliance* cosmético”, no qual a formalização normativa não é traduzida em mudanças substantivas de comportamento. De forma convergente, Mungiu-Pippidi (2016) argumenta que a consolidação institucional depende da formação de “círculos virtuosos”, capazes de alterar incentivos e fortalecer mecanismos de imparcialidade.

A compreensão desses processos demanda o aporte da teoria institucional. Para fins analíticos, este estudo adota a concepção de instituições proposta por Douglass North (1990), segundo a qual as instituições correspondem ao conjunto de regras formais, normas informais e mecanismos de *enforcement* que estruturam incentivos, reduzem incertezas e orientam o comportamento dos atores no âmbito das interações sociais e organizacionais. March e Olsen (1989) destacam que as instituições se consolidam por meio da internalização de normas e rotinas, enquanto DiMaggio e Powell (1983) evidenciam processos de isomorfismo que favorecem a difusão de práticas organizacionais.

Mahoney e Thelen (2010) contribuem ao demonstrar que mudanças institucionais ocorrem de forma gradual, por meio de ajustes sucessivos e reinterpretações das regras existentes. Essa perspectiva reforça a compreensão da institucionalização como um processo incremental, marcado pelo aprendizado organizacional e a adaptação institucional.

Nesse sentido, a maturidade institucional não deve ser compreendida como um estágio estático, mas como uma trajetória de fortalecimento progressivo das capacidades estatais. A consolidação de políticas de integridade depende menos da ampliação normativa e mais da internalização de práticas, da integração entre funções de controle e da estabilização de mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação (Peters, 2010; Weber, 1999).

Sob essa perspectiva, o Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás pode ser analisado como um arranjo institucional voltado para a coordenação sistêmica da governança, cuja trajetória reflete o processo incremental de institucionalização da integridade pública e de fortalecimento da capacidade estatal no âmbito subnacional.

3. Análise do Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás (2019–2024)

Esta seção analisa o Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás (PCP-GO) no período entre 2019 e 2024, à luz dos referenciais de

governança pública, avaliação de políticas públicas e teoria institucional. Busca examinar sua implementação, processo de institucionalização e trajetória de consolidação, identificando evidências de eficiência, eficácia e efetividade institucional, bem como os indícios de amadurecimento organizacional e avaliativo. Parte do pressuposto de que a consolidação de políticas de integridade ultrapassa a formalização normativa, exigindo a construção progressiva de capacidades institucionais, rotinas administrativas estáveis e mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação.

A análise articula as categorias de eficiência, eficácia e efetividade (Jannuzzi, 2016; Secchi, 2019) à distinção entre *outputs*, *outcomes* e *impacts* (OCDE, 2020), incorporando a perspectiva institucionalista de North (1990), a abordagem de mudança gradual (Mahoney; Thelen, 2010) e a noção de “círculos virtuosos” (Mungiu-Pippidi, 2016).

Do ponto de vista metodológico, consiste numa pesquisa aplicada, de abordagem qualitativa e quantitativa (método misto), com predominância qualitativa, e recorte longitudinal no período entre 2019 e 2024, fundamentada em análise documental de dados secundários provenientes de documentos oficiais da Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE-GO), cuja base empírica compreende os Relatórios de Gestão (2019–2022), os Relatórios de Gestão Estratégica (2020–2024) e os principais marcos normativos do programa, como o Decreto n.º 9.406/2019, a Lei n.º 20.986/2021 e as portarias anuais do PCP-GO.

A estratégia analítica consistiu em um exame interpretativo orientado por categorias analíticas, articulando os referenciais de governança pública, avaliação de políticas públicas e teoria institucional orientadas ao exame do desempenho institucional do programa e de sua trajetória de maturidade. A sistematização dos achados possui um caráter analítico-interpretativo e exploratório, e é utilizada como uma ferramenta de compreensão do processo de institucionalização ao longo do período analisado.

Como limitação metodológica, houve a utilização exclusiva de dados institucionais oficiais, que podem refletir perspectivas formais de desempenho. Para mitigar esse aspecto, foi adotada a triangulação conceitual entre os

referenciais teóricos mobilizados, buscando reforçar a consistência analítica e interpretativa dos resultados.

3.1 Contextualização Institucional do Programa de *Compliance* Público em Goiás

A criação do PCP-GO está inserida no movimento de fortalecimento da governança, da integridade e do controle interno no setor público brasileiro, impulsionado por marcos normativos e diretrizes internacionais voltadas à transparência, responsabilização e gestão de riscos.

No âmbito estadual, o Decreto n.º 9.406/2019 instituiu o programa como política transversal, aplicável a todos os órgãos do Poder Executivo, sob a coordenação da Controladoria-Geral do Estado, configurando um arranjo institucional de natureza sistêmica (GOIÁS, 2020).

A Lei n.º 20.986/2021 fortaleceu esse desenho ao contribuir para ampliar sua estabilidade institucional e sistematizar os subsistemas de controle interno, gestão de riscos, transparência, ouvidoria e correição, reduzindo vulnerabilidades conjunturais (GOIÁS, 2022).

Nesse contexto, o PCP-GO evolui de instrumento de conformidade normativa para mecanismo de integração entre funções de controle, gestão e planejamento, favorecendo a coordenação administrativa e o fortalecimento da governança estadual.

3.2 Trajetória Institucional e Mecanismos de Indução (2019–2024)

A trajetória do Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás pode ser compreendida a partir de dois movimentos complementares: uma inflexão institucional inicial, associada à sua criação em 2019, e um processo subsequente de institucionalização incremental. A inflexão inicial aproxima-se da lógica do equilíbrio pontuado (Baumgartner; Jones, 1993), enquanto o desenvolvimento posterior evidencia ajustes cumulativos compatíveis com a perspectiva de mudança institucional gradual (North, 1990; Mahoney; Thelen,

2010), operacionalizados por sucessivas recalibrações normativas (GOIÁS, 2020; 2021; 2022; 2023; 2024; 2025).

Nesse processo, o *compliance* evolui de uma atuação predominantemente orientada para a conformidade normativa para um mecanismo de coordenação administrativa e de governança, materializado na integração entre órgãos, funções de controle e processos decisórios.

3.2.1 Indução reputacional e engajamento inicial (2019–2020)

O período inaugural foi marcado por uma estratégia de indução reputacional, com destaque para o *Ranking* do Programa de *Compliance* Público (Portaria CGE n.º 93/2019), que transformou o desempenho em critério comparável entre órgãos, estimulando a adesão e a estruturação inicial dos eixos do programa.

Em 2020, a Portaria CGE n.º 44 promoveu recalibração ao ampliar a capilaridade das ações e reduzir a concentração em núcleos técnicos, evidenciando processo de aprendizagem institucional e mitigando riscos de cumprimento meramente formal (GOIÁS, 2020; 2021).

3.2.2 Blindagem normativa e estabilização estrutural (2021)

Em 2021, a Lei n.º 20.986 fortaleceu a CGE como órgão central do sistema e organizou os subsistemas de controle, contribuindo para a estabilidade institucional do programa. Paralelamente, a Portaria CGE n.º 44/2021 introduziu exigências de qualificação técnica, como a certificação em *compliance* (180h), sinalizando transição para padrão mais técnico-profissional (GOIÁS, 2022).

Sob a perspectiva institucionalista, esse movimento indica a estabilização estrutural e a redução da dependência de lideranças conjunturais (March; Olsen, 1989; Peters, 2010).

3.2.3 Profissionalização técnica e integração estratégica (2022–2023)

A partir de 2022, o programa avança para estágio de maior maturidade técnica. A Portaria CGE n.º 22/2022 incorpora de forma estruturada a gestão de riscos aos instrumentos de monitoramento, promovendo integração entre riscos, planejamento e desempenho institucional (GOIÁS, 2023; 2024).

A certificação no nível 2 do IA-CM (*Internal Audit Capability Model*) reforça esse avanço, evidenciando alinhamento a referenciais internacionais de governança. Em 2023, a Portaria CGE n.º 69 aprofunda essa integração ao exigir planejamento estratégico monitorado, consolidando a inserção do *compliance* no núcleo decisório da alta gestão.

Nesse contexto, é possível observar a consolidação da integração entre auditoria, gestão de riscos e planejamento, com o *compliance* assumindo papel estruturante na coordenação da governança estadual.

3.2.4 Reconhecimento por maturidade e consolidação estratégica (2024)

Em 2024, a Portaria CGE n.º 66 substituiu o *ranking* competitivo por sistema de reconhecimento por patamares de maturidade (Selos Diamante, Ouro, Prata e Bronze), sinalizando uma mudança qualitativa na lógica de indução, com o deslocamento do foco da competição interorganizacional para a excelência interna e a maturidade institucional.

Essa alteração indica um estágio mais avançado de estabilização, no qual o engajamento passa a depender menos de comparação externa e mais da consolidação de padrões organizacionais sustentáveis, evidenciando a configuração de uma arquitetura integrada de governança.

O ingresso na *Open Government Partnership* (OGP Local) e a obtenção do Selo Diamante da ATRICON ampliam a legitimação externa do programa, reforçando sua estabilização como política pública estruturante e a integração transversal das funções de controle (GOIÁS, 2025).

3.2.5 Síntese da trajetória institucional

O Quadro 1 sintetiza a trajetória institucional do Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás, evidenciando os mecanismos predominantes de indução, as características institucionais observadas em cada período e o nível predominante de resultados institucionais alcançados ao longo do processo de implementação e de consolidação do programa.

Quadro 1 – Trajetória institucional do PCP-GO e mecanismos de indução à consolidação (2019–2024)

Período	Mecanismo predominante de indução	Característica institucional dominante	Nível predominante de resultados institucionais
2019–2020	Incentivos reputacionais (<i>ranking</i>)	Estruturação inicial dos eixos e ativação formal do sistema	Predominância de <i>outputs</i>
2021	Estabilização normativa e qualificação técnica	Estabilização institucional e fortalecimento organizacional da CGE	Transição para <i>outcomes</i>
2022–2023	Integração entre riscos, estratégia e auditoria	Consolidação técnica e integração sistêmica	Predominância de <i>outcomes</i>
2024	Reconhecimento por patamares de maturidade	Arquitetura integrada de governança e legitimação externa	Avanço para <i>impacts</i> institucionais

Fonte: Elaboração própria com base na análise dos Relatórios de Gestão e dos Relatórios de Gestão Estratégica da CGE-GO (2019–2024).

3.2.6 Síntese interpretativa

A análise indica que as portarias funcionaram como instrumentos de engenharia institucional, calibrando incentivos, redefinindo critérios avaliativos e orientando progressivamente o comportamento organizacional. A dinâmica observada parte de uma mobilização reputacional inicial, evolui para a estabilização normativa e a profissionalização técnica, e culmina em reconhecimento por maturidade institucional, evidenciando processo incremental de indução e de coordenação.

Essa trajetória revela um processo cumulativo de institucionalização, no qual normas, rotinas e capacidades técnicas passam a operar como estruturas mais estáveis de coordenação administrativa. É possível observar,

simultaneamente, a transição dos resultados institucionais, inicialmente concentrados em *outputs*, para *outcomes* associados à integração entre a gestão de riscos, a auditoria e o planejamento, alcançando indícios de *impacts* institucionais relacionados à legitimação externa.

Mais do que ampliar instrumentos formais de controle, o PCP-GO contribui para reorganizar padrões de atuação da Controladoria-Geral do Estado, integrando auditoria, correição, transparência, ouvidoria e gestão de riscos sob uma lógica comum de desempenho e maturidade institucional.

Nesse processo, a função de controle interno passa de um modelo predominantemente repressivo, punitivo e reativo para uma atuação progressivamente orientada para a gestão proativa, indução de boas práticas e geração de valor público, fortalecendo a coordenação intraorganizacional e a transversalidade da governança.

Em termos analíticos, o PCP-GO configura-se progressivamente como um arranjo institucional de coordenação da governança pública estadual, evidenciando o processo de institucionalização sustentado pela articulação entre a normatização, a profissionalização técnica e a integração das funções de controle.

3.3 Resultados por Dimensões de Desempenho e Maturidade Institucional (2019–2024)

A trajetória institucional descrita está refletida no desempenho do programa ao longo do período analisado, permitindo examinar como os mecanismos de indução, estabilização normativa e integração institucional são expressos nas dimensões de eficiência, eficácia e efetividade. A leitura articulada dessas dimensões evidencia não apenas a evolução de indicadores, mas mudanças qualitativas no padrão de coordenação institucional e no nível de maturidade organizacional do PCP-GO entre 2019 e 2024.

3.4 Integração dos Eixos Estruturantes como Arquitetura Sistêmica de Governança

O PCP-GO organiza-se em quatro eixos: ética, transparência, responsabilização e gestão de riscos, que são concebidos como pilares integrados do sistema estadual de integridade, em consonância com diretrizes nacionais e internacionais (CGU, 2017; ISO, 2021a, 2021b; OCDE, 2020).

Ao longo do período analisado, há a integração progressiva entre esses eixos, configurando um arranjo voltado não apenas para a conformidade normativa, mas para a coordenação sistêmica das funções de controle.

No eixo da ética, destacam-se capacitações e ações de sensibilização que contribuem para a internalização de valores institucionais. Na transparência, há a consolidação de mecanismos de divulgação ativa e integração com sistemas de ouvidoria, ampliando *accountability* e legitimidade (OCDE, 2020). Na responsabilização, foram observados avanços na padronização processual e fortalecimento da correição, promovendo maior previsibilidade e segurança jurídica (Peters, 2010).

A gestão de riscos assume um papel estruturante, promovendo a integração entre o planejamento, o controle interno e a tomada de decisão. Nesse processo, há a dinâmica “de baixo para cima”, na qual a gestão de riscos induz a estruturação do planejamento estratégico, aproximando o programa de referenciais internacionais (COSO, 2017; ISO, 2021a).

Assim, os eixos deixam de operar de forma isolada e passam a constituir uma arquitetura integrada de governança, sustentando a maturidade institucional do programa e ampliando sua capacidade de coordenação intraorganizacional e entre órgãos.

3.5 Dimensões de Desempenho: Eficiência, Eficácia e Efetividade

A consolidação do PCP-GO apoia-se em mecanismos de monitoramento e avaliação, entendidos como processos sistemáticos de análise do desempenho de políticas públicas (Rossi; Lipsey; Freeman, 2004), estruturados

nas dimensões de eficiência, eficácia e efetividade (Jannuzzi, 2016; Secchi, 2019), articuladas à distinção entre *outputs*, *outcomes* e *impacts* (OCDE, 2020).

No plano da **eficiência**, destacam-se economias potenciais apuradas em inspeções e, sobretudo, os resultados da gestão de riscos, com uma economia superior a R\$ 1,6 bilhão em 2022 (GOIÁS, 2024), além de estimativas adicionais em 2024. Esses dados evidenciam a racionalização do uso de recursos e o fortalecimento da atuação preventiva do controle.

Em termos de eficácia, se observa a evolução do Índice de *Compliance*, que passa de 61,83% (2019) para 87,68% (2024), indicando a ampliação da cobertura institucional, a padronização de práticas e o fortalecimento do monitoramento interno (GOIÁS, 2020; 2023; 2025).

Sobre a efetividade, foram identificados indícios de fortalecimento institucional e a difusão da cultura de integridade, evidenciados por iniciativas educacionais, ingresso na OGP Local (*Open Government Partnership*), alcance de 100% no Índice Nacional de Transparência e atuação sancionatória com ressarcimentos relevantes.

Esses elementos indicam avanços na geração de valor público na medida em que contribuem para o fortalecimento da capacidade estatal, ampliação da confiança institucional e melhoria da qualidade da ação pública, embora a mensuração de impactos permaneça como um desafio metodológico, dado o caráter indireto, cumulativo e difuso das atividades de controle interno.

Adicionalmente, a ampliação da gestão de riscos e a adoção do IA-CM (*Internal Audit Capability Model*) reforçam o avanço da maturidade institucional, aproximando o sistema de padrões internacionais.

Sob a perspectiva da governança orientada aos resultados, o PCP-GO apresenta características de estágio intermediário-avançado de consolidação institucional, com ganhos em racionalidade fiscal, integração estratégica e fortalecimento organizacional. Ainda assim, é possível observar a predominância de indicadores de execução e resultados organizacionais. A ampliação de métricas é orientada para *outcomes* e *impacts*, etapa futura do amadurecimento avaliativo e desafio inerente ao campo do controle interno.

Além disso, a consolidação desses resultados contribui para a legitimação institucional do programa e para a sustentação de sua continuidade, ao demonstrar sua capacidade de gerar valor público e responder às demandas por integridade e boa governança.

3.6 Modelo Analítico de Maturidade Institucional à Luz dos Círculos Virtuosos

A trajetória do PCP-GO pode ser interpretada a partir de dois movimentos complementares: uma inflexão institucional inicial, associada com a criação do programa em 2019, e um processo subsequente de consolidação gradual, à luz da noção de “círculos virtuosos” (Mungiu-Pippidi, 2016), segundo a qual a consolidação institucional decorre da formação cumulativa de mecanismos capazes de alterar incentivos e estabilizar padrões organizacionais.

Essa trajetória pode ser sistematizada em quatro níveis progressivos de maturidade institucional, refletindo a formação gradual de mecanismos de fortalecimento da integridade pública e da coordenação administrativa. O Quadro 2 apresenta essa sistematização.

Quadro 2 – Modelo analítico de maturidade institucional do PCP-GO à luz da formação de círculos virtuosos (2019–2024)

Nível de Maturidade	Período	Características Institucionais Predominantes	Lógica de Indução e Coordenação	Dimensão Analítica Predominante	Dinâmica Institucional (Formação de Círculos Virtuosos)
Nível 1 – Indução e Mobilização Inicial	2019–2020	Estruturação dos quatro eixos (ética, transparência, responsabilização e gestão de riscos); criação de comitês; ativação formal do programa	<i>Ranking</i> competitivo e incentivos reputacionais	Predominância de <i>outputs</i>	Ativação inicial de incentivos externos à conformidade, com estímulo reputacional e adesão organizacional ampla
Nível 2 – Blindagem Normativa e Estabilização Estrutural	2021	Lei n.º 20.986/2021; consolidação da CGE como órgão permanente; incorporação da certificação em <i>compliance</i> 180h	Estabilização normativa e profissionalização inicial	Transição de <i>outputs</i> para <i>outcomes</i>	Redução de vulnerabilidades político-administrativas e fortalecimento das bases institucionais permanentes
Nível 3 – Profissionalização Técnica	2022–2023	Adoção do IA-CM; centralidade da gestão de riscos;	Maturidade técnica	Predominância de <i>outcomes</i> com indícios iniciais de	Integração entre risco, estratégia e controle, consolidando

e Integração Estratégica		integração com planejamento estratégico e metas institucionais	integração sistêmica	<i>impacts</i> institucionais	mecanismos cumulativos de fortalecimento institucional da coordenação administrativa
Nível 4 – Reconhecimento por maturidade e condições estruturais de consolidação	2024	Substituição do <i>ranking</i> por selos de maturidade; reconhecimento externo (OGP Local; Selo Diamante ATRICON); fortalecimento da arquitetura integrada de governança	Reconhecimento por excelência e estabilidade institucional	Avanço para a dimensão de <i>impacts</i> institucionais estruturais	Consolidação de padrões institucionalizados e fortalecimento de círculos virtuosos, nos quais normas, incentivos e capacidades operam de forma integrada e cumulativa

Fonte: Elaboração própria com base na análise dos Relatórios de Gestão, Relatórios de Gestão Estratégica da CGE-GO (2019–2024) e na abordagem de círculos virtuosos de Mungiu-Pippidi (2016).

A leitura integrada do modelo evidencia dinâmica composta por uma inflexão inicial, que inaugura as condições de mobilização e indução, e um processo subsequente de fortalecimento institucional ao longo dos ciclos analisados, marcado pela transição de incentivos reputacionais para padrões mais estruturados de estabilização normativa, profissionalização técnica e integração estratégica.

No recorte temporal (2019–2024), o nível mais elevado de maturidade reflete a consolidação de condições estruturais favoráveis, e não uma consolidação plena e irreversível. Ainda assim, a trajetória observada é compatível com a lógica dos “círculos virtuosos”, conforme cada avanço institucional amplia as bases para o estágio subsequente.

Assim, a maturidade do programa resulta da interação entre normas, capacidades administrativas, mecanismos avaliativos e o reconhecimento institucional, configurando um processo progressivo de fortalecimento da capacidade estatal de integridade. Nesta pesquisa, a efetividade é tratada em sentido institucional, como o fortalecimento de capacidades e padrões de governança, e não como mensuração direta de impactos sociais finais.

A síntese das dimensões de desempenho e dos respectivos níveis de maturidade pode ser observada no Quadro 3.

Quadro 3 – Síntese das dimensões de desempenho e nível de maturidade do PCP-GO (2019–2024)

Dimensão	Evidências Empíricas	Nível de Maturidade
Eficiência	Economia potencial apurada em inspeções, gestão de riscos e racionalização fiscal	Intermediário
Eficácia	Evolução do Índice de <i>Compliance</i> e ampliação da cobertura institucional	Intermediário-avançado
Efetividade	IA-CM (maturidade técnica), reconhecimento externo (OGP Local; ATRICON) e integração sistêmica da governança	Em consolidação (com evidências de avanço estrutural)

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Gestão e Relatórios de Gestão Estratégica da CGE-GO (2019–2024).

A consolidação das dimensões de desempenho apresentadas no Quadro 3 permite aprofundar a análise quantitativa recente do programa. Nesse sentido, o Quadro 4 detalha os principais indicadores estratégicos do período de 2022 a 2024, evidenciando tendências de maturidade institucional.

Quadro 4 – Tendência de maturidade institucional (2022–2024)

Dimensão	2022	2023	2024	Tendência
Índice de <i>Compliance</i>	73,39	73,48	87,68	Crescimento expressivo com um avanço significativo de maturidade em 2024
IA-CM	Certificação Nível 2	Nível consolidado 2	Nível 2 + avanço em Nível 3 (75,9%)	Consolidação técnica progressiva
Gestão de Riscos	Economia potencial superior a R\$ 1,6 bilhão (45 pastas)	Migração de órgãos para níveis 3 e 4	Evolução formal para Nível 3	Centralização como eixo estruturante
Metas Estratégicas ≥ 75%	84%	76%	Superior a 80%	Alta performance sustentada
Capacitação (PCP)	Expansão relevante	6.991 capacitações	8.938 capacitações	Internalização cultural crescente
Integração entre órgãos, funções de controle e planejamento	Consolidação interna	Expansão municipal	Integração com PPA 2024–2027	Transversalização ampliada

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Gestão e Relatórios de Gestão Estratégica da CGE-GO (2019–2024).

Nota técnica: O Índice de *Compliance* avalia o conjunto de atividades referentes aos quatro eixos do Programa de *Compliance* Público (ética, transparência, responsabilização e gestão de riscos), considerando, entre outros critérios, capacitação de servidores, grau de internalização da ética, estruturação das unidades de correição, atendimento às ações corretivas da CGE e evolução da maturidade em gestão de riscos (GOIÁS, 2021).

O conjunto de indicadores evidencia a estabilidade e o amadurecimento entre 2022 e 2023 e, sobretudo, uma inflexão relevante em 2024, marcada pela combinação entre o reconhecimento por selos, o avanço no IA-CM (*Internal Audit Capability Model*) e maior integração com instrumentos de planejamento (PPA 2024–2027). Esse movimento reforça a interpretação de fortalecimento das condições estruturais de consolidação institucional.

3.7 Evidências de Institucionalização e Consolidação Progressiva

A análise longitudinal do PCP-GO evidencia avanços consistentes na consolidação institucional, materializados em evidências como: estabilização normativa (Lei nº 20.986/2021), incorporação da gestão de riscos às rotinas administrativas, consolidação de ciclos de monitoramento e avaliação, integração entre planejamento estratégico e gestão de riscos e reconhecimento institucional externo, bem como indícios de internalização gradual de valores de integridade e transformação dos padrões organizacionais.

Esses elementos indicam a transição da implementação inicial para um estágio de maior enraizamento organizacional, evidenciando superação progressiva da fase de indução formal e avanço em direção à institucionalização substantiva. Ainda assim, o período analisado não permite afirmar uma consolidação plena, mas a formação de condições estruturais favoráveis para a sua continuidade.

Entretanto, a literatura aponta riscos de burocratização e cumprimento meramente formal em programas baseados em monitoramento, indicando que sua sustentabilidade depende de uma aprendizagem institucional contínua, da

atualização dos instrumentos avaliativos e da manutenção de incentivos para a internalização efetiva das práticas de governança.

3.8 Articulação entre os Resultados Empíricos e as Hipóteses

Os resultados empíricos são consistentes com as hipóteses formuladas na pesquisa.

A Hipótese 1 (H1): segundo a qual a formalização normativa constitui condição necessária, porém não suficiente, encontra respaldo na evidência de que os avanços mais relevantes do programa estão associados com a consolidação de capacidades institucionais, a internalização de rotinas e a integração da gestão de riscos aos processos decisórios.

A Hipótese 2 (H2) também é corroborada, indicando que a sustentabilidade e a perenidade do programa estão relacionadas ao seu enraizamento organizacional, à profissionalização das estruturas de controle e à redução da dependência de lideranças individuais. Nesse sentido, a adoção do IA-CM (*Internal Audit Capability Model*), a auditoria baseada em riscos e a integração com o planejamento estratégico reforçam mecanismos de estabilização institucional.

Os resultados também revelam que o PCP-GO passou a desempenhar um papel estruturante na coordenação das funções de controle, promovendo a articulação entre a auditoria, a correição, a transparência, a ouvidoria e a gestão de riscos, o que demonstra que sua evolução ultrapassa uma função estritamente normativa, e se aproxima de um arranjo institucional de governança integrada.

Embora a consolidação plena permaneça em curso, a trajetória observada evidencia o fortalecimento institucional progressivo e a geração de valor público, permitindo afirmar que o objetivo da pesquisa foi alcançado ao demonstrar que a consolidação do PCP-GO decorre do aprofundamento das capacidades institucionais e de sua integração sistêmica, configurando-o como política pública de governança com potencial estruturante e como mecanismo de

coordenação intersistêmica, o que reforça a coerência entre o referencial teórico adotado e os achados empíricos da pesquisa.

3.9 Síntese Analítica Final

A síntese dos achados permite caracterizar o desempenho do Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás (PCP-GO) como uma trajetória consistente de amadurecimento institucional entre 2019 e 2024, marcada por avanços nas dimensões de eficiência, eficácia e efetividade.

No plano da eficiência são observadas evidências de racionalização do uso de recursos públicos e o fortalecimento da capacidade preventiva do Estado. No plano da eficácia, há destaque para a evolução do Índice de *Compliance* com a ampliação da cobertura institucional e a consolidação de ciclos sistemáticos de monitoramento. Na efetividade, compreendida nesta pesquisa em sentido institucional, há sinais de fortalecimento estrutural do controle interno, difusão da gestão de riscos e ampliação da transparência.

Em conjunto, esses resultados indicam que o PCP-GO passou a influenciar de forma mais ampla os padrões de atuação da Controladoria-Geral do Estado, promovendo maior articulação entre auditoria, correição, transparência, ouvidoria e gestão de riscos sob uma lógica comum de desempenho e maturidade institucional.

Nesse sentido, o programa não apenas produziu indicadores positivos, mas contribuiu para o aprimoramento da coordenação administrativa no âmbito do Poder Executivo estadual. Sua consolidação decorre da articulação progressiva entre marcos legais, capacidades administrativas, mecanismos de monitoramento e integração entre funções de controle, planejamento e gestão, o que configura como política pública de governança.

Em síntese, o PCP-GO é considerado, cada vez mais, como um arranjo institucional de governança pública, evoluindo de uma atuação predominantemente efetuada para a conformidade normativa para um mecanismo de coordenação administrativa e de governança, materializado na integração entre órgãos, funções de controle e processos decisórios.

Sua relevância ultrapassa a dimensão da conformidade e se projeta na construção de capacidades estatais e na geração de valor público sustentável. Sua consolidação deve ser compreendida menos como resultado imediato da positivação formal e mais como uma trajetória institucional que combina um marco inicial de inflexão com um processo subsequente de institucionalização incremental, sustentado pela articulação entre normatização, profissionalização técnica, aprendizagem organizacional e coordenação administrativa, reafirmando o *compliance* público como instrumento não apenas de conformidade, mas de transformação institucional e de fortalecimento da governança pública.

4. Desafios e Potencialidades para a Consolidação do PCP-GO

A consolidação de políticas públicas inovadoras e de caráter transversal constitui desafio relevante para a administração pública contemporânea, especialmente em contextos institucionais complexos e dinâmicos (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Conforme evidenciado na análise empírica, o Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás (PCP-GO) apresenta trajetória consistente de amadurecimento institucional. Contudo, sua consolidação como política de Estado exige o enfrentamento de desafios estruturais que transcendem os resultados alcançados e demandam contínua adaptação institucional.

Esse processo configura dinâmica cumulativa e incremental, dependente da articulação entre base normativa, capacidades organizacionais e mecanismos estáveis de coordenação administrativa e de governança, envolvendo estabilidade institucional, aprendizagem organizacional e capacidade adaptativa (North, 1990; Mahoney; Thelen, 2010).

4.1 Desafios Estruturais à Consolidação

No campo do *compliance* público, destaca-se o risco de hipertrofia procedimental, no qual o cumprimento formal de instrumentos pode se sobrepor

à finalidade substantiva da política. Esse fenômeno aproxima-se da noção de conformidade simbólica ou “*compliance* cosmético”, no qual a formalização normativa não se traduz em mudanças substantivas de comportamento (Krawiec, 2003; Mungiu-Pippidi, 2016), comprometendo a capacidade do programa de produzir valor institucional efetivo.

Outro desafio relevante refere-se à sustentabilidade política e à dependência de lideranças. Políticas excessivamente personalizadas tendem a apresentar menor resiliência frente a mudanças político-administrativas (March; Olsen, 1989), exigindo profissionalização contínua, padronização de rotinas e fortalecimento de estruturas permanentes capazes de assegurar continuidade institucional. Nesse sentido, a literatura sobre implementação de políticas públicas destaca a importância da estabilidade institucional e da capacidade estatal como fatores críticos para a sustentabilidade de políticas complexas (Howlett; Ramesh; Perl, 2013; Evans; Rauch, 1999).

A resistência cultural e a inércia burocrática também configuram obstáculos relevantes, uma vez que a internalização de valores de integridade depende de processos graduais de mudança organizacional, capacitação contínua e demonstração de resultados concretos.

Adicionalmente, persistem limitações na mensuração de transformações organizacionais e culturais. Embora indicadores de execução sejam relevantes, a maturidade institucional demanda instrumentos capazes de captar aprendizagem organizacional, integração da gestão de riscos e internalização de valores de integridade (OCDE, 2020). Ademais, a literatura de avaliação de políticas públicas aponta que a mensuração de efeitos indiretos, cumulativos e de natureza institucional constitui desafio metodológico recorrente (Rossi; Lipsey; Freeman, 2004).

Por fim, aspectos relacionados à limitação de recursos e à complexidade da administração pública impõem desafios adicionais à implementação uniforme e sustentável do programa, especialmente em contextos organizacionais heterogêneos (Secchi, 2012).

4.2 Potencialidades Estruturais e Vetores de Sustentabilidade

Apesar dos desafios, a experiência goiana revela vetores institucionais favoráveis à consolidação do programa. A estabilidade normativa conferida pela Lei nº 20.986/2021 constitui elemento central de sustentação, contribuindo para reduzir vulnerabilidades associadas a mudanças conjunturais.

A integração entre governança, controle interno e gestão de riscos, associada à adoção de modelos de maturidade como o IA-CM (*Internal Audit Capability Model*), fortalece as capacidades institucionais e amplia a consistência do sistema de controle, alinhando-se a abordagens contemporâneas de governança pública orientadas à coordenação e à integração sistêmica (Rhodes, 1996; Bovaird; Löffler, 2003).

O reconhecimento externo, evidenciado por certificações e indicadores de desempenho, contribui para a legitimação institucional do programa e reforça sua credibilidade junto aos diferentes atores envolvidos.

Outro vetor relevante é a capacidade de geração de valor público mensurável, evidenciada por resultados associados à mitigação de riscos e à racionalização do uso de recursos, fortalecendo a percepção do *compliance* como investimento e não apenas como exigência normativa, em consonância com a perspectiva de criação de valor público (Moore, 1995).

A trajetória incremental das portarias regulamentadoras evidencia, ainda, capacidade adaptativa e aprendizado organizacional, indicando deslocamento progressivo de uma lógica indutiva inicial para padrões mais consistentes de maturidade institucional.

Por fim, destaca-se o potencial de replicabilidade da experiência goiana, que se apresenta como referência para a implementação de programas de integridade em outros contextos subnacionais, contribuindo para o fortalecimento da governança pública em diferentes contextos subnacionais.

5. Considerações Finais

O presente estudo teve como objetivo analisar o Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás (PCP-GO), sob as perspectivas da governança pública, da avaliação de políticas públicas e da teoria institucional, examinando, com base em evidências documentais, seu processo de institucionalização substantiva, o grau de maturidade institucional e a construção progressiva das condições necessárias para a sua consolidação como política pública estruturante e sustentável no período entre 2019 e 2024.

Os resultados evidenciam uma institucionalização substantiva e o avanço na maturidade institucional, demonstrando que a consolidação do programa depende não apenas da formalização normativa, mas da internalização progressiva de capacidades organizacionais, de rotinas administrativas e mecanismos permanentes de monitoramento, bem como da redução da dependência de lideranças conjunturais.

A trajetória do PCP-GO revela um processo incremental e adaptativo de institucionalização, marcado pela profissionalização técnica, pela integração entre funções de controle e pela incorporação da gestão de riscos aos processos decisórios, aproximando-se da formação de “círculos virtuosos” institucionais. No plano empírico, é possível observar os indícios de ampliação da capacidade preventiva do Estado, a racionalização de recursos públicos e o fortalecimento da governança, ainda que persistam limitações na mensuração de *outcomes* e *impacts* institucionais.

Nesse contexto, o avanço da maturidade avaliativa é um elemento central para a consolidação do programa, especialmente por meio do desenvolvimento de instrumentos capazes de captar efeitos institucionais e culturais. Contudo, é preciso reconhecer que tais mensurações apresentam desafios metodológicos, dada a natureza indireta e cumulativa das atividades de controle interno.

Adicionalmente, a consolidação do PCP-GO requer um equilíbrio entre o controle e a simplificação procedimental para evitar a hipertrofia operacional e assegurar o alinhamento entre os mecanismos de controle e a geração de valor público.

Os achados permitem sustentar que o programa apresenta uma estruturação progressiva como uma política pública de governança com potencial estruturante, consolidando-se, na prática, como um mecanismo de coordenação intersistêmica das funções de controle. Nesse processo, o *compliance* evolui de instrumento predominantemente normativo para arranjo institucional de coordenação administrativa e de governança, materializando-se na integração entre órgãos, funções de controle e processos decisórios.

Sob essa perspectiva, as contribuições deste estudo podem ser sintetizadas em três dimensões complementares. No plano científico, a pesquisa contribui ao articular governança pública, avaliação de políticas públicas e teoria institucional na análise de política de integridade em contexto subnacional, ampliando o debate sobre maturidade institucional e institucionalização incremental de políticas públicas transversais. No plano institucional, o estudo oferece uma sistematização analítica da experiência goiana e identifica fatores estruturais relevantes para a sustentabilidade de programas de *Compliance* público. No plano social, a pesquisa reforça a relevância das políticas de integridade como instrumentos de fortalecimento da capacidade estatal, de promoção da transparência e de aprimoramento da gestão pública orientada para a geração sustentável de valor público.

Como contribuição adicional, destaca-se o potencial de replicabilidade da experiência do PCP-GO, que se apresenta como referência relevante para outros entes federativos interessados na implementação de programas de integridade e governança. A trajetória analisada evidencia que a construção de sistemas de *compliance* público robustos e sustentáveis é possível mesmo em contextos institucionais complexos, desde que sustentada por articulação entre base normativa, capacidades técnicas e mecanismos de coordenação.

Como agenda de pesquisa futura, recomenda-se o desenvolvimento de estudos empíricos complementares que aprofundem a análise da efetividade institucional e da maturidade avaliativa dos programas de *compliance* público, especialmente na mensuração de *outcomes* e *impacts* em diferentes contextos, bem como investigações comparativas entre experiências subnacionais que

permitam identificar fatores críticos de sucesso, limites e possibilidades de difusão dessas políticas.

Em síntese, a consolidação de políticas de integridade no setor público evidencia-se menos dependente da expansão normativa e mais vinculada à construção progressiva de arranjos institucionais capazes de integrar estruturas, alinhar incentivos e produzir, de forma sustentada, efeitos de fortalecimento estatal e geração de valor público.

Agradecimentos

Expressa-se especial reconhecimento ao Professor Dr. Henrique Moraes Ziller, cuja liderança ética e visão institucional à frente da Controladoria-Geral do Estado de Goiás contribuíram significativamente para o fortalecimento do controle interno e para a promoção de uma cultura de integridade na gestão pública, constituindo importante referência para a elaboração deste estudo.

Agradece-se à Controladoria-Geral do Estado de Goiás e à Universidade Estadual de Goiás pelo suporte institucional ao desenvolvimento desta pesquisa e pelo ambiente de aprendizado e aprimoramento profissional proporcionado durante esse período.

Reconhece-se, ainda, o apoio institucional do Governador Daniel Vilela e da Superintendente Irisneide Elias Costa, pela promoção de um ambiente de trabalho pautado na confiança, no respeito e no incentivo ao desenvolvimento técnico e profissional.

Destaca-se, em especial, a contribuição da orientadora, Professora Dra. Liane Angoti, pela dedicação, pela disponibilidade e pelas valiosas orientações ao longo de todo o processo, fundamentais para a consolidação deste trabalho.

Ressalta-se a relevância das contribuições acadêmicas dos professores Lúcio Carlos de Pinho Filho, Marcello Rodrigues Siqueira e Alessandra dos Santos Paz Esteves Scartezini, pela generosidade intelectual, pelo conhecimento compartilhado e pelo compromisso com a formação acadêmica e profissional.

Destaca-se, igualmente, a importância da convivência e das trocas de experiências com a turma do curso, que contribuíram para o amadurecimento acadêmico ao longo deste percurso.

Por fim, reconhece-se o apoio familiar, cuja presença foi essencial na trajetória que conduziu à realização deste estudo.

REFERÊNCIAS

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. **Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies**. *International Review of Administrative Sciences*, v. 69, n. 3, p. 313–328, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852303693002>

BRASIL. **Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 23 nov. 2017.

BRASIL. **Lei n.º 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. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2 ago. 2013.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Enterprise risk management: integrating with strategy and performance**. New York: AICPA, 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Programa de integridade: diretrizes para a administração pública federal**. Brasília, DF: CGU, 2017.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. **The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields**. *American Sociological Review*, Washington, v. 48, n. 2, p. 147–160, 1983. DOI: <https://doi.org/10.2307/2095101>

EVANS, Peter; RAUCH, James. **Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth**. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748–765, 1999. DOI: <https://doi.org/10.2307/2657374>

GOIÁS (Estado). Controladoria-Geral do Estado. **Relatório de gestão: exercício de 2019**. Goiânia: Controladoria-Geral do Estado, 2020.

GOIÁS (Estado). Controladoria-Geral do Estado. **Relatório de gestão: exercício de 2020**. Goiânia: Controladoria-Geral do Estado, 2021.

GOIÁS (Estado). Controladoria-Geral do Estado. **Relatório de gestão: exercício de 2021**. Goiânia: Controladoria-Geral do Estado, 2022.

GOIÁS (Estado). Controladoria-Geral do Estado. **Relatório de gestão: exercício de 2022**. Goiânia: Controladoria-Geral do Estado, 2023.

GOIÁS (Estado). Controladoria-Geral do Estado. **Relatório de gestão estratégica: exercício de 2020**. Goiânia: Controladoria-Geral do Estado, 2021.

GOIÁS (Estado). Controladoria-Geral do Estado. **Relatório de gestão estratégica: exercício de 2021**. Goiânia: Controladoria-Geral do Estado, 2022.

GOIÁS (Estado). Controladoria-Geral do Estado. **Relatório de gestão estratégica: exercício de 2022**. Goiânia: Controladoria-Geral do Estado, 2023.

GOIÁS (Estado). Controladoria-Geral do Estado. **Relatório de gestão estratégica: exercício de 2023**. Goiânia: Controladoria-Geral do Estado, 2024.

GOIÁS (Estado). Controladoria-Geral do Estado. **Relatório de gestão estratégica: exercício de 2024**. Goiânia: Controladoria-Geral do Estado, 2025.

GOIÁS (Estado). **Decreto n.º 9.406, de 18 de fevereiro de 2019**. Institui o Programa de *Compliance* Público do Poder Executivo do Estado de Goiás. Diário Oficial do Estado de Goiás: Goiânia, 2019.

GOIÁS (Estado). **Lei n.º 20.986, de 6 de abril de 2021**. Dispõe sobre os Sistemas de Controle Interno, de Ouvidoria e de Correição do Poder Executivo Estadual e sobre a Controladoria-Geral do Estado (CGE). Diário Oficial do Estado de Goiás: Goiânia, 2021.

GOIÁS (Estado). **Portaria n.º 93, de 4 de setembro de 2019**. Diário Oficial do Estado de Goiás: Goiânia, 2019.

GOIÁS (Estado). **Portaria n.º 44, de 6 de março de 2020**. Diário Oficial do Estado de Goiás: Goiânia, 2020.

GOIÁS (Estado). **Portaria n.º 44, de 30 de março de 2021**. Diário Oficial do Estado de Goiás: Goiânia, 2021.

GOIÁS (Estado). **Portaria n.º 22, de 15 de fevereiro de 2022**. Diário Oficial do Estado de Goiás: Goiânia, 2022.

GOIÁS (Estado). **Portaria n.º 69, de 18 de abril de 2023**. Diário Oficial do Estado de Goiás: Goiânia, 2023.

GOIÁS (Estado). **Portaria n.º 66, de 9 de abril de 2024**. Diário Oficial do Estado de Goiás: Goiânia, 2024.

GREGO, Ricardo Gambini; LAGO, Sandra Mara Stocker. **Compliance relacionada ao setor público: uma revisão sistemática da literatura**. *RGC – Revista de Governança Corporativa*, São Paulo, v. 8, p. 79–95, jul. 2021.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 37000: governance of organizations — guidance**. Geneva: ISO, 2021a.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 37301: compliance management systems — requirements with guidance for use**. Geneva: ISO, 2021b.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de políticas públicas: conceitos, métodos e aplicações**. Campinas: Alínea, 2016.

KRAWIEC, Kimberly D. **Cosmetic compliance and the failure of negotiated governance**. *Washington University Law Quarterly*, v. 81, n. 2, p. 487–544, 2003.

LOBO, Ana Paula; FERREIRA, Rodrigo. **Implantação de compliance no setor público brasileiro: uma revisão de literatura**. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 8, n. 11, p. 191–207, 2022. DOI: <https://doi.org/10.51891/rease.v8i11.7435>

LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. **The problem-solving capacity of the modern state: governance challenges and administrative capacities**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: Free Press, 1989.

MOORE, Mark H. **Creating public value: strategic management in government**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The quest for good governance: learning from virtuous circles**. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 1, p. 95–109, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0003>

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Public integrity handbook**. Paris: OECD Publishing, 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recommendation of the Council on Public Integrity**. Paris: OECD Publishing, 2017.

PETERS, B. Guy. **Institutional theory in political science: the new institutionalism**. 2. ed. London: Continuum, 2010.

RHODES, R. A. W. **The new governance: governing without government**. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 652–667, 1996. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. **Evaluation: a systematic approach**. 7. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SHAH, Anwar (org.). **Public sector governance and accountability reforms**. Washington, DC: World Bank, 2007. (Public Sector Governance and Accountability Series).

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.