

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MODELO DE MATURIDADE CORRECIONAL - CRG-MM:
ESTUDO DE CASO SOBRE OS IMPACTOS DO MODELO
APLICADO NA CORREGEDORIA DA CODEVASF.

**ADALBERTO MARQUES ARÊDES TEIXEIRA
ALMEIDA**

Brasília-DF, 2024

ADALBERTO MARQUES ARÊDES TEIXEIRA ALMEIDA

**MODELO DE MATURIDADE CORRECIONAL - CRG-MM:
ESTUDO DE CASO SOBRE OS IMPACTOS DO MODELO
APLICADO NA CORREGEDORIA DA CODEVASF.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Felix Garcia Lopez.

Brasília-DF 2024

ADALBERTO MARQUES ARÊDES TEIXEIRA ALMEIDA

MODELO DE MATURIDADE CORRECIONAL - CRG-MM: ESTUDO DE CASO SOBRE OS IMPACTOS DO MODELO APLICADO NA CORREGEDORIA DA CODEVASF.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 24 / 07 / 2024

Banca Examinadora

Prof. Dr. Felix Garcia Lopez - Orientador

Prof. Dr. Alexander Cambraia Nascimento Vaz

Prof. Dr. Roberto Rocha C. Pires

A447 Almeida, Adalberto Marques Arêdes Teixeira de
Modelo de maturidade correcional CRG-MM: estudo de caso sobre os
impactos do modelo aplicado na Corregedoria da Codevasf / Adalberto
Marques Arêdes Teixeira de Almeida. – Brasília: IDP, 2024.

71 p.
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa –
IDP, Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2024.
Orientador: Prof. Dr. Feliz Garcia Lopez.

1. Administração pública. 2. Transparência. 3. Modelo de maturidade
correcional. I. Título.

CDD: 351

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

RESUMO

O presente estudo investiga o processo de implementação e os desdobramentos decorrentes das diferentes etapas do Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM) na Corregedoria da Codevasf. A Corregedoria da Codevasf, recém criada, passava por transformações em busca de maior eficiência em suas atividades, aderindo ao Modelo de Maturidade Correcional proposto pela Controladoria Geral da União - CGU. A metodologia utilizada foi o estudo de caso, realizado por meio da análise de Relatórios e Notas Técnicas da Corregedoria da estatal. Para ampliar o escopo da pesquisa, foram levantados os principais atores envolvidos na implementação desse modelo, tanto à parte técnica quanto à gestão da Companhia. Os resultados evidenciaram uma mudança positiva na cultura organizacional, particularmente no contexto correcional da instituição. Destacaram-se melhorias significativas na promoção da cultura de integridade e ética, bem como avanços na transparência e no fortalecimento da governança da instituição. Os impactos identificados ao longo da implementação do CRG-MM na Corregedoria da Codevasf refletem transformações internas e sinalizam benefícios tangíveis para a Administração Pública, tais como o fortalecimento da transparência e da cultura de prevenção a ilícitos. Esses resultados podem contribuir para outras corregedorias do Poder Executivo Federal aprimorarem seus processos e fortalecerem práticas correcionais eficazes, alinhadas aos princípios do CRG-MM.

Palavras chave: Modelo de Maturidade Correcional, Corregedoria, Codevasf, Integridade, Transparência.

ABSTRACT

This study investigates the implementation process and the outcomes resulting from the different stages of the Correctional Maturity Model (CRG-MM) in the Codevasf Internal Affairs Office. The newly created Codevasf Internal Affairs Office was undergoing transformations in search of greater efficiency in its activities, adopting the Correctional Maturity Model proposed by the Office of the Comptroller General of the Union (CGU). The methodology used was a case study, conducted through the analysis of Reports and Technical Notes from the internal affairs office of the state-owned company. To broaden the scope of the research, the main actors involved in the implementation of this model were identified, both from the technical side and the company's management. The results showed a positive change in the organizational culture, particularly in the institution's correctional context. Significant improvements were highlighted in promoting a culture of integrity and ethics, as well as advances in transparency and the strengthening of the institution's governance. The impacts identified during the implementation of the CRG-MM in Codevasf's Internal Affairs Office reflect internal transformations and signal tangible benefits for Public Administration, such as the strengthening of transparency and a culture of prevention of illicit activities. These results may contribute to other internal affairs offices of the Federal Executive Branch to improve their processes and strengthen effective correctional practices aligned with the principles of the CRG-MM.

Keywords: Correctional Maturity Model, Inspectorate, Codevasf, Integrity, Transparency.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Níveis de Maturidade Correcional - CRG-MM	31
Figura 2 Níveis de Maturidade de Auditoria Interna	33
Figura 3 Organograma Institucional 2022.	44
Figura 4 Fluxo de Processos Correcionais	48
Figura 5 Modelo de Maturidade Correcional - Nível 2	49
Figura 6 Correção em Dados - Primeiro Semestre 2021	53
Figura 7 Correção em Dados - Segundo Semestre 2021	54
Figura 8 Correção em Dados - Primeiro Semestre 2022:	55
Figura 9 Correção em Dados - Segundo Semestre 2022:	56
Gráfico 1 Tabulação da Pesquisa Semiestruturada - Questões 6 a 10.	67

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 10

2. ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO E OS TIPOS DE BUROCRATAS NA CODEVASF 16

- 2.1 Conceito de Corrupção e as Abordagens de Enfrentamento na Codevasf 16
- 2.2 Burocratas de Alto e Médio Escalão na Estrutura da Codevasf.....18
- 2.3 Burocratas de Nível de Rua 21
- 2.4 Métodos de Implementação Top-down e Bottom-up e os Burocratas da Codevasf.....24

3. MODELO DE MATURIDADE CORRECCIONAL - CRG/MM28

- 3.1 Referencial Teórico do Modelo de Maturidade Correcional28
- 3.2 Evidências e Institucionalizações do CRG-MM.....34
- 3.3 Maturidade Correcional na Codevasf - Autoavaliação 2020 e 202238

4. REESTRUTURAÇÃO DA CORREGEDORIA DA CODEVASF E O CRG/MM41

- 4.1. Codevasf: História e Estrutura41
- 4.2. Estrutura Organizacional da Codevasf.....42
 - 4.2.1 Evolução da Estrutura da Corregedoria da Codevasf até o CRG/MM45
- 4.3 Processo de Reestruturação por meio do CRG/MM 48
 - 4.3.1 Evolução do Processo Disciplinar - Padronização 52
 - 4.3.2 Políticas de Prevenção, Detecção, Punição e Reparação - PDPR e o Projeto das Reuniões Dirigidas pós Implementação do CRG-MM..... 57
- 4.4. Desafios Enfrentados na Implementação do CRG/MM59
- 4.5. Atores Envolvidos no Processo de Reestruturação..... 61
- 4.6 Entrevistas Semiestruturadas para Esclarecer Aspectos da Implementação 65
 - 4.6.1 Resultados Obtidos e Constatações..... 67

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS73

REFERÊNCIAS 78

APÊNDICES83



1

INTRODUÇÃO

Combater a corrupção é um desafio global que requer abordagens inovadoras e eficazes. Como afirmou Michael Johnston, destacado estudioso do tema, "a corrupção é um câncer que mina as bases da governança e compromete o tecido social" (Johnston, 2005). Enfrentar essas práticas exige a compreensão profunda de suas raízes e a formulação de estratégias que envolvam atores em todos os níveis da sociedade.

No Brasil, na busca por soluções efetivas para combater a corrupção, diversas políticas públicas são implementadas diuturnamente por meio de seus agentes. E nesse contexto de implementação de medidas de enfrentamento a essa temática, as forças que emergem para solução de problemas como a corrupção surgem por variadas perspectivas. Uma delas emana do paralelo conceitual que será realizado por meio das teorias de implementação de políticas públicas *top-down* e *bottom-up*, que são as origens dos conceitos fundamentais para nortear as implementações de políticas públicas, incluídas as políticas anticorrupção que serão objeto central do presente estudo.

Segundo Peter Eigen, co-fundador da Transparência Internacional, "a abordagem *top-down*, ao focar em reformas institucionais e no fortalecimento dos órgãos de controle, busca criar um ambiente hostil à corrupção no âmbito público e privado" (Eigen, 2008). Essa abordagem *top-down* concentra-se na implementação de reformas institucionais e no fortalecimento dos órgãos de controle, tanto no setor público quanto no privado. O objetivo é criar um ambiente que desencoraje e torne mais difícil a prática de atos corruptos, estabelecendo normas mais rígidas e mecanismos de supervisão mais eficazes.

O modelo *top-down* é influenciado por diversos atores que não se limitam à Alta Gestão, como por exemplo os órgãos de controle. O modelo estabelece um conjunto de diretrizes a serem seguidas e impõe um controle rígido sobre a implementação de políticas de combate à corrupção. Essas diretrizes, embora essenciais para definir a visão e os objetivos gerais da organização no que diz respeito à

integridade e à transparência, podem ser percebidas como distantes e desconectadas daqueles que estão na ponta executora das atividades diárias.

Essa desconexão entre a formulação e sua execução no nível operacional pode resultar em desafios significativos, como falta de compreensão ou de apoio por parte dos agentes da base operacional, resistência à mudança e dificuldades na adaptação das políticas aos contextos específicos de cada unidade ou departamento. Além disso, a rigidez dos controles impostos pelo modelo *top-down* pode levar à abordagem inflexível e burocrática, que pode ser percebida como excessivamente punitiva ou ineficaz no enfrentamento das raízes subjacentes da corrupção.

Em outra perspectiva, o modelo de implementação *bottom-up* privilegia a participação ativa dos agentes de base operacional e dos atores locais na identificação e combate à corrupção. Nesse sentido, Susan Rose-Ackerman salienta que "o envolvimento dos cidadãos comuns, incluindo os burocratas de rua, é crucial para construir uma cultura de integridade e responsabilidade" (Rose-Ackerman, 2001). A participação dos burocratas de rua, muitas vezes negligenciada nas estratégias convencionais, assume papel central nesse cenário de enfrentamento à corrupção. Esses agentes, situados na base da administração pública, possuem conhecimento prático e contextual que pode ser vital para identificar práticas corruptas. Como ressaltado por Robert Klitgaard, "os burocratas de rua, por estarem na linha de frente, têm o potencial de atuar como agentes de mudança, contribuindo para a construção de uma cultura organizacional ética e transparente" (Klitgaard, 1998).

O presente estudo buscou identificar e analisar a atuação desses atores, debruçando-se sobre a metodologia do estudo de caso na reestruturação da Corregedoria da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba - Codevasf, por meio do Modelo de Maturidade Correcional - CRG-MM. Para tanto, foram analisados documentos e notas técnicas produzidas pela Companhia. De modo subsidiário, realizou-se entrevistas semiestruturadas com os principais agentes que participaram do processo de reestruturação da Corregedoria da Codevasf. A escolha pela entrevista semiestruturada está ancorada na tentativa de mensurar os fatores que levam os principais atores a participarem dos processos de mudanças.

O CRG-MM foi o modelo que Codevasf aderiu como ferramenta para mover o processo de reestruturação da Unidade Correcional. Esse modelo foi implementado pela Controladoria Geral da União - CGU como norte para as unidades setoriais de correição do Poder Executivo Federal. O trabalho de pesquisa observou, ainda, os movimentos propostos pelos burocratas de nível de rua, na execução dessa reestruturação da Corregedoria por meio do CRG/MM e do comportamento dos burocratas de médio e alto escalão da Companhia, coletando suas percepções sobre os fatores que os levavam a corroborar com essas transformações na Unidade Correcional da estatal¹.

A Codevasf é uma Empresa Pública Federal vinculada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR. Desde sua criação em 1974, a empresa atua para o desenvolvimento regional, com ações voltadas à utilização racional de água e solo das bacias hidrográficas, provendo infraestrutura de saneamento básico e de segurança hídrica das ações realizadas na sua área de atuação. O objetivo é transformar a realidade das regiões onde atua, com foco na melhoria das condições sociais, econômicas e ambientais.

A Corregedoria da Codevasf surgiu como unidade orgânica da instituição em 2017, com o advento da Lei 13.303/2016, que exige um modelo de governança mais sólido, além de unidades de integridade que componham o controle interno da instituição, quais sejam, Corregedoria, Ouvidoria, Auditoria Interna e Secretaria de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão. Conforme estabelecido no Regimento Interno da Codevasf:

Art. 6 - As Unidades Orgânicas de Governança do Conselho de Administração são compostas por: I. Auditoria Interna II. Ouvidoria III. Corregedoria.

Não obstante ao que se apresenta no Estatuto Social da estatal, o conceito de governança do Decreto nº 9.203/2017 reforça a governança pública como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégias e controles postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2017).

¹ Adalberto Marques Arêdes Teixeira Almeida, Analista em Desenvolvimento Regional - Chefe Substituto da Corregedoria da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba - Codevasf

Conjuntamente, a definição de integridade pública se apresenta como um dos princípios norteadores da governança, previsto no art. 3º, inciso II, do referenciado Decreto, e se apresenta na Codevasf, por meio das unidades de governanças, dentre elas a Corregedoria, com papel fundamental na concretização dos conceitos oriundos do citado Decreto (Brasil, 2017).

A Unidade Correcional da Codevasf está vinculada à coordenação e à supervisão da Controladoria Geral da União - CGU. A referida competência foi conferida à CGU pelo Sistema de Corregedorias do Poder Executivo Federal (SISCOR), conforme estabelecido pelo Decreto nº 5480/2005:

Art. 2º Integram o Sistema de Correição:

I - como Órgão Central, a Controladoria-Geral da União, por meio da Corregedoria-Geral da União; (Brasil,2005)

Assim, o propósito central deste trabalho é compreender o fluxo e o processo de implementação do Modelo de Maturidade na Corregedoria da Codevasf. Essa compreensão serve como ferramenta valiosa para a própria instituição, ao proporcionar *insights* a fim de aprimorar a implementação de melhorias internas, que ainda estão em curso. Espera-se que este trabalho contribua para outras unidades correcionais do Poder Executivo Federal que se encontram na fase de adoção do CRG-MM.

Ao compreender detalhadamente como a Corregedoria da Codevasf incorporou e operacionalizou o Modelo de Maturidade Correcional, foi possível identificar pontos de sucesso, dificuldades e lições aprendidas ao longo do processo.

Esta dissertação possui quatro capítulos, além da introdução. O capítulo dois apresenta o Referencial Teórico. Para tanto, explora conceitos relacionados à corrupção e seu enfrentamento em uma empresa pública como a Codevasf, definições de burocratas de alto e médio escalão e burocratas de rua, importando esses conceitos da Administração Pública direta para os agentes públicos da Codevasf. O terceiro capítulo debruça-se sobre o Referencial Teórico do Modelo de Maturidade Correcional e as autoavaliações promovidas pela CGU. O quarto capítulo detalha a metodologia aplicada ao estudo de caso e os resultados obtidos nas entrevistas semiestruturadas, fornecendo visão detalhada do processo de implementação do Modelo de Maturidade Correcional na Codevasf. Finalmente, o quinto capítulo apresenta as



conclusões do estudo, destacando as principais descobertas e suas implicações, além de apontar possíveis direções para futuras pesquisas nesse campo.





2

ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO E OS TIPOS DE BUROCRATAS NA CODEVASF

2.1 CONCEITO DE CORRUPÇÃO E AS ABORDAGENS DE ENFRENTAMENTO NA CODEVASF

No cenário brasileiro, o combate à corrupção tornou-se um marco com a promulgação da Constituição de 1988. Entretanto, mesmo com a criação de instituições que combatem à corrupção, tais como a Controladoria Geral da União - CGU e o Tribunal de Contas da União - TCU, ou o aumento da judicialização na tentativa de coibir ilícitos praticados por agentes públicos, as práticas de corrupção persistem na administração pública, tornando-se cada vez mais refinadas e complexas.

O fenômeno da corrupção pode ser analisado por diversas perspectivas teóricas. Uma delas, conforme indicado por Kaufmann (2003), retrata que a corrupção é comumente percebida por sua nocividade nos âmbitos social, econômico e político, e sua definição comum remete ao abuso no exercício de cargos públicos em favor de interesses privados. O autor destaca que as teorias institucionais da corrupção no setor público exploram como as características das instituições governamentais influenciam sua ocorrência persistente.

Nesse contexto, a corrupção não é simplesmente um problema individual, mas é moldada por estruturas e incentivos organizacionais mais amplos (Scott, 1969). Essas teorias destacam aspectos importantes, tais como a cultura organizacional e as normas na determinação da propensão à corrupção, a influência da estrutura de incentivos e regras sobre o comportamento dos funcionários, e a eficácia dos mecanismos de supervisão e responsabilização para desencorajar a corrupção.

Além disso, fatores como a relação entre os níveis de burocracia e descentralização e as oportunidades de corrupção, a relevância da transparência e do acesso à informação na prevenção da corrupção, o impacto da distribuição de poder e da influência política nas decisões institucionais, os arranjos institucionais e o comportamento dos atores envolvidos são considerados (Scott, 1969). As teorias a respeito da corrupção ressaltam, ainda, que a capacidade da instituição para

implementar políticas e regulamentos desempenha papel fundamental em sua vulnerabilidade à corrupção (Leff, 1964).

Entre tais regulamentos e controles internos como ferramentas para o combate à corrupção, que são recursos relevantes para identificar, supervisionar e orientar ações no combate às práticas delituosas e antiéticas na Administração Pública, o Modelo de Maturidade Correcional, por exemplo, emerge como uma dessas abordagens de controle interno. Os atores que fomentam sua aplicação possuem diferentes perspectivas no processo de implementação, contribuindo para a eficácia das medidas anticorrupção (CGU, 2023).

No contexto institucional da Codevasf, essa ferramenta de controle interno é impulsionada pelas instâncias de governança, que não apenas contribuem para a inserção do controle interno, mas também para a sua manutenção como parte integrante do modelo institucional. O envolvimento das instâncias de governança destaca a importância de lideranças e estruturas decisórias na promoção da integridade. Essas instâncias podem estabelecer arranjos institucionais que criam incentivos para toda a organização, estabelecendo uma cultura de integridade que permeia todos os níveis da Companhia.

De acordo com Relatório Semestral da Corregedoria da Codevasf 2022 - 2º Semestre, publicado em janeiro de 2023, ao alinhar o controle interno ao modelo institucional por meio das instâncias de governança, a Codevasf adota uma abordagem abrangente e integrada para enfrentar a corrupção e promover uma cultura organizacional baseada na integridade (Codevasf, 2023). Essa integração não se limita apenas a abordar a corrupção de forma reativa, mas também busca fomentar uma atitude proativa na identificação e mitigação de riscos. Ao invés de esperar por problemas graves, o controle interno atua como ferramenta preventiva, antecipando e gerenciando os riscos antes que possam se materializar em questões mais complexas e prejudiciais.

A promoção da comunicação entre as áreas de controle, como a Corregedoria, Auditoria Interna, Ouvidoria e Secretaria de Riscos, Integridade e Controles Internos da Gestão, levou à criação do Comitê de Integridade na Codevasf, que desempenha papel consultivo, auxiliando a Alta Gestão na tomada de decisões relacionadas à integridade e ao combate à corrupção. Por meio dessa estrutura, as auditorias internas e os riscos identificados são prontamente discutidos e tratados de maneira mais ágil e eficiente. Os riscos são identificados e

mitigados de forma proativa, e os diagnósticos resultantes dessas análises são comunicados à Alta Gestão para que medidas corretivas e preventivas sejam implementadas de forma oportuna.

O controle interno não é mera formalidade, mas uma abordagem estratégica e abrangente para lidar com questões complexas como a corrupção (Spinelli et al, 2008). Esses autores destacam a importância de uma visão planejada e racional no combate a problemas estruturais, enfatizando a necessidade de medidas preventivas e proativas para enfrentar os desafios relacionados à integridade e à transparência.

Tal postulação ganha vida no contexto da Codevasf, onde o controle interno, respaldado pela governança, não apenas cumpre a função de vigilância, mas também se torna ferramenta essencial na promoção de uma administração pública íntegra e eficaz. A integração das instâncias de governança com o controle interno possibilita uma abordagem mais abrangente e estratégica na gestão dos recursos e na prevenção de práticas inadequadas. Dessa forma, a Codevasf é capaz de adotar medidas proativas para identificar e mitigar riscos, garantindo a transparência e a eficiência na condução de suas atividades.

No modelo a ser discutido nos próximos capítulos, inicialmente os atores que figuram em sua implementação requerem um estudo detalhado, ou seja, entender o papel de cada agente no processo de reestruturação da corregedoria. A exemplo do burocrata de médio escalão, que desempenha papel importante como elo entre a Alta Gestão (burocratas de alto escalão) e a base operacional da instituição (burocratas de nível de rua). Ele atua como facilitador na implementação das políticas e das diretrizes estabelecidas pela governança, garantindo que essas diretrizes sejam compreendidas e seguidas em todos os níveis da organização.

2.2 BUROCRATAS DE ALTO E MÉDIO ESCALÃO NA ESTRUTURA DA CODEVASF

Os Burocratas de Alto Escalão, vastamente discutidos dentro da literatura de capacidades estatais e burocráticas, por autores consagrados, como Mann (1984), Skocpol (1979; 1985), Skocpol e Finegold (1982), Tilly (1985; 1996), Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), Geddes (1990; 1994), Evans (1992), Migdal (1988), Sikkink (1991) e Levi

(1989), tratam a definição como sendo um indivíduo que ocupa uma posição de liderança e responsabilidade significativa dentro da estrutura governamental. Geralmente, estão situados em ministérios, secretarias, autarquias ou agências governamentais e possuem autoridade para tomar decisões importantes que afetam políticas públicas, programas governamentais e funcionamento do Estado.

Na Codevasf, em paralelismo conceitual, os Burocratas de Alto Escalão ocupam os cargos nomeados pelo Presidente da República, publicado no Diário Oficial. O diretor-presidente da estatal é o principal burocrata de alto escalão, responsável por liderar a organização como um todo, definindo diretrizes estratégicas e representando-a em instâncias externas.

Além do diretor-presidente, os diretores de áreas também desempenham papéis importantes como burocratas de alto escalão. Cada diretor é responsável por uma área específica da companhia, como administração, operações, desenvolvimento regional, entre outras. Eles têm autoridade para tomar decisões dentro de suas respectivas áreas de atuação e contribuem para a formulação e implementação das políticas e estratégias definidas pelo governo federal.

Os Burocratas de Médio Escalão - BME representam outra parte da máquina administrativa do governo, ocupando posições estratégicas que conectam as tomadas de decisões de alto escalão com a realidade operacional (Cavalcante & Lotta, 2015). Esses funcionários públicos são essenciais para a implementação de políticas públicas, agindo como elos fundamentais na cadeia de execução. Sua posição intermediária permite que desempenhem papel de tradutores, transformando os objetivos e direcionamentos estratégicos delineados pelos líderes superiores em ações tangíveis e práticas no nível operacional. “A burocracia de médio escalão, que, de certa forma, se encontra entre a elite política que compõe o alto escalão e a burocracia do nível da rua, [viabiliza] a implementação das políticas públicas por esta desenhadas” (Oliveira & Abrucio, 2018).

Nesse sentido, os BMEs tornam-se os principais responsáveis por garantir que as políticas governamentais sejam aplicadas de maneira eficaz e eficiente. Os estudos conceituais sobre esses agentes são novos, embora a atuação deles já venha ocorrendo ao longo do tempo. Como destacou Pires (2018):

(...) os atores que ocupam o médio escalão da burocracia, assim como os tipos de conhecimento e trabalho que eles produzem, foram deixados sem uma identidade conceitual clara e sem um lugar definido nos estudos sobre organizações governamentais e produção de políticas. A despeito disso, algumas mudanças contemporâneas no cenário da atuação do Estado [...] têm demandado uma atenção renovada ao médio escalão, pois colocam em questão as dinâmicas tradicionais da relação entre os níveis superiores e inferiores e oferecem novas oportunidades para reflexão acerca dos atores que povoam os espaços intermediários. (Pires, 2018, p.187).

Em primeiro lugar, o processo de produção de políticas públicas se tornou inegavelmente mais complexo nas últimas décadas, à medida que atores diversificados passaram a interagir em múltiplos níveis por meio de regimes contratuais e de financiamento variados, desafiando as estruturas burocráticas tradicionais e verticalizadas. Os formatos organizacionais emergentes – mais horizontalizados, colaborativos, transversais, modularizados, baseados em projetos e estruturados em redes – têm sido caracterizados por maior interdependência funcional e necessidade de coordenação horizontal efetiva para produção da ação coletiva entre os atores envolvidos (Lazega, 2001), Pires (2018, p.187).

Em muitos casos, os Burocratas de Médio Escalão são os executores diretos das políticas públicas, supervisionando a implementação nos diversos setores da administração. Eles enfrentam o desafio de equilibrar a complexidade das políticas com as necessidades e realidades específicas das áreas que administram. Essa posição intermediária exige habilidades de comunicação eficazes, pois os burocratas de médio escalão precisam interpretar e transmitir claramente as políticas para suas equipes e garantir que haja compreensão mútua em todos os níveis da organização perfazendo-se em nova expertise conforme destaca Roberto Pires, em que atores têm assumido grande influência na estrutura estatal:

Essas formas de conhecimento e instrumentos para a gestão da ação pública interferem como um vetor de diferenciação de trajetórias profissionais, envolvendo recomposições de formas de trabalho, o redesenho de nichos profissionais e a “emergência de novas formas de expertise do Estado” (Bezès e Demazière, 2011). Como consequência dessas transformações contemporâneas, estudiosos têm antecipado um crescimento do escopo de influência dos atores situados nas camadas intermediárias da estrutura estatal (Howlett, 2011). (Pires, 2018, p.187)

Ao desempenharem papel de tradutores, esses atores também atuam como filtros, adaptando as políticas às peculiaridades locais e contextuais. Essa capacidade de contextualização é essencial para garantir que as políticas sejam relevantes e aplicáveis em diferentes regiões e setores. Dessa forma, os Burocratas de Médio Escalão desempenham função estratégica na promoção da eficiência e da eficácia nas políticas governamentais.

A importância desses burocratas se destaca ainda mais quando se trata do combate à corrupção. Sua presença em posições-chave de implementação significa que são agentes importantes na manutenção da integridade e da transparência na execução das políticas. Ao exercerem suas funções com ética e responsabilidade, contribuem significativamente para a construção de uma administração pública menos vulnerável à corrupção, fortalecendo os alicerces de uma governança eficaz.

Na Codevasf, esse papel é desenvolvido, em sua maioria, pelos Gerentes-Executivos, Secretários-Executivos, Gerentes das áreas técnicas, que incluem também os titulares da Corregedoria, da Auditoria Interna, da Ouvidoria, das Secretarias de Licitação, Integridade e Riscos e Controles Internos da Gestão e outros profissionais, que executam papel intermediário entre a Alta Administração e os analistas que operacionalizam na ponta as diretrizes e os projetos da instituição.

Esses Burocratas de Médio Escalão atuam como pontes entre as estratégias e as diretrizes estabelecidas pela Alta Administração e sua implementação prática no dia a dia das operações. Sua posição estratégica permite que influenciem diretamente a cultura organizacional, contribuindo para que as políticas de combate à corrupção, por exemplo, sejam efetivamente implementadas e seguidas em todos os níveis da instituição, principalmente os operacionais que estão mais próximos das linhas de supervisão.

2.3 BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

Burocratas do Nível de Rua (Lipsky, 1980), ou agentes de implementação (Lotta, 2014) ou Burocratas da Linha de Frente (Pires, 2009; Oliveira, 2012) representam uma peça-chave no complexo processo de criação e implementação de políticas públicas, desempenhando papel crucial na interface entre a administração

central e as comunidades locais. Lipsky destaca que esses burocratas são responsáveis por adaptar as políticas governamentais às realidades específicas de suas áreas de atuação, uma vez que possuem conhecimento prático e aprofundado das necessidades e dinâmicas locais.

O papel desses funcionários vai além da simples execução de tarefas burocráticas. Eles exercem poder considerável ao interpretar e implementar as políticas no nível local. Esse poder interpretativo é de grande importância, por adequar as políticas à complexidade das demandas locais. A atuação dos Burocratas de Nível de Rua não se limita à execução de ordens, mas envolve a tomada de decisão significativa no campo, contribuindo para a efetividade da implementação.

Dentre as funções desses burocratas incluem-se a coleta de informações sobre as necessidades da comunidade, a prestação direta de serviços públicos e a facilitação da comunicação entre a administração central e as comunidades locais (Cavalcanti & Lotta, 2015). No caso da Codevasf, essa proximidade com os cidadãos os torna fonte valiosa de *feedback* sobre a eficácia das políticas implementadas e proporciona *insights* para a avaliação contínua e o aprimoramento do desempenho das ações da organização.

No ciclo das políticas públicas, a perspectiva dos Burocratas de Nível de Rua é fundamental na Codevasf. Eles desempenham papel ativo na identificação de problemas locais, na sugestão de soluções e na garantia de que as políticas formuladas centralmente sejam sensíveis e adequadas às peculiaridades das regiões onde a Codevasf atua. Dessa forma, são agentes potencialmente essenciais na construção de uma governança mais participativa e responsiva, contribuindo para que as políticas implementadas pela companhia estejam alinhadas com as necessidades reais das comunidades.

Além disso, a interação direta desses empregados com a população contribui para a construção de confiança nas instituições governamentais, o que é especialmente relevante para a empresa. Essa confiança é elemento essencial para o sucesso de políticas públicas ao influenciar a aceitação e a adesão da comunidade às iniciativas propostas pela Codevasf.

Na Codevasf, os Burocratas de Nível de Rua são os analistas e os técnicos que executam as atividades na ponta da cadeia, estando em

contato direto com o público final, que pode ser a população em geral ou os próprios funcionários internos. Seu conhecimento prático, sua capacidade interpretativa e sua proximidade com a comunidade os tornam atores importantes para o sucesso e a eficácia das políticas governamentais.

No processo de implementação do Modelo de Maturidade Correcional, os burocratas da Codevasf se viram diante da necessidade de interação e coesão entre os diferentes atores organizacionais. A Alta Gestão (Burocrata de Alto Escalão), os Gerentes em posições de médio escalão e os Analistas situados na base da hierarquia, cada um com as respectivas competências e responsabilidades, desempenharam papel fundamental na implementação.

A interação entre esses diversos níveis hierárquicos foi essencial para formar um processo de ruptura da cultura organizacional existente. Dessa forma, o que se observou foi que a Alta Gestão acolheu as propostas trazidas pela equipe da Corregedoria e promoveu o apoio necessário para implementar as mudanças propostas no Modelo de Maturidade Correcional CRG-MM, o que ficou comprovado por meio das comunicações internas entre as áreas e das reuniões com outros gestores internos para sensibilização do que seria essa nova estrutura correcional. Os Gerentes desempenharam papéis singulares no processo, movendo a cadeia de alterações normativas e redefinindo junto com o Corregedor os fluxos internos que passariam de forma transversal por outras áreas da instituição. Por fim, os analistas, na linha de frente da execução das atividades correcionais, foram responsáveis por implementar as novas práticas e os procedimentos no dia a dia operacional da Corregedoria através de análises estruturadas, orientações padronizadas de entendimentos sobre a matéria correcional e campanhas preventivas na temática correcional.

Essa interação entre os diferentes atores na Codevasf se destacou devido à peculiaridade bem evidenciada no modelo de implementação bottom-up. O processo de reformulação das atividades correcionais e seu novo escopo foi em sua grande parte, conduzido pelos Burocratas do Nível de Rua. Esses burocratas de rua, em conjunto com os Burocratas de Médio Escalão (Corregedor e Gerentes), que estão diretamente envolvidos na operacionalização do sistema correcional, foram os responsáveis por conceber e elaborar as propostas de mudanças, que vieram conseqüentemente a alterar normativos internos e formar o convencimento do burocrata de alto escalão, a

tomar medidas estruturantes na Codevasf para aderência ao novo modelo de atuação correccional que estava por vir.

2.4 MÉTODOS DE IMPLEMENTAÇÃO TOP-DOWN E BOTTOM-UP E OS BUROCRATAS DA CODEVASF

A implementação de políticas públicas envolve uma série de abordagens e estratégias, cada uma com suas próprias características e implicações. No método *top-down*, as políticas são desenvolvidas e implementadas centralmente pelo governo ou pelas autoridades superiores e, em seguida, aplicadas em níveis inferiores da administração pública, seguindo uma hierarquia definida (Lima & D'Ascenzi, 2013). Essa abordagem é caracterizada pela eficiência na implementação, pois as políticas são aplicadas de maneira consistente e rápida em toda a área de jurisdição, garantindo também coerência e controle por parte do governo central. No entanto, pode resultar em falta de flexibilidade, pois as políticas podem não se adaptar adequadamente às necessidades locais, e a participação das comunidades pode ser limitada, levando à potencial falta de apoio ou resistência (Howlett & Ramesh, 1995).

Olhando pelo prisma das vantagens e das desvantagens no método *top-down*, as vantagens são identificadas por meio (1) da eficiência na implementação, em que as políticas públicas são aplicadas de forma consistente e rápida em toda a área que dispõe de sua necessidade; (2) da coerência, que garante que as políticas sejam consistentes e alinhadas com os objetivos e os valores do governo que a implementa; (3) e do controle, que mantém o governo central num alto nível de controle sobre a implementação, o que pode ser útil em áreas onde a coordenação tem papel de destaque.

As desvantagens do modelo *Top-down*, por outra perspectiva, são (1) redução da flexibilidade, de forma que às políticas podem não se adaptarem adequadamente às necessidades locais ou específicas de determinadas entregas; (2) diminuição da participação dos cidadãos, beneficiários ou operadores, que pode levar a várias resistências às políticas implementadas; (3) ampliação do risco de erro, ou seja, decisões centralizadas resultando em políticas inadequadas ou mesmo ineficazes, pois podem ignorar questões locais ou especializadas.

Por outro lado, o método *bottom-up* enfoca o desenvolvimento e a implementação das políticas a partir das necessidades e das

perspectivas dos grupos de base, sendo implementadas de baixo para cima, ou seja, a partir do nível de base, aqueles que operacionalizam a política pública. Essa abordagem incentiva a participação ativa das bases no processo de tomada de decisões, aumentando a legitimidade e a aceitação das políticas (Lima & D'Ascenzi, 2013). Além disso, as políticas são mais propensas a serem adaptadas às necessidades específicas de diferentes locais de implementações, resultando em soluções mais eficazes e relevantes. No entanto, a coordenação pode ser complexa, e algumas comunidades podem resistir às mudanças propostas, especialmente se forem percebidas como imposições externas.

As vantagens do modelo *bottom-up* são (1) o incentivo à participação ativa das comunidades locais e dos grupos de interesse no processo de tomada de decisões, aumentando a legitimidade e a aceitação das políticas; (2) maior probabilidade de adaptar as políticas às necessidades específicas de diferentes comunidades, resultando em soluções mais eficazes e relevantes; e (3) o estímulo à inovação e à criatividade na resolução de problemas, uma vez que as soluções são desenvolvidas a partir das experiências e dos conhecimentos locais.

Por outro lado, a estratégia *bottom-up* requer coordenação complexa, ou seja, a implementação pode ser desafiadora devido à necessidade de coordenar diferentes iniciativas locais e de garantir consistência em toda a área de atuação. Também pode gerar (1) maior resistência à mudança, especialmente se esta for percebida como imposições externas; e (2) desigualdade de recursos, que, uma vez limitados, pode dificultar o desenvolvimento e a implementação de políticas eficazes sem apoio adequado do governo central ou outras entidades.

Na estrutura organizacional da Codevasf, os modelos *top-down* e *bottom-up* convergem de maneira híbrida, caracterizando-se, a depender do projeto, por uma abordagem que combina elementos de ambos. Embora a implementação *top-down* predomine em muitos projetos devido à natureza hierárquica verticalizada da organização e a normatização robusta, o modelo *bottom-up* está ganhando espaço progressivamente como forma de reduzir o distanciamento entre os que operacionalizam as ações e os que estabelecem a estratégia da companhia.

No processo de implantação do Modelo de Maturidade Correcional pela Corregedoria da Codevasf, pode ser observado a predominância do modelo *bottom-up*, ou seja, partindo da base em que situam aqueles que operacionalizam o sistema correcional. A proposta de aderência ao Modelo veio das inúmeras reuniões e documentos técnicos que demonstraram a importância da reestruturação da Unidade Correcional a partir de novas diretrizes trazidas pelo Modelo.

O desenho institucional demonstrado aos gestores por meio da proposta formal de reestruturação, as alterações normativas, os novos fluxos de trabalho, as alterações nas competências e o dimensionamento de pessoal necessário para executar aquele projeto foi construído pela própria Corregedoria pela força do Modelo de Maturidade. As vantagens foram colocadas à mesa, as crises a serem enfrentadas foram apontadas nestas reuniões e documentos técnicos apresentados à Alta Gestão.

O processo de convencimento da Alta Gestão da Codevasf sobre a necessidade de uma Unidade Correcional estruturada ia além da aderência ao Modelo de Maturidade Correcional - CRG-MM. Partia diretamente como resposta à sociedade de que a Codevasf teria uma Unidade Correcional organizada a ponto de lidar com inúmeras situações de irregularidades que vinham se apresentando ou poderia se apresentar, haja vista a expansão de sua área de atuação e o volume de notícias de irregularidades que envolviam o nome da instituição, e que poderiam ser frontalmente atacadas por meio da estruturação e do fortalecimento da Corregedoria como um dos mecanismos de enfrentamento à corrupção.



3

3

MODELO DE MATURIDADE CORRECIONAL - CRG/MM

3.1 REFERENCIAL TEÓRICO DO MODELO DE MATURIDADE CORRECIONAL

A luta contra a corrupção e o fortalecimento da integridade pública representam princípios fundamentais que orientam a atividade correccional no âmbito do Poder Executivo Federal. Na última década, testemunhamos avanços significativos no desenvolvimento de mecanismos institucionais, como o Modelo de Maturidade de Auditorias Internas (IA-CM), o Modelo de Maturidade Correccional (CRG-MM), a difusão dos Programas de Integridade e outros, além de marcos legais como a Lei Anticorrupção, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Acesso à Informação e outras, todos destinados ao enfrentamento da corrupção. Paralelamente, observamos um aumento substancial na mobilização da sociedade civil em prol da transparência e da prestação de contas.

No contexto do combate à corrupção, diversos conceitos têm norteado as mudanças normativas ocorridas nos últimos anos, entre eles, transparência, responsabilização, integridade e participação cidadã, como destacado pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2022). Esses princípios essenciais não apenas moldam as políticas e as práticas anticorrupção, mas também fundamentam a busca por uma gestão pública mais ética, responsável e responsiva às demandas da sociedade. A incorporação desses conceitos nos instrumentos normativos e institucionais reflete um compromisso crescente com a promoção da integridade e a prevenção da corrupção em todas as esferas do governo, representando avanço significativo na construção de uma cultura organizacional baseada em princípios éticos e democráticos, destacados pela CGU (2022).

A transparência caracteriza-se pela ampla divulgação de informações e de dados públicos, para proporcionar à sociedade a capacidade de acompanhar e de fiscalizar as ações de governantes e instituições (Tribunal de Contas da União, TCU, 2022). A transparência é essencial para construir relações de confiança entre o governo e os

cidadãos, pois há a presunção de que todas as ações públicas e as informações governamentais devem estar disponíveis aos cidadãos.

A responsabilização refere-se à atribuição clara de responsabilidade a agentes públicos específicos por suas ações. Esse processo assegura que tais agentes prestem contas de suas decisões, possibilitando a avaliação crítica de seus atos e, quando pertinente, a aplicação de medidas punitivas em face de irregularidades (TCU, 2022). Assim, a responsabilização representa pilar essencial para instaurar uma cultura de responsabilidade e de prestação de contas no contexto público.

A integridade busca promover comportamentos éticos e íntegros no âmbito da administração pública. A busca por padrões éticos elevados e a rejeição de práticas corruptas constituem elementos centrais para o fortalecimento da integridade no exercício da gestão pública (CGU, 2022).

Por fim, a participação cidadã, abrange o envolvimento da sociedade nos ciclos de políticas públicas, das etapas da formação de agenda à avaliação dos resultados. A inclusão dos cidadãos no acompanhamento das atividades governamentais é fundamental para construir uma governança mais democrática e prevenir práticas corruptas (CGU, 2022). Por definição, maior participação popular significa também maior transparência.

Esses conceitos fornecem uma base estruturada para formular estratégias eficazes no enfrentamento da corrupção e são partes integrantes do Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM). A partir do amadurecimento do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCor), liderado pela Corregedoria-Geral da União, foi introduzida uma ferramenta significativa: o CRG-MM, instrumento de gestão correcional que estabelece novo paradigma de atuação para os órgãos e as entidades, ampliando sua capacidade decisória, competências e responsabilidades.

A atividade correcional, sob a égide do CRG-MM, assume posição estratégica na estrutura da integridade pública. Isso desafia os dirigentes das organizações, os gestores e os profissionais envolvidos a responderem a esse novo contexto e a liderarem as mudanças necessárias nos procedimentos, nas estruturas e cultura institucional (CGU, 2023).

O Modelo de Maturidade Correcional proporciona a avaliação do nível de maturidade das Unidades Correcionais (UCs) e estabelece o patamar de desempenho desejado, considerando o porte e o perfil de risco de suas operações. Importante ressaltar que não limita os gestores a um conjunto predefinido de soluções, oferecendo flexibilidade na adaptação às especificidades de cada contexto.

A Controladoria-Geral da União (CGU) introduziu, em 2020, a 1ª Rodada de Autoavaliação utilizando o Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM). Essa iniciativa visa aprimorar a atuação das Unidades Setoriais de Correição (USC's), constituindo-se instrumento estratégico para avaliar a maturidade correcional de organizações públicas.

O Modelo de Maturidade Correcional se estrutura em cinco níveis progressivos de desempenho e características almejadas. Cada nível é subdividido em quatro elementos, que representam as áreas avaliadas. Esse referencial técnico oferece uma abordagem abrangente para avaliar a eficácia e a sofisticação das práticas correcionais numa organização pública.

A utilização do CRG-MM na autoavaliação das USC's reflete a busca por uma gestão correcional cada vez mais aprimorada e alinhada com as melhores práticas. A análise em cinco níveis proporciona visão holística do desenvolvimento correcional, a qual permite a identificação de áreas de excelência e de oportunidades de melhoria em cada estágio.

Essa estrutura de avaliação, composta por elementos específicos, oferece às USC's guia claro para entender e medir a própria maturidade correcional. Ao adotar essa abordagem, a CGU proporciona ferramentas essenciais para aprimorar as práticas correcionais em todo o espectro organizacional. Conforme o Referencial Teórico oficial:

O CRG-MM é um modelo de avaliação da maturidade correcional de uma organização pública, estruturado em 5 níveis progressivos, diferenciados pelos graus de desempenho esperados e as características almejadas, cada um dos quais divididos em 4 elementos que são as áreas avaliadas. O modelo ilustra, portanto, os estágios de desenvolvimento da organização, na medida em que define, implementa, monitora e aperfeiçoa os seus processos e práticas correcionais. (Referencial Teórico – Modelo de Maturidade Correcional – CRG-MM, versão 2.0, 2020, p.6)

Figura 1 – Níveis de Maturidade Correcional - CRG-MM



Fonte: Controladoria-Geral da União, 2022, p.9.

De acordo com Referencial Teórico do CRG-MM, publicado em abril de 2022, o Modelo de Maturidade das Corregedorias foi inspirado no Modelo de Maturidade das Auditorias Internas:

O CRG-MM foi construído com inspiração no Modelo de Maturidade de Auditoria Interna (IA-CM), desenvolvido pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA), e implementado na auditoria interna governamental do Poder Executivo federal pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União na forma da Portaria CGU nº 777, de 18 de fevereiro de 2019. (Referencial Teórico – Modelo de Maturidade Correcional – CRG-MM, versão 2.0, 2020, p.6)

O Modelo de Maturidade de Auditoria Interna (IA-CM), desenvolvido pelo Information Systems Audit and Control Association (ISACA), representa uma estrutura fundamental para avaliar e aprimorar a capacidade das funções de auditoria interna nas organizações. O Referencial Teórico do Modelo de Auditoria Interna, o IA-CM, é composto por cinco níveis de maturidade, estrutura concebida de maneira similar para as corregedorias, que estende sua aplicabilidade além do escopo da auditoria interna tradicional.

Cada um dos cinco níveis de maturidade delineados no IA-CM representa um estágio específico de desenvolvimento da auditoria interna. Esses estágios abrangem desde a fase inicial até um patamar

avançado, permitindo que as organizações avaliem e classifiquem sua capacidade interna de auditoria.

O IA-CM não apenas fornece uma estrutura de avaliação, mas também se mostra flexível, possibilitando sua adaptação para corregedorias. Essa abordagem multifacetada reconhece a interseção entre as funções de auditoria interna e corregedorias, promovendo a sinergia entre ambas para otimizar os processos de governança e controle interno.

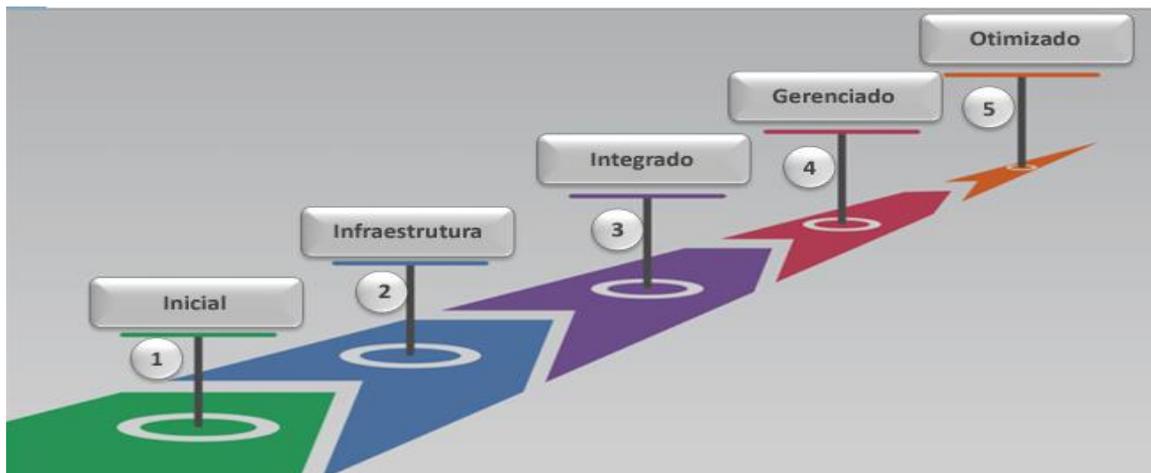
De acordo com o Referencial Teórico do modelo de Auditoria Interna, o IA-CM é composto por cinco níveis de maturidade, igualmente projetado para as corregedorias, sendo que cada um representa um estágio de desenvolvimento da auditoria interna, com o seguinte escopo (IA-CM, 2020):

- 1. Inicial: Neste estágio, a auditoria interna é *ad hoc*, não padronizada e reativa. As atividades de auditoria são realizadas de forma inconsistente e não há plano estratégico definido;**
- 2. Infraestrutura: A auditoria interna estabelece procedimentos e práticas básicas, tornando suas atividades mais previsíveis. São desenvolvidos processos e políticas para orientar o trabalho de auditoria;**
- 3. Integrado: Nesse estágio, a auditoria interna possui um conjunto bem definido de processos, procedimentos e políticas. Existe planejamento estratégico formal e abordagem mais estruturada para a execução das atividades de auditoria;**
- 4. Gerenciado: A auditoria interna alcançou nível de gerenciamento proativo. Há foco em melhorar continuamente os processos e os resultados da auditoria. As atividades são monitoradas e medidas regularmente para garantir a conformidade com as melhores práticas;**
- 5. Otimizado: Nesse nível de maturidade mais alto, a auditoria interna está integrada aos processos organizacionais e contribui para a tomada de decisões estratégicas. A função de auditoria é reconhecida como parceira de negócios e busca constantemente a inovação e a excelência.**

O IA-CM disponibiliza às organizações uma estrutura essencial para avaliar sua capacidade atual de auditoria interna. Este modelo, de

acordo com as diretrizes de 2020, permite que as organizações identifiquem áreas passíveis de aprimoramento e estabeleçam metas específicas para elevar sua maturidade no domínio da auditoria interna. Através desse processo, as organizações podem não apenas diagnosticar suas práticas atuais, mas também projetar um caminho claro para melhorias contínuas.

Figura 2 – Níveis de Maturidade de Auditoria Interna



Fonte: IA-CM, 2020, p.3

O Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM) e o Modelo de Maturidade de Auditoria Interna (IA-CM) compartilham semelhanças essenciais nas abordagens de avaliação e de aprimoramento. Ambos foram concebidos para fornecer uma estrutura que permite às organizações avaliar suas respectivas capacidades, identificar áreas passíveis de melhoria e estabelecer metas para alcançar níveis mais altos de maturidade em suas funções. Enquanto o CRG-MM destaca a maturidade correcional, o IA-CM foca na avaliação da maturidade da auditoria interna.

Ao perceber a relevância da uniformização nas unidades correcionais do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) tomou a iniciativa de adaptar o Modelo de Maturidade de Auditoria Interna. Essa adaptação visou garantir que as práticas e os processos correcionais em diversas organizações governamentais estivessem alinhadas e seguissem padrões uniformes.

A Controladoria-Geral da União (CGU) destaca ainda, que a eficácia e a sofisticação da estrutura da unidade setorial de correição de um determinado órgão ou entidade impactam diretamente no seu desempenho no que tange às atividades correcionais. Adicionalmente,

é válido ressaltar que um desempenho destacado em relação às atividades correcionais por parte de um órgão ou entidade tende a refletir positivamente em sua habilidade para lidar com assuntos pertinentes à preservação da integridade, à contenção da corrupção, à gestão dos recursos públicos e à otimização dos serviços públicos prestados (CGU, 2023, p. 19).

Seguindo trajetória semelhante, a Corregedoria da Codevasf aderiu ao Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM) com o intuito de padronizar e de atribuir maior eficiência às atividades correcionais. Entre os anos 2017 (antes do CRG-MM) a 2022 (após a implementação do CRG-MM), essa iniciativa resultou em mudanças significativas na Codevasf, impactando tanto a estrutura organizacional quanto os processos de trabalho da Corregedoria. Essas alterações envolveram diversos atores da organização, demonstrando o impacto abrangente na promoção de melhorias que foram objetos desta presente pesquisa a ser apresentadas nos capítulos adiante.

3.2 EVIDÊNCIAS E INSTITUCIONALIZAÇÕES DO CRG-MM

De acordo com o Referencial Teórico do Modelo de Maturidade Correcional, 2022, o Key Process Area (KPA) ou Macro-processos chave, constitui um elemento fundamental na edificação da maturidade correcional de uma organização. Esse elemento delinea aquilo que deve ser executado e mantido em determinado nível de maturidade, fundamentando as condições necessárias para que as atividades correcionais progridam em direção ao próximo estágio de desempenho. Cada novo nível alcançado exige a verificação de que os níveis anteriores foram integralmente implementados, proporcionando assim o suporte necessário ao desempenho correcional alcançado (CGU, 2002).

Os KPA's destacam-se como um bloco de construção: orienta as ações correcionais e estabelece as bases conceituais para a evolução da organização na escala de maturidade. Sua função central reside em definir as atividades e as condições essenciais para o progresso, estabelecendo uma correlação intrínseca entre a implementação bem-sucedida e a sustentação do desempenho correcional ao longo dos diferentes níveis (Referencial Teórico – Modelo de Maturidade Correcional – CRG-MM, versão 2.0, 2020, p.6). A certificação da execução integral dos níveis anteriores é, portanto, exigência metodológica

imprescindível para assegurar a consistência e integridade do processo de desenvolvimento da maturidade correcional da organização.

Em termos mais simples, quando uma organização estabelece a meta de atingir o nível 4 de maturidade correcional, é imperativo que elabore plano de ação abrangente, contemplando, no mínimo, a maestria de todos os 6 Key Process Areas (KPAs) do nível 2, os 5 KPAs do nível 3 e os 4 KPAs do nível 4 da matriz de maturidade.

De acordo com Referencial Teórico do CRG-MM, 2022, cada KPA, por sua vez, é constituído por elementos específicos, sendo eles:

- 1. Objetivo: Esse componente delinea o escopo e o propósito do KPA, refletindo os resultados desejados ou o padrão de execução que deve ser efetiva e duradouramente implementado para o macroprocesso-chave correspondente.**
- 2. Atividades Essenciais: São ações ou etapas cujo cumprimento integral conduz à realização dos objetivos estabelecidos para o KPA. Essas atividades são essenciais para garantir a consecução eficaz dos resultados almejados.**

Dessa forma, o KPA se configura como um conjunto de práticas estratégicas a serem adotadas e institucionalizadas pela organização. A implementação dessas práticas visa alcançar os resultados ou os padrões de desempenho preconizados nos objetivos específicos de cada macroprocesso-chave. Em última análise, a abordagem por KPAs não apenas orienta a definição de metas de maturidade, mas também estabelece uma estrutura operacional clara para a consecução eficiente e consistente dessas metas, garantindo, assim, um avanço ordenado e sustentável na maturidade correcional da organização.

Cada organização tem autonomia para estabelecer as melhores soluções para a implementação de cada atividade essencial, servindo-se do conhecimento e da experiência já acumulados para adequar tais atividades ao contexto e à cultura da instituição. (Referencial Teórico – Modelo de Maturidade Correcional – CRG-MM, versão 2.0, 2020, p.14)

A implementação de um Key Process Area (KPA) demanda ações e condições que oferecem suporte ao processo de institucionalização do macroprocesso-chave. Estes elementos-chave são delineados a seguir:

- a) Compromisso: O patrocínio da alta direção e o engajamento das equipes são fatores críticos para o sucesso na implementação do Modelo de Maturidade Correcional.**
- b) Habilidade: Refere-se à capacidade e à aptidão necessárias para a execução competente das atividades essenciais associadas ao KPA.**
- c) Execução: Envolve iniciativas destinadas ao cumprimento integral de todas as atividades essenciais do KPA, com foco nos objetivos do macroprocesso-chave. Isso inclui a busca por soluções que se alinhem de maneira eficaz ao contexto específico da organização.**
- d) Medição: Engloba a mensuração e a análise contínua das atividades essenciais, bem como o monitoramento do alcance dos objetivos estabelecidos para o KPA.**
- e) Verificação: Visa assegurar que as atividades essenciais sejam executadas de acordo com os procedimentos e as práticas estabelecidos. Isso pode envolver instâncias de revisão e de supervisão de produtos e processos.**

O nível de autonomia da atividade correcional na institucionalização de um KPA é variável. Os KPAs relacionados ao elemento "Governança e Relacionamento Organizacional" e aqueles situados nos níveis mais altos da matriz demandam maior articulação e negociação com partes interessadas internas e externas à Unidade Correcional (UC). Isso implica numa redução do controle direto da atividade correcional sobre as condições necessárias à institucionalização desses macroprocessos-chave.

Por outro lado, os KPAs localizados nos níveis mais baixos da matriz, devido ao seu papel estruturador na maturidade correcional, inserem-se predominantemente num espectro de maior governabilidade e independência da atividade correcional. Essa autonomia facilita a implementação e institucionalização desses macroprocessos-chave, contribuindo para o fortalecimento da maturidade correcional da organização.

A validação da maturidade correcional é intrinsecamente vinculada à apresentação de evidências concretas relacionadas à institucionalização efetiva dos macroprocessos-chave. Tal comprovação é essencial para demonstrar que a organização, de fato, integrou práticas sustentáveis no respectivo patamar de maturidade. Essas evidências compreendem uma variedade de fontes, como

documentos, entrevistas, indicadores, levantamentos amostrais, e outros elementos de convicção que confirmam a implementação efetiva das atividades essenciais (existência do Key Process Area - KPA). Nesse processo, é indispensável incorporar à cultura institucional os padrões e os resultados que constituem os objetivos do macroprocesso-chave, promovendo a institucionalização plena do KPA.

A maturidade correcional somente será atestada com base em evidências concretas da institucionalização dos macroprocessos-chave, demonstrando que a organização de fato incorporou práticas sustentáveis naquele patamar de maturidade. (Referencial Teórico – Modelo de Maturidade Correcional – CRG-MM, versão 2.0, 2020, p.16)

A metodologia de avaliação do Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM) se baseia na coleta de evidências específicas relacionadas a dois aspectos cruciais:

- 1. Existência do KPA: Envolve a confirmação do cumprimento integral de todas as atividades essenciais associadas ao KPA. Isso se traduz em procedimentos e práticas alinhados aos objetivos específicos do KPA e adaptados ao contexto da Unidade Correcional (UC).**
- 2. Institucionalização do KPA: Requer a apresentação de evidências que demonstrem a incorporação efetiva do KPA na cultura da atividade correcional. Isso significa que os procedimentos e práticas associados ao KPA são sustentados, repetíveis e estão em conformidade com os padrões e os resultados esperados para o macroprocesso-chave. A institucionalização implica não apenas na implementação, mas na internalização e integração contínua do KPA nas operações correcionais.**

Em suma, a metodologia de avaliação do CRG-MM busca evidências que vão além da mera existência formal dos KPAs, visando verificar a incorporação real e duradoura desses elementos na cultura organizacional, assegurando, assim, a eficácia e a sustentabilidade das práticas correcionais em cada nível de maturidade.

3.3 MATURIDADE CORRECIONAL NA CODEVASF - AUTOAVALIAÇÃO 2020 E 2022

No ano de 2020, a Corregedoria da Codevasf deu início às primeiras etapas de autoavaliação do Modelo de Maturidade Correcional CRG-MM. Apesar de ter aderido voluntariamente ao modelo, a Codevasf permaneceu no nível 1 do Modelo de Maturidade. O que se constatou foi a falta de padronização nos processos de trabalho da Unidade Correcional², requisito mínimo para alcançar o nível 2, conforme estabelecido pelo Referencial Teórico do modelo.

Diante da baixa aderência ao Modelo de Maturidade, foi elaborado um plano de ação contendo todas as tarefas necessárias para atingir inicialmente o nível 2 de maturidade. Esse plano incluiu o mapeamento de todos os processos de trabalho necessários para alcançar o nível almejado, que seria novamente avaliado em 2022.

Durante o período entre 2020 e 2021, a Corregedoria realizou diversas ações internas, como reuniões de alinhamento, emissão de notas técnicas e relatórios de dados para alteração normativa, bem como mapeamento dos processos internos. Além disso, foi iniciado um esforço para enfrentar a escassez de profissionais habilitados para atuar na Unidade Correcional. Na autoavaliação de 2020, a unidade contava com apenas 3 profissionais e 1 estagiário para executar atividades correcionais numa estatal com mais de 1800 empregados. A força do Modelo de Maturidade nesse quesito foi fundamental para embasar tecnicamente os documentos de solicitação de pessoal.

Como resposta a esses esforços, entre os anos de 2021 e 2022, a equipe da Unidade Correcional foi reforçada com a adição de 6 novos profissionais, e um plano de capacitação foi desenvolvido para os funcionários lotados nesta unidade, já na perspectiva de atendimento dos KPA 2.3 do Modelo de Maturidade³. Esse incremento de pessoal foi decorrente de um conjunto de esforços, que envolveu a sensibilização da Alta Gestão da Companhia na melhoria desse nível de maturidade correcional, e a força normativa que o Modelo estava provocando na

² Relatório 1º Semestre de 2021 da Corregedoria da Codevasf, disponível em <https://www.codevasf.gov.br/aceso-a-informacao/governanca/corregedoria/correicao-em-dados>

³ KPA 2.3 - Desenvolvimento profissional individual

instituição, embora tenha sido apresentado como ferramenta de gestão para melhoria na atividade correcional.

Em 2022, teve início nova rodada de autoavaliações, com regras atualizadas, denominada Modelo de Maturidade 2.0. Essa nova abordagem incluiu acompanhamento mais próximo do processo pelo CRG-MM, com profissionais da CGU auxiliando na análise das evidências e nas declarações institucionalizadas fornecidas pelos participantes do Modelo.

Apesar dos avanços significativos em termos de pessoal e de processos durante o biênio que antecedeu a segunda rodada de autoavaliação, a Corregedoria da Codevasf não obteve os requisitos necessários para atingimento do nível 2 do Modelo de Maturidade. Essa estagnação se deu, em parte, ao curto período de tempo disponível para adquirir a experiência exigida pelo Modelo de Maturidade. Além disso, algumas alterações normativas importantes não foram incluídas como evidências suficientes para cumprir os requisitos dos KPAs 2.1 e 2.2.

Embora tenham sido implementadas melhorias significativas em termos de recursos humanos e de procedimentos internos conforme já mencionado, a transição para um nível mais alto de maturidade exigia experiência contínua e documentação mais abrangente das mudanças normativas e processuais. Ao que foi observado⁴, um dos fatores que mais impactaram nesse processo no biênio analisado foi a morosidade do processo de alteração normativa e o tempo insuficiente para consolidar essas mudanças, ou seja, a institucionalização dessas evidências trazidas pelas alterações normativas.

Pela dinâmica de implementação do Modelo, eram necessárias alterações normativas substanciais, que envolviam discussões complexas a respeito de competências e de novas rotinas correcionais. Essas mudanças demandavam amplas discussões além do cumprimento do rito interno de aprovação normativa da Companhia, que, devido às suas inúmeras instâncias, ocasionou a morosidade da aprovação do instrumento normativo base das evidências que a Corregedoria necessitava para atendimento do Modelo.

⁴ Relatório 1º Semestre de 2023 da Corregedoria da Codevasf, disponível em <https://www.codevasf.gov.br/aceso-a-informacao/governanca/corregedoria/correicao-em-dados>



4

4

REESTRUTURAÇÃO DA CORREGEDORIA DA CODEVASF E O CRG/MM

4.1. CODEVASF: HISTÓRIA E ESTRUTURA

A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) desempenha papel crucial nas bacias hidrográficas onde atua, dedicando-se principalmente a fomentar e a impulsionar o desenvolvimento regional. Fundada em 1974, a Codevasf tem desempenhado papel vital na expansão das oportunidades econômicas e sociais, com o objetivo de reduzir as disparidades nos indicadores socioeconômicos entre as diferentes regiões do Brasil.

A trajetória da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) é marcada pelo compromisso com o desenvolvimento regional e a promoção da sustentabilidade. Desde sua fundação, a Companhia tem implementado ações estratégicas direcionadas à gestão racional de água e solo nas bacias hidrográficas e fortalecido a infraestrutura de saneamento básico visando garantir a segurança hídrica nas regiões onde atua.

No âmbito do desenvolvimento sustentável, a Companhia realiza expressivo conjunto de obras e iniciativas. A implantação de perímetros de irrigação, a revitalização de bacias hidrográficas e a execução de projetos como esgotamento sanitário, controle de processos erosivos e destinação adequada de resíduos sólidos evidenciam a abordagem abrangente da Codevasf. Adicionalmente, a oferta de água para usos diversos, a melhoria da navegabilidade e o apoio às atividades produtivas locais consolidam seu comprometimento com o desenvolvimento integral das comunidades sob sua responsabilidade.

O planejamento institucional da Codevasf tem sido norteado por estudos estratégicos que visam fomentar o desenvolvimento regional de maneira integrada. O Plano Diretor para o Desenvolvimento do Vale do São Francisco (PLANVASF) e o Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado do Vale do Parnaíba (PLANAP) destacam-se como marcos referenciais. Estes planos, respaldados por legislações específicas, delinearão diretrizes para estudos técnicos, programas e ações voltadas à promoção do desenvolvimento nas respectivas bacias hidrográficas.

O escopo dessas estratégias tem sido gradualmente estendido a outras bacias hidrográficas sob jurisdição da Codevasf, evidenciando a adaptabilidade da Companhia diante de novos desafios e de necessidades emergentes. Vale ressaltar que a efetivação dessas iniciativas demanda a articulação entre os diferentes setores da sociedade e do setor público, destacando a importância das parcerias na consecução dos objetivos da Codevasf.

Um marco relevante na história da Codevasf foi a sua designação, por meio do Decreto nº 8.207/2014, como Operadora Federal do "Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias do Nordeste Setentrional – PISF". Esse projeto, que envolve a transposição das águas do Rio São Francisco, reflete um importante incremento na missão institucional da Codevasf, garantindo segurança hídrica a milhões de habitantes em diversos estados do Nordeste.

Em suma, a Codevasf emerge como agente transformador na execução de obras e ações e na promoção do desenvolvimento regional sustentável. Suas práticas alinhadas às melhores estratégias de planejamento, aliadas à capacidade de adaptação e às parcerias construídas ao longo do tempo, consolidam a Codevasf como protagonista relevante na busca pela gestão eficaz e equitativa dos recursos hídricos e no impulso ao progresso socioeconômico das regiões sob sua influência.

4.2. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA CODEVASF

De maneira geral, a estrutura organizacional da Codevasf, representada de forma hierarquizada e vertical, compreende a Presidência, centralizada na sede da estatal, e quatro Diretorias responsáveis por atividades finalísticas específicas.

A Presidência assume papel central na coordenação e na direção das operações da Companhia. O Diretor-Presidente da Codevasf é responsável por liderar e direcionar a organização como um todo. Suas atribuições incluem a representação institucional da Companhia, a formulação de estratégias, a supervisão de operações e a tomada de decisões de alta relevância para o alcance dos objetivos institucionais.

As Diretorias constituem os pilares que sustentam as atividades finalísticas da Codevasf, quais sejam, a) Área de Desenvolvimento Integrado e infraestrutura; b) Área de Empreendimentos de Irrigação c)

Área de Revitalização e Sustentabilidade Socioambiental; e d) Área de Governança e Sustentabilidade. Cada Diretoria é especializada em áreas específicas e desempenha papéis fundamentais na implementação de políticas, programas e ações voltadas para o desenvolvimento das bacias hidrográficas sob responsabilidade da Companhia.

As decisões para a condução da Codevasf podem originar-se tanto do Diretor-Presidente da Companhia quanto de seu órgão colegiado, a Diretoria-Executiva, composta pelo Diretor-Presidente e pelos Diretores das áreas finalísticas, que integra a Alta Gestão da Codevasf.

A estrutura organizacional da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) desdobra-se em diferentes níveis hierárquicos abaixo da Alta Gestão, e abrange secretarias-executivas e gerências-executivas. Essas instâncias desempenham papel importante na operacionalização das atividades administrativas e operacionais, tanto nas áreas fins quanto nas áreas meio, da estatal.

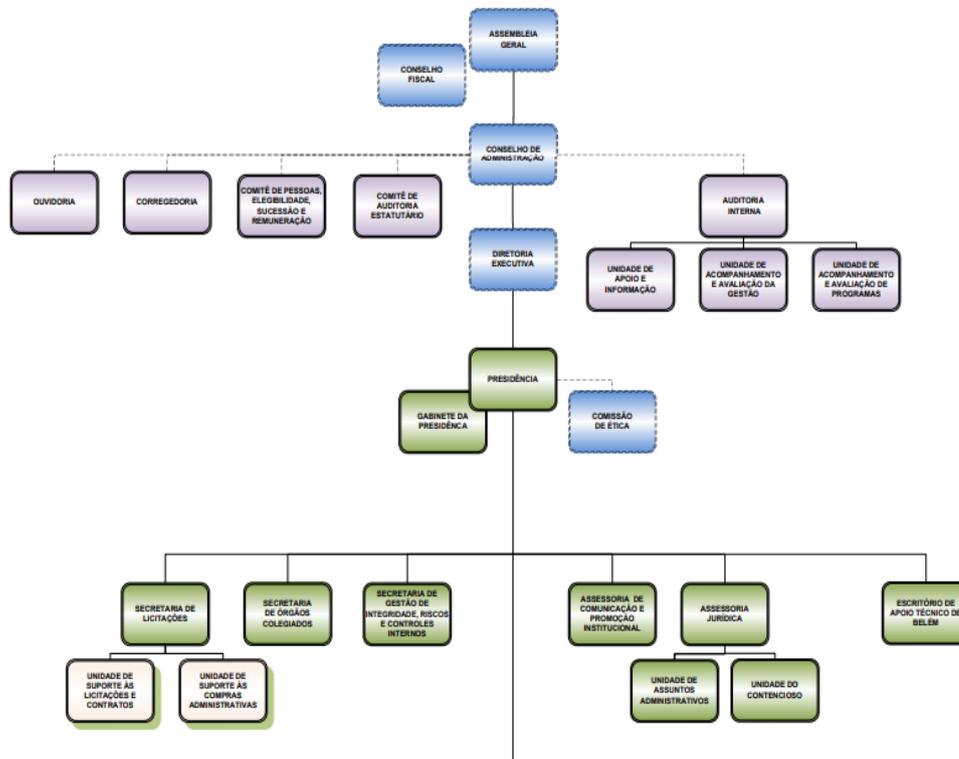
Essas unidades operacionais, por sua vez, subdividem-se em gerências técnicas e unidades técnicas, constituindo a estrutura técnica da instituição. As gerências técnicas, especializadas em áreas específicas, fornecem conhecimento especializado para a execução das atividades fins da Codevasf. Enquanto isso, as unidades técnicas operam descentralizadamente, proporcionando suporte especializado e executando tarefas específicas relacionadas às atividades operacionais e técnicas da Companhia.

A segmentação e a especialização presentes na estrutura técnica permitem à Codevasf abordagem mais eficaz na implementação de suas ações, adaptando-se às demandas complexas de desenvolvimento regional. A interação entre secretarias-executivas, gerências-executivas, gerências técnicas e unidades técnicas promove a execução coesa das operações da estatal, contribuindo para a consecução de sua missão institucional.

Na estrutura organizacional da Codevasf, além da Presidência, assumem papel preponderante os órgãos colegiados, essenciais para a efetiva governança e a conformidade das atividades da instituição. Dentre esses órgãos, destacam-se o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal, o Comitê de Auditoria Interna e a Assembleia Geral,

responsáveis por supervisionar e fiscalizar os atos realizados pela Diretoria-Executiva, liderada pelo Diretor-Presidente.

Figura 3 – Organograma Institucional 2022.



Fonte: Codevasf, Organograma Institucional 2022.

O Conselho de Administração desempenha papel estratégico na orientação das políticas e diretrizes da Codevasf. Composto por membros externos e internos à organização, este órgão colegiado contribui para definir as estratégias que visam o desenvolvimento sustentável das regiões abrangidas pela Companhia.

O Conselho Fiscal atua na fiscalização contábil, financeira e patrimonial, assegurando a conformidade das ações da Diretoria-Executiva com as normativas vigentes.

O Comitê de Auditoria Interna é responsável por avaliar a eficácia dos controles internos e dos processos de gerenciamento de riscos. Seu papel é crucial na garantia da transparência e da integridade das operações, contribuindo para a prevenção de irregularidades.

Por fim, a Assembleia Geral, composta pelos acionistas da Codevasf, detém a competência de tomar decisões estratégicas de grande relevância para a instituição.

Além desses órgãos colegiados, para viabilizar o adequado desempenho das funções de controle e de monitoramento, a Codevasf conta com unidades de controle interno, tais como Corregedoria, Auditoria Interna e Ouvidoria, que desempenham papéis específicos na condução de atividades que subsidiarão os órgãos colegiados com informações decorrentes de suas respectivas áreas de atuação.

4.2.1 EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA CORREGEDORIA DA CODEVASF ATÉ O CRG/MM

A compreensão do atual papel desempenhado pela Corregedoria na Codevasf requer exame do histórico da atividade correcional destacando como o setor se modernizou ao longo dos anos.

Em 2005, um marco foi estabelecido com a publicação do Decreto nº 5.480/2005, que deu origem ao Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR). Sob a liderança da Controladoria Geral da União (CGU), o SISCOR emergiu como componente central, delineando diretrizes para as atividades correcionais no âmbito do Poder Executivo Federal. Seu foco estava voltado para as atividades de investigação, instauração e condução de processos disciplinares, consolidando uma abordagem mais estruturada nessa esfera.

Posteriormente, com a promulgação da Lei Anticorrupção nº 12.846/13 e da Lei das Estatais nº 13.303/16, a atividade correcional passou por transformações significativas na administração pública. Integrando-se de forma mais efetiva e estratégica à governança pública, a Corregedoria assumiu papel crucial na prevenção de irregularidades. Essas legislações ampliaram as orientações sobre a necessidade de estruturar Unidades Correcionais no âmbito das estatais, destacando a importância da prevenção como elemento central.

Entretanto, na Codevasf, até o ano de 2017 a atividade correcional era desempenhada por uma assessoria da Presidência, e sofria a incidência do poder hierárquico do gestor. Essa estrutura carecia de autonomia, sendo conduzida de maneira incipiente por assessores designados, sem padronização, estrutura física adequada ou equipe mínima necessária.

A guinada ocorreu a partir de 2018, quando o Estatuto Social e o Regimento Interno da Codevasf foram alterados. Essa reformulação

permitiu que a Corregedoria se tornasse uma unidade orgânica da instituição, vinculada à Presidência, cuja sigla interna era PR/CO. Essa mudança estrutural ampliou consideravelmente o escopo de atuação da Corregedoria, deu-lhe autonomia técnica e decisória, indo além do assessoramento que, de forma precária, exercia as atividades correcionais, e passou a operar como unidade integrante do controle interno da Codevasf.

Nesse primeiro período de reformulação da Corregedoria da Codevasf, embora ainda não houvesse a ferramenta do CRG-MM, a instituição já estava em movimento para modernizar a Unidade Correcional. Esse direcionamento para a modernização foi impulsionado pelas entregas à sociedade e também pela publicação da Lei nº 13.303/2016, que trouxe consigo alterações no campo da integridade pública nas estatais. Instrumentos como o plano de integridade e o planejamento estratégico institucional passaram a assumir papel de destaque, refletindo preocupação contínua com a governança da instituição.

A necessidade de adaptação às novas exigências legais e às demandas sociais levou a Codevasf a revisar e a fortalecer seus mecanismos de controle e de integridade. A Corregedoria, como parte integrante desse processo, teve que repensar suas práticas e seus procedimentos, buscando alinhar-se aos novos padrões e às diretrizes estabelecidas. Essa mudança de paradigma não apenas impulsionou a modernização da Corregedoria, mas também reforçou a importância da transparência, da ética e da responsabilidade na gestão pública.

Sob essa nova configuração, a Corregedoria assumiu responsabilidades mais abrangentes, sendo encarregada das ações preventivas, da instauração de procedimentos investigativos e da continuidade nas orientações dos procedimentos acusatórios. Suas atividades, embora previstas pelas Instruções Normativas da Controladoria Geral da União (CGU) vigentes à época, incluindo as IN's 12, 14, 4, 8, 9, e as Portarias nº 1.182 e nº 3.108 de 2020, continuaram tímidas, enfrentando desafios relacionados à estrutura necessária para o exercício pleno de suas atribuições.

No ano de 2020, a Controladoria Geral da União (CGU) lançou um programa visando padronizar as Unidades Setoriais de Correição (USC) do Poder Executivo Federal, denominado Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM). Diante desse contexto, a Corregedoria da

Codevasf aderiu a esse programa, desencadeando a necessidade de redefinir suas atribuições e implementar novos mecanismos de controle para a atividade correcional. Essa adesão resultou numa profunda reestruturação da Corregedoria, pautada por um planejamento claro, centrado no monitoramento e na gestão das ações requeridas para o processo de estruturação, com enfoque determinado nos resultados almejados.

A implementação do CRG-MM provocou transformação direta nas competências da Corregedoria, demandando alterações substanciais no Regimento Interno e no Estatuto da Codevasf. A concepção de unidades de governança foi estabelecida, vinculando-as diretamente ao Conselho de Administração (Consad), marcando a transição da sigla PR/CO para Consad/COR. Esse reposicionamento organizacional foi fundamental para efetivar as mudanças propostas pelo programa da CGU.

No modelo correcional antes da vinculação ao Conselho de Administração, embora dotada de organização administrativa, a Corregedoria era subordinada à Presidência, de forma que sua atuação, como por exemplo a investigativa, dependia de apreciação prévia da autoridade máxima do órgão. Com a alteração da vinculação para o Conselho de Administração, que se encontra acima da Presidência, posicionando a Corregedoria ao lado da Auditoria Interna e da Ouvidoria, trouxe consigo a autonomia de instauração, sem qualquer interferência de demais instâncias, sendo este o movimento fundamental para efetivar outras mudanças que doravante seriam apresentadas pela CGU como, por exemplo, o Modelo de Maturidade Correcional.

Observa-se, portanto, que num curto período de menos de cinco anos, a Corregedoria da Codevasf experimentou evolução em seu papel institucional. Inicialmente, sua atuação se limitava ao assessoramento à Presidência, com a atribuição de orientar e coordenar comissões. Contudo, a adesão ao CRG-MM promoveu uma metamorfose, elevando-a ao status de Unidade de Correição Estruturada, com competências exclusivas (CGU, 2023).

Entre as novas responsabilidades assumidas pela Corregedoria estão a realização de juízo de admissibilidade, a instauração e o julgamento de processos investigativos, a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), a orientação de comissões

disciplinares, a formulação de normativos, a interlocução com órgãos de controle, a realização de inspeções e outras atividades. Essa reconfiguração não apenas conferiu à Corregedoria papel mais proeminente e independente, mas também a posicionou como elemento essencial na promoção da integridade, da transparência e da eficiência no âmbito da Codevasf conforme demonstra a figura 4 a seguir:

Figura 4 – Fluxo de Processos Correccionais



Fonte: Codevasf, Relatório Semestral 2023.

4.3 PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO POR MEIO DO CRG/MM

A reestruturação da Corregedoria representou um processo gradual e multifacetado que ocorreu ao longo dos anos de 2020 a 2022, caracterizado por uma abordagem que visava fortalecer os procedimentos disciplinares e promover a integridade institucional. Essa iniciativa abrangente foi desdobrada em três eixos distintos: processos, pessoas e normativos. Cada um desses eixos foi considerado como elemento vital para a consecução dos níveis de maturidade exigidos pelo Modelo de Maturidade Correccional (CRG-MM), delineando áreas específicas de atenção e estratégias de implementação

destinadas a produzir rotinas eficientes para Corregedoria e a promover uma cultura de prevenção de irregularidades em toda a Codevasf.

O eixo de processos é o alicerce dos esforços de reestruturação, visando otimizar e refinar os fluxos de trabalho internos e os procedimentos na Corregedoria. Por meio de exame do fluxo de entrada e da análise dos processos existentes, foram identificados e corrigidas as ineficiências e os gargalos dos processos até então executados na Unidade Correcional, abrindo caminho para a implementação de procedimentos simplificados e padronizados.

Após a identificação dos fluxos de trabalho existentes, foram adotadas medidas de reestruturação, alinhadas às exigências estabelecidas pelo Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM), visando alcançar os *Key Process Area* (KPA's) do nível 2, ou seja, o Nível Padronizado.

Figura 5 – Modelo de Maturidade Correcional – Nível 2

Nível 2 PADRONIZADO	KPA 2.2 - RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E ENTES PRIVADOS	KPA 2.3 - DESENVOLVIMENTO INDIVIDUAL	KPA 2.5 - GERENCIAMENTO E APRESENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES	KPA 2.6 - INTERLOCUÇÃO E COOPERAÇÃO
	KPA 2.1 - PROCEDIMENTOS INVESTIGATIVOS		KPA 2.4 - PLANEJAMENTO	

Fonte: CGU, Referencial Teórico, 2020, pág. 9

Desde 2020, o Modelo passou por diversas alterações, sendo que em sua 1ª rodada, todos os níveis poderiam ser reconhecidos pelo órgão central, uma vez que fossem constatados os elementos essenciais de evidência e de institucionalização, no formato de autoavaliação. Todavia, essa dinâmica foi alterada em 2022, de forma que a CGU passou a adotar o modelo assistido do CRG-MM, passando a acompanhar todos os participantes em blocos, para que tivesse maior assistência.

Sendo assim, a dinâmica em 2022, seria do reconhecimento apenas do nível 2 de maturidade a todos que se propusessem a participar da rodada. Embora alguns entes estivessem em condições de atingir níveis maiores que o 2, como forma de alavancar mais as aderências, ficou estabelecido, em 2022, que o modelo seria assistido e com certificação da CGU apenas para o Nível 2.

O KPA 2.1. que estabelece procedimentos correcionais investigativos, discorre objetivamente sobre a capacidade daquela

Unidade Correcional em instaurar procedimentos investigativos (Referencial Teórico, CGU, 2020), conduzi-los e elaborar a proposta de juízo de admissibilidade. A dinâmica de implementação deste KPA trouxe a necessidade de alterações nos normativos internos da Corregedoria (evidência). Esse procedimento de alteração normativa demandou esforço de múltiplos agentes dentro da instituição levando um total aproximado de 2 anos para sua conclusão, com a publicação da Norma de Apuração Correcional, em março de 2022.

Ainda nesse escopo, durante a fase de implementação do KPA 2.1 outras exigências foram mapeadas pela Corregedoria para identificar em que momento do fluxo de seus procedimentos aquela ação iria impactar. Esse mapeamento fazia com que as ações do CRG-MM não realizadas pela Unidade Correcional fossem introduzidas e calibradas constantemente para identificar a efetividade de sua introdução. A implementação era dinâmica pois os procedimentos não poderiam parar e aguardar o momento ideal para sua execução.

Ao longo do processo de institucionalização dessas novas rotinas de trabalho ocorriam avaliações periódicas, realizadas semestralmente por meio da metodologia PDCA (Plan-Do-Check-Act), que permitia a identificação contínua de rotinas passíveis de aprimoramento nos processos em implementação. Essa abordagem iterativa garantiu que as novas rotinas fossem gradualmente assimiladas pela Corregedoria, assegurando sua efetiva adesão e integração no contexto operacional da instituição.

O segundo eixo observado foi o de pessoas, ou seja, enfrentar os desafios de quantitativo, capacitação e retenção de pessoas. O papel indispensável do capital humano na promoção da excelência organizacional e da conduta ética dentro da Corregedoria. Reconhecendo que as pessoas são o motor de qualquer instituição, os esforços são direcionados para a gestão de pessoas, o desenvolvimento de suas capacidades e as iniciativas de desenvolvimento profissional.

Todavia existiu grande dificuldade em recrutar pessoas para o exercício da atividade correcional. Até o final de 2020, a Unidade Correcional contava com a força de trabalho de apenas 3 empregados para atender uma estatal de mais de 1800 empregados. Essa realidade foi alterada à medida que o modelo de maturidade era apresentado à Alta Gestão da estatal.

Foram realizadas inúmeras reuniões para demonstrar dados e processos de trabalhos que confirmavam a importância de uma Corregedoria estruturada dentro dos padrões mínimos necessários para seu bom funcionamento como atividade correcional. E nesse ínterim, foi feito estudo de dimensionamento do quadro de pessoal, após o mapeamento dos processos de trabalho, para que se pudesse demonstrar o quantitativo ideal da força de trabalho necessária para executar as rotinas da Corregedoria após a implementação do Modelo. Essa articulação interna foi realizada entre 2020 a 2021, resultando no aumento expressivo do quadro, de 3 para 9 empregados atualmente lotados na Corregedoria.

O processo de capacitação de profissionais para atuar na atividade correcional envolve um extenso período de preparação técnica, em média, para adquirir maturidade técnica o profissional leva cerca de 1 ano. E o processo passa a partir de então a ser contínuo, pois o volume de atualizações normativas anualmente é grande, o que gera alterações constantes na rotina de trabalho da unidade e impacto direto nos documentos técnicos dos analistas.

Ainda no eixo de pessoas, um dos desafios enfrentados pela Unidade Correcional é a retenção de profissionais. A Corregedoria da Codevasf não dispõe de política de remuneração diferenciada e nem de funções gratificadas para manutenção desses empregados, o que torna a rotatividade alta. Tal fato se dá pela natureza delicada da matéria disciplinar, em que os empregados lotados na Corregedoria ficam estigmatizados pelo fato de analisar a conduta de outros colegas. Atualmente tramita na instituição proposta de implementação de função gratificada para atividade correcional, todavia essa matéria vai além da reparação financeira, ou seja, a visibilidade da atividade como reflexo do pilar da punição gera desconforto entre os iguais.

O eixo normativo abrange o desenvolvimento e a aplicação de sólidos arcabouços regulatórios e diretrizes éticas que regem as atividades da Corregedoria. Ao estabelecer normas claras e inequívocas de conduta e responsabilidade, aliadas a mecanismos de supervisão e aplicação, a Corregedoria buscou instaurar uma cultura de transparência, integridade e prestação de contas em todos os níveis de sua atuação.

A Norma de Apuração Correcional N-359 é o principal fruto desse eixo normativo, embora as mudanças na instituição tenham ido além

da criação do normativo correcional. As mudanças influenciaram, por exemplo, instrumentos estruturantes, como o Regimento Interno e o Estatuto Social da Companhia. Essas alterações foram decorrentes das evidências impulsionadas pelo CRG-MM, a exemplo, a competência de instauração e de julgamento dos procedimentos correccionais pelas corregedorias, estabelecida nos KPAs 2.1 e 2.2.

Essas alterações foram observadas e atendidas pela Codevasf e, de fato, passou a constar nos normativos internos da instituição, a partir de 2022, a definição de que a Corregedoria seria a unidade responsável por instaurar os procedimentos correccionais, tanto os investigativos quanto os acusatórios, bem como o julgamento de procedimentos correccionais em suas múltiplas esferas, haja vista que tudo era centralizado no diretor-presidente.

Essas alterações normativas foram fundamentais para conferir maior autonomia à Corregedoria como Unidade Correcional estruturada. A criação do “Ato do Corregedor”, que se deflagra como novo ato administrativo na instituição, trouxe a institucionalização da evidência de autonomia, pois, com o Ato do Corregedor implementado o corregedor pode instaurar os procedimentos disciplinares sem necessidade de anuência da autoridade julgadora, ou seja, dá-se a materialização de uma nova competência adquirida.

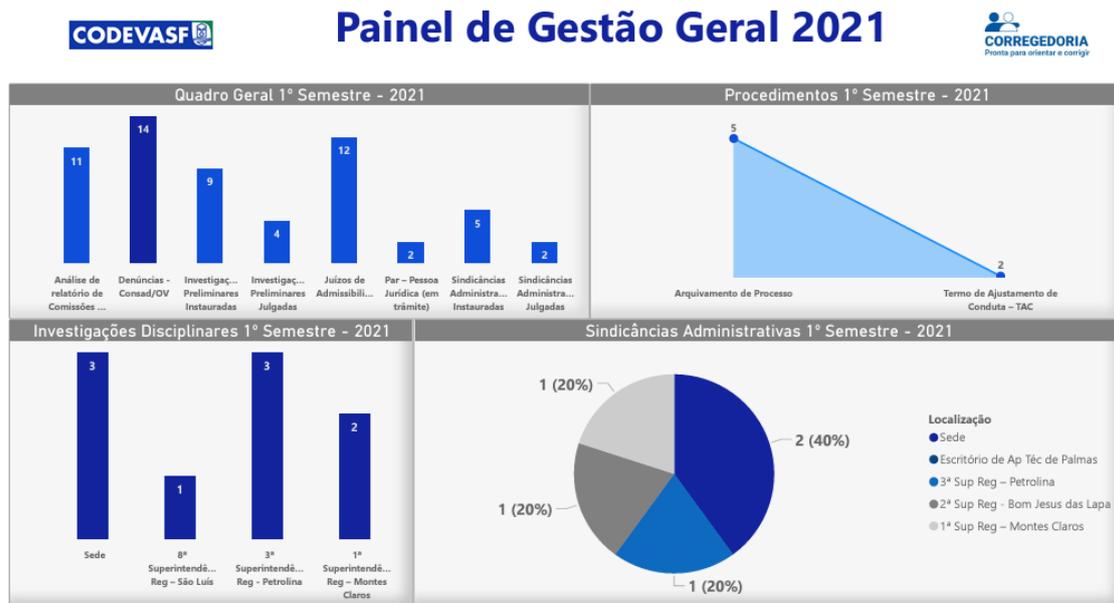
4.3.1 EVOLUÇÃO DO PROCESSO DISCIPLINAR - PADRONIZAÇÃO

Desde o início da adoção do Modelo de Maturidade Correcional - CRG-MM pela Corregedoria da Codevasf em 2020, uma análise retrospectiva permite mensurar os impactos iniciais dessa implementação com base na perspectiva das entregas. A partir de 2021, observou-se a catalogação dos resultados dos procedimentos disciplinares, o que possibilitou à Corregedoria projetar melhorias institucionais ao final de cada semestre. Esses resultados passaram a subsidiar as orientações da gestão da Companhia.

O gráfico referente ao primeiro semestre de 2021 (Figura 6) ilustra o impacto inicial da implementação do Modelo de Maturidade, ou seja, os primeiros parâmetros de resultados oficialmente catalogados e criados em aderência ao Modelo. Os indicadores avaliados compreenderam “recebimentos de denúncias”, “análises de processos” e desdobramentos disciplinares, tais como “arquivamentos”,

“Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ” ou “aplicação de penalidades”. Embora não seja possível comparar as variáveis com anos anteriores, a existência dos parâmetros que passarão a ser acompanhados e monitorados pela Corregedoria surgem como forma de controle e orientação na gestão da companhia.

Figura 6 – Correição em Dados - Primeiro Semestre 2021



Fonte: Correição em dados, 2021

No segundo semestre de 2021, os mesmos parâmetros de avaliação do primeiro semestre foram mantidos (figura 7), no entanto, observou-se aumento no número de processos acusatórios em análise. Tal fato pode ter relação direta com a nova forma de atuação impulsionada pelo Modelo de Maturidade na Corregedoria, cuja visibilidade foi fortalecida pelos arquivamentos e pela aplicação de penalidades, que são desdobramentos finais dos procedimentos acusatórios.

Esses dados refletem diretamente na percepção dos funcionários e da gestão da Codevasf quanto à efetividade da Corregedoria. As decisões finais dos processos acusatórios são publicadas no Boletim Interno e, a partir desse momento, também lançadas em transparência ativa, a cultura da organização de uma Corregedoria inativa tem seu primeiro impacto modificativo sobre o guarda-chuva do Modelo de Maturidade em plena execução, mudando o *status* da Corregedoria na percepção dos empregados à medida que a transparência dos processos correccionais cresce na organização.

Os impactos gerados pelos processos correccionais começam a influenciar diretamente a política de prevenção de atos ilícitos, já que as campanhas internas passaram a se basear nos dados desses relatórios semestrais, em conformidade com as exigências do Modelo de Maturidade, em face da padronização dos procedimentos correccionais existente no Nível 2 do CRG-MM.

Como resultado dessas informações, foi criado um banco de dados que demonstra a atuação da Corregedoria em diversas áreas temáticas relacionadas à prevenção e ao combate de irregularidades. Isso gerou a necessidade de maior proximidade com os funcionários e com a gestão, contribuindo para a promoção de uma nova cultura de integridade na instituição.

Os dados começaram a evidenciar a importância de a Corregedoria estar presente em campo, demonstrando aos funcionários as múltiplas mudanças pelas quais a Codevasf estava passando. Tornou-se claro que o comportamento institucional, anteriormente não observado, agora estava sujeito a um processo de análise, com a possibilidade de desdobramentos punitivos a serem aplicados.

Figura 7 – Correição em Dados – Segundo Semestre 2021



Fonte: Correição em dados, 2021

No primeiro semestre de 2022, conforme evidenciado no gráfico da figura 8, observou-se aumento de processos direcionados à Corregedoria, caracterizado por um acréscimo significativo no volume

de processos recebidos e aumento moderado na quantidade de processos concluídos. A Corregedoria enfrentou claramente o desafio do aumento do volume de demandas, exigência decorrente da implementação do Modelo de Maturidade, aliado à escassez de pessoal qualificado para lidar com esses processos.

A necessidade de ampliação da equipe com profissionais capacitados para conduzir esses processos tornou-se evidente como consequência da padronização estabelecida pelo Modelo. Outro fator crucial nesse período inicial foi a publicação da Norma de Apuração Correccional - N-359, rompendo com a perspectiva da normativa anterior e adotando uma abordagem alinhada às exigências do Modelo de Maturidade, o CRG-MM.

Outro dado relevante que se destacou no primeiro semestre de 2022 foi o aumento significativo dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) oferecidos pela Corregedoria, no limite do enquadramento de condutas de baixo potencial ofensivo. Essa estratégia foi adotada como alternativa aos processos acusatórios, os quais geralmente são mais onerosos para a Codevasf. Com isso, questões que poderiam evoluir para processos formais passaram a ser resolvidas de maneira negociada e compromissada entre as partes envolvidas, representando uma medida consensual e disciplinar não punitiva.

Figura 8 – Correição em Dados – Primeiro Semestre 2022:



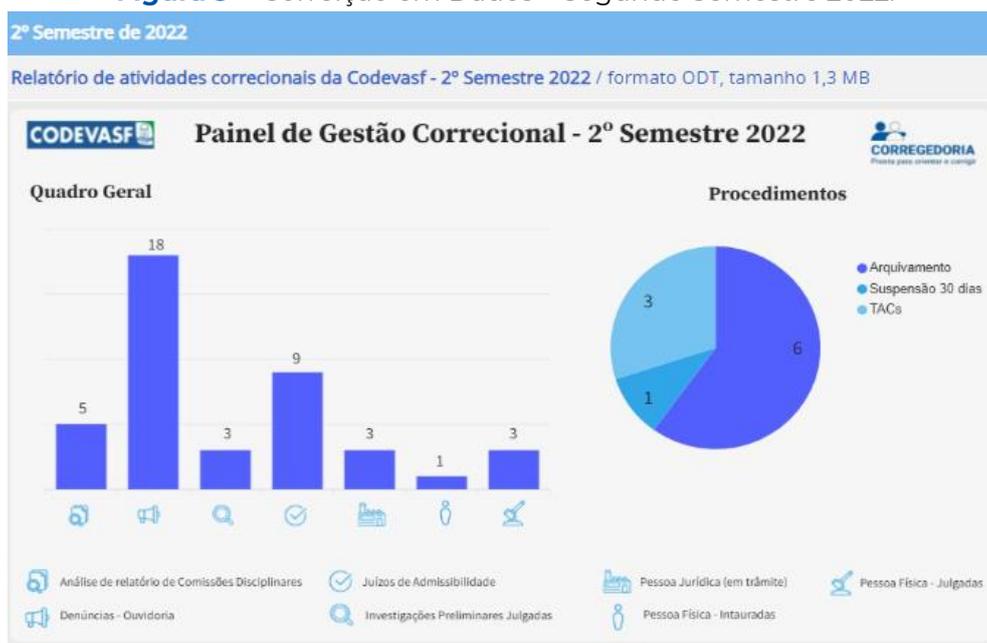
Fonte: Correição em dados, 2022

No segundo semestre de 2022, conforme demonstrado na Figura 9, o volume de processos recebidos continuava a aumentar, enquanto as entregas permaneciam em ritmo moderado. Internamente, a Corregedoria adotou uma nova abordagem, passando a visitar todas as Superintendências Regionais como forma de estabelecer uma comunicação mais direta com os funcionários e os gestores.

Embora essa iniciativa tenha sido apontada no relatório do semestre como uma das justificativas para a diminuição na quantidade de processos concluídos, ela se revelou ferramenta indispensável para disseminar a cultura correcional promovida pelo Modelo de Maturidade. Essa interlocução direta possibilitou melhor entendimento dos processos e das políticas correccionais da instituição, contribuindo para conscientizar e engajar os colaboradores em relação aos padrões de conduta e integridade estabelecidos.

Entre os anos de 2021 e 2022, alguns pontos ficaram criticamente em destaque, inicialmente apresentado pela demanda reprimida da própria atividade correcional, haja vista a contínua escalada de denúncias ao longo dos anos: 1) O aumento expressivo da aplicação de TACs, que se mostra medida positiva na solução consensual das medidas internas que o instrumento permite. 2) A necessidade de pessoal qualificado para realizar a atividade disciplinar, tendo em vista a crescente dos processos de denúncias como demanda reprimida.

Figura 9 – Correição em Dados – Segundo Semestre 2022:



Fonte: Correição em dados, 2022

4.3.2 POLÍTICAS DE PREVENÇÃO, DETECÇÃO, PUNIÇÃO E REPARAÇÃO - PDPR E O PROJETO DAS REUNIÕES DIRIGIDAS PÓS IMPLEMENTAÇÃO DO CRG-MM

Uma das principais ações do Modelo de Maturidade Correcional é a prevenção. O Modelo entende que para chegar em processos maduros de atuação correcional medidas de padronização mínimas são necessárias para extrair dados que serão conseqüentemente trabalhados para promoção da cultura de prevenção de irregularidades, por meio de ações efetivas e conectadas com a realidade local de sua implementação.

Na atividade correcional da Codevasf, a abordagem é baseada nos pilares da Prevenção, Detecção, Punição e Reparação (PDPR) que desempenham um papel fundamental na promoção da integridade e da conformidade dentro da organização. A prevenção é essencial para evitar a ocorrência de irregularidades, sendo alcançada através da implementação de políticas e procedimentos robustos, de treinamento adequado dos funcionários e de uma cultura organizacional que valoriza a ética e a transparência. A detecção refere-se à capacidade de identificar prontamente qualquer violação ou conduta inadequada, por meio de mecanismos de monitoramento, de auditorias internas e de canais de denúncia eficazes (Codevasf, 2022).

Quando ocorrem violações, a punição justa e proporcional é necessária para garantir a responsabilização e dissuadir comportamentos inadequados. Isso pode incluir medidas disciplinares, como advertências, suspensões ou até mesmo demissões, dependendo da gravidade da infração. Além disso, a reparação é fundamental para corrigir os danos causados e restaurar a confiança das partes afetadas. Isso pode envolver a restituição de recursos desviados, compensação por danos ou medidas para prevenir a recorrência de práticas inadequadas (Codevasf, 2022).

Para consecução dos pilares da correção, de acordo com Relatório da Corregedoria - 2022, foram desenvolvidas as Reuniões Dirigidas, um projeto promovido pela Corregedoria da Codevasf para aproximação com os empregados. Foram inúmeras reuniões desenvolvidas na Sede da empresa e em todas as Superintendências Regionais pelo Brasil, levando os principais conceitos da atividade correcional e o PDPR como principal fluxo de atividade no campo conceitual, fornecendo base sólida para as discussões posteriores. A

metodologia abordada incluía temas específicos de cada setor, para envolver os participantes de forma mais direta, ao tornar a apresentação dos pilares da atividade correcional mais significativa para eles. No entanto, ficou evidente que essa abordagem demandava equilíbrio delicado entre a personalização e a apresentação geral dos conceitos, a fim de garantir que todos os aspectos fossem compreendidos adequadamente pelos envolvidos.

Segundo as informações extraídas dos relatórios da Corregedoria, à medida que as reuniões avançavam, surgiam desafios na manutenção do interesse e do engajamento dos participantes. Alguns setores mostraram-se mais receptivos às discussões, enquanto outros pareciam distantes ou pouco interessados nos temas abordados. Isso destacou a necessidade de adaptar as estratégias de comunicação e a abordagem para melhor atender as necessidades e as expectativas de cada grupo, visando garantir a eficácia geral do processo.

A partir dos relatórios das Reuniões Dirigidas é possível identificar uma lacuna na compreensão dos conceitos mais complexos relacionados aos pilares da atividade correcional. Embora a apresentação inicial tenha proporcionado uma visão geral, muitos participantes expressaram a necessidade de exploração mais aprofundada e prática desses conceitos para aplicá-los efetivamente em seu trabalho diário. Isso levantou questões sobre a implementação de programas de capacitação contínua e prática, visando consolidar o entendimento e promover a cultura de conformidade e de integridade em toda a organização.

Outro aspecto significativo observado⁵ foi a importância de a Corregedoria acompanhar o progresso e o impacto das iniciativas lançadas durante as reuniões. A avaliação contínua e a retroalimentação dos participantes foram essenciais para identificar áreas de melhoria e ajustar as estratégias conforme necessário. A criação de mecanismos de feedback eficazes ajudou a garantir que as iniciativas permanecessem relevantes e alinhadas aos objetivos gerais da organização, promovendo um ambiente de aprendizado contínuo.

⁵ Relatório 2º Semestre de 2022, Corregedoria da Codevasf, disponível em <https://www.codevasf.gov.br/aceso-a-informacao/governanca/corregedoria/correicao-em-dados>

4.4. DESAFIOS ENFRENTADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO CRG/MM

Diante do cenário de reestruturação oriundo da implementação do CRG/MM, inúmeros problemas estruturantes e estratégicos vieram à tona. A aderência normativa ao Modelo de Maturidade se apresenta como a mais complexa de todas, pois envolve múltiplas áreas internas da Codevasf e mudança no escopo de competência. Em outras palavras, novas atribuições seriam absorvidas pela Corregedoria e resultariam no compartilhamento de competências decisórias.

Constatou-se que a corregedoria anteriormente carecia de autonomia para instaurar os procedimentos investigativos e os acusatórios. Com a implementação do Modelo de Maturidade Correcional, essa realidade foi primeiramente modificada no que diz respeito à instauração de procedimentos investigativos. Posteriormente, a partir do "Ato do Corregedor", a instauração de todos os procedimentos correcionais, tanto investigativos quanto acusatórios, passaram a ser centralizados exclusivamente na Unidade Correcional, conferindo à Corregedoria a autonomia necessária para desempenhar suas funções de forma eficaz e independente. Além disso, ao concentrar a instauração de todos os procedimentos correcionais na Unidade Correcional, promove-se maior uniformidade e consistência na condução das investigações e das acusações, reduz-se as interferências externas, o que contribui para a garantia da imparcialidade e da transparência no processo.

É importante ressaltar que essa reconfiguração no papel e na atuação da corregedoria demandou não apenas ajustes operacionais, mas também a revisão dos protocolos e das práticas institucionais relacionadas à gestão de conflitos e à promoção da ética e da integridade organizacional. Nesse sentido, o Modelo de Maturidade Correcional se apresenta como ferramenta essencial para aprimorar os mecanismos de controle interno e fortalecer a cultura de conformidade e responsabilização dentro da organização

Uma forma que a Corregedoria identificou para contornar o que seria uma perda nas competências do Diretor-Presidente da estatal foi promover a transparência na condução dos procedimentos correcionais, além dos compromissos descritos nos normativos de elaborar relatórios semestrais das atividades correcionais. Dessa maneira, o gestor máximo, embora não interfira diretamente nas

atividades correcionais, acompanha a produtividade e a eficiência da Corregedoria por meio do Conselho de Administração.

Apesar de a competência de instaurar procedimentos correcionais ter sido transferida para a Corregedoria por força do Regimento Interno, o Diretor-Presidente ainda mantém a atribuição de julgar os procedimentos correcionais. Entretanto, existem exigências estabelecidas em normativo interno e nas instruções normativas da CGU que devem ser seguidas para que tal julgamento ocorra.

Ainda no campo dos desafios enfrentados durante a implementação do Modelo de Maturidade, a formação de uma equipe de trabalho capacitada desempenhou papel de destaque diante das complexidades envolvidas na reestruturação. O cenário de escassez de mão de obra qualificada na área correcional dava-se, também, pelo baixo interesse e reduzida atratividade da carreira nesse campo específico.

A Corregedoria realizou extensa campanha de sensibilização interna visando formar uma equipe capacitada na área correcional. Nesse sentido, a Alta Administração desempenhou papel colaborativo ao promover e difundir o processo interno de recrutamento de profissionais interessados em trabalhar nessa área, além de viabilizar junto à gestão de pessoas a mobilização prioritária de pessoal à medida que surgissem interessados.

A colaboração da Alta Administração foi fundamental para estimular o interesse e o engajamento dos colaboradores, demonstrando o compromisso da organização com o desenvolvimento de uma equipe qualificada e dedicada à temática correcional. A divulgação ativa e o apoio institucional contribuíram para atrair profissionais talentosos e comprometidos com os objetivos da organização nesse campo específico.

Um dos desafios identificados durante a implementação do Modelo de Maturidade foi a morosidade nas fases internas para alteração normativa e a mudança cultural decorrente dessa alteração, ambas ocorrendo em tempos diferentes, porém compartilhando a característica de um processo que demanda tempo e persistência. Verificou-se que, desde o início das manifestações técnicas para a alteração dos normativos internos até a publicação efetiva, transcorreram aproximadamente 3 anos, dados acessíveis por meio do processo de alteração normativa.

Por outro lado, a mudança cultural tem se revelado um desafio significativo a ser mensurado. Observa-se uma mudança na cultura organizacional, especialmente no que diz respeito à atuação interna da Corregedoria, algo que antes passava despercebido. Essa observação decorre do aumento na aplicação de penalidades, inicialmente percebido como crescente. Em segundo plano, destacam-se diversas campanhas e ações de prevenção de irregularidades realizadas entre os anos de 2020 e 2022.

Essa mudança na cultura organizacional é um processo complexo e multifacetado, que envolve diversos fatores, como conscientização dos colaboradores, desenvolvimento de novas práticas e procedimentos, e estabelecimento de uma cultura de integridade e de conformidade. A aplicação mais frequente de penalidades pode ser interpretada como sinal de que a organização está adotando postura mais rigorosa em relação à ética e à conformidade.

Por outro lado, as campanhas e ações de prevenção aos ilícitos, realizadas durante esse período, demonstram o esforço proativo da organização em promover uma cultura de integridade e ética, visando prevenir a ocorrência de irregularidades e fortalecer a governança corporativa.

4.5. ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO

As dinâmicas de relacionamento institucional na Codevasf, assim como em qualquer outra organização, envolvem ampla gama de atores operando em diferentes níveis hierárquicos. Obter espaço para discussão técnica na agenda do gestor máximo da instituição não é tarefa trivial, requer uma série de requisitos e de estratégias para que a temática em questão capte seu interesse e incite mudanças internas significativas (March, 2009).

É essencial compreender a complexidade das relações de poder e de influência dentro da instituição, identificando os principais stakeholders envolvidos e os canais formais e informais de comunicação e de tomada de decisão (March, 2009). Em seguida, é necessário desenvolver proposta clara e fundamentada, demonstrando a relevância e o impacto potencial das alterações recomendadas para o alcance dos objetivos estratégicos e da missão da Codevasf. Isso pode envolver a realização de análises de custo-benefício, estudos de caso e

apresentações de evidências empíricas que sustentem a necessidade e viabilidade das mudanças sugeridas.

No estágio inicial da reestruturação, os principais atores envolvidos eram os Burocratas de Nível de Rua, ou seja, os analistas lotados na Corregedoria e o Corregedor (Burocrata Médio Escalão). Esse grupo desempenhou papel estruturante na elaboração e no desenvolvimento do projeto de reestruturação. Ao longo desse processo, foram realizadas inúmeras reuniões técnicas, dedicadas a analisar minuciosamente os desafios a serem enfrentados pela Corregedoria e a conceber estratégias e soluções para fortalecer seus procedimentos e promover a cultura de integridade e de transparência.

Essas reuniões técnicas serviram como fórum para trocar ideias, discutir propostas e formular recomendações fundamentadas que, posteriormente, seriam apresentadas à Alta Gestão da Codevasf. O objetivo consistia em preparar um projeto sólido e bem fundamentado, que atendesse às necessidades da instituição e estivesse alinhado com suas metas e os objetivos estratégicos. Essa abordagem consultiva e participativa permitiu que os Burocratas de Nível Rua contribuíssem com suas experiências e seus insights especializados, garantindo a relevância e a viabilidade das propostas apresentadas.

Após o processo de preparação, o projeto de reestruturação foi submetido à consideração e aprovação da Alta Gestão da Codevasf, incluindo o Diretor-Presidente e a Diretoria Executiva. Essa etapa representou marco significativo no processo, pois conferiu legitimidade e respaldo institucional ao projeto, além de possibilitar a alocação de recursos e o apoio necessário para a implementação bem-sucedida. Assim, a participação ativa dos Burocratas de Médio Escalão no processo de reestruturação foi essencial para garantir sua eficácia e aceitação pela Alta Administração da Codevasf.

A estratégia adotada pela Corregedoria para conseguir espaço na agenda do gestor, a fim de discutir a temática envolveu duas frentes distintas, cada uma com enfoques e argumentos persuasivos próprios. A primeira baseou-se nas questões normativas que estavam intrinsecamente ligadas ao processo de reestruturação em curso. Essa abordagem destacou a importância de alinhar as práticas e os procedimentos da Corregedoria com as normas regulatórias disciplinares impostas a toda Administração Pública e às diretrizes éticas estabelecidas, visando garantir a conformidade legal e a

promover uma cultura organizacional pautada pela transparência e pela responsabilidade.

Por outro lado, a segunda frente concentrou-se na melhoria da governança e na promoção de uma imagem institucional mais comprometida com a integridade e os processos preventivos de ilícitos. Nesse sentido, foram apresentados argumentos que ressaltaram os benefícios tangíveis de uma Corregedoria fortalecida e eficiente, capaz de identificar e mitigar riscos de irregularidades e má conduta de forma proativa. Destacou-se também o impacto positivo que uma governança sólida e orientada para a integridade poderia ter na reputação e na credibilidade da Codevasf perante seus stakeholders, incluindo investidores, parceiros e principalmente a sociedade.

Ao combinar essas duas frentes estratégicas, a Corregedoria conseguiu estabelecer uma narrativa convincente e abrangente, que ressaltava tanto os aspectos normativos e legais quanto os imperativos de eficácia e de reputação institucional. Essa abordagem multifacetada permitiu captar a atenção e o interesse do gestor máximo da Codevasf, criando um ambiente propício para a discussão e a tomada de decisões relacionadas à temática da reestruturação da Corregedoria.

Durante as exposições, foram elaboradas projeções detalhadas dos impactos e das melhorias esperadas decorrentes da reestruturação proposta. Foram identificados os instrumentos normativos que precisariam ser ajustados para acomodar as mudanças, destacando-se que o processo seria conduzido integralmente pelos técnicos da Corregedoria, implicando num custo operacional reduzido. Foi enfatizado que a ênfase na prevenção ganharia destaque em relação aos altos custos associados aos processos disciplinares tradicionais, além de outros fatores macroeconômicos, como a promoção da cultura de integridade e maior transparência nas ações institucionais.

A análise econômica apresentada demonstrou que investir na prevenção de irregularidades teria impacto financeiro significativamente menor do que arcar com os custos de processos disciplinares prolongados e onerosos. Além disso, ressaltou-se que a implementação das mudanças propostas promoveria uma cultura organizacional mais ética e transparente, alinhada aos princípios de boa governança e à missão da Codevasf de promover o desenvolvimento sustentável da região. A reestruturação da Corregedoria foi apresentada como um compromisso tangível da Alta

Gestão da Codevasf com a melhoria do combate à corrupção, fundamentado na transparência e na responsabilidade institucional. Esses argumentos forneceram base sólida para a abertura de uma agenda de discussão com o gestor máximo da instituição e para a adoção de medidas concretas para promover as mudanças necessárias

Outro conjunto de atores envolvidos no processo são os Burocratas de Médio Escalão, representados pelos gerentes de áreas transversais que seriam diretamente afetadas pela mudança na cultura correcional e pelos normativos internos a serem alterados. Para esses atores, a forma de abordagem foi diferenciada da apresentada à Alta Gestão, enfatizando os benefícios específicos que a reestruturação traria para as respectivas áreas de atuação.

Ao comunicar-se com os Burocratas de Médio Escalão, foram destacados os impactos positivos que a reestruturação da Corregedoria poderia trazer para a eficiência e a eficácia das operações nas respectivas áreas. Foi ressaltado como a delegação de competências para a Gestão de Pessoas, a Assessoria Jurídica e a Gerência de Planejamento Estratégico, por exemplo, fortaleceria a governança interna e facilitaria a tomada de decisões mais ágeis e embasadas. Além disso, enfatizou-se de que modo a implementação de normativos mais claros e eficazes poderia proporcionar um ambiente de trabalho mais seguro e transparente, promovendo uma cultura organizacional baseada na integridade e na responsabilidade.

Essa abordagem personalizada visava conquistar o apoio e a colaboração dos gerentes de outras áreas, destacando os benefícios mútuos que a reestruturação proposta traria para toda a instituição. Ao apresentar a mudança como oportunidade para fortalecer a gestão e promover uma cultura organizacional mais ética e eficiente, a Corregedoria conseguiu obter o engajamento e o suporte necessários para avançar com o processo de reestruturação de forma colaborativa e integrada.

A Gerência de Planejamento Estratégico desempenhou papel fundamental na articulação e na integração das alterações normativas propostas pela Corregedoria com os objetivos estratégicos e operacionais da Codevasf. Sua contribuição garantiu que as mudanças fossem alinhadas com as metas e prioridades organizacionais, proporcionando uma visão holística e integrada do impacto potencial das alterações nos processos de trabalho e na cultura organizacional.

A interação no processo de reestruturação se desenvolveu de maneira gradual e sequencial, com cada ator envolvido na devida medida e no momento oportuno para contribuição específica. Essa abordagem permitiu uma dinâmica fluida e colaborativa, onde cada área teve a oportunidade de entender e de assimilar o impacto das mudanças propostas em suas operações e responsabilidades.

A apresentação do conteúdo foi conduzida de forma estratégica, com base no conhecimento sistemático do impacto que as alterações planejadas teriam em cada área envolvida. Isso permitiu uma abordagem personalizada, onde cada ator pôde compreender claramente o papel e a relevância de sua contribuição para promover nova identidade correcional centrada na prevenção de irregularidades e na disseminação da cultura da integridade.

4.6 ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS PARA ESCLARECER ASPECTOS DA IMPLEMENTAÇÃO

A escolha pela entrevista semiestruturada permitiu uma investigação mais aprofundada e contextualizada das perspectivas e experiências dos diversos participantes envolvidos no processo de reestruturação da Corregedoria. Essa estratégia de pesquisa capturou as visões individuais dos atores envolvidos e identificou padrões, divergências e convergências entre suas percepções. Dessa forma, foram divididos em três grupos os participantes: (a) Burocratas de Alto Escalão, composto pelo Diretor-presidente e os Diretores de área; (b) Burocratas de Médio Escalão, composto pelos Gerentes-executivos, Gerente de Planejamento Estratégico, Gerente de Gestão de Pessoas, titulares da Auditoria Interna, da Ouvidoria, da Corregedoria e da Secretaria de Riscos, Integridade e Controles Internos da Gestão; e (c) Burocratas de Rua, composto pelos analistas e pelos técnicos da Corregedoria, totalizando 15 entrevistados.

Essa separação em grupos foi importante para coletar percepções de diferentes atores envolvidos no processo de reestruturação da Corregedoria da Codevasf, de forma que entrevistas semiestruturadas tem como objetivo central mapear os diferentes fatores (normativos, gestão, pessoas, compliance, integridade) que influenciaram a tomada de decisão desses atores que figuram de alguma forma no processo de implementação do Modelo de Maturidade, desde a Alta Gestão (Burocratas de Alto Escalão), passando

pelos gerentes (Burocratas de Médio Escalão), até os analistas e os técnicos, que foram equiparados aos Burocratas de Nível de Rua, ou de Linha de Frente (Pires, 2009; Oliveira, 2012), nesta pesquisa.

As entrevistas foram agendadas previamente, sempre realizadas em salas de reunião disponíveis no andar de lotação do entrevistado, ou no próprio gabinete ou sala, a depender da disponibilidade dos espaços, sempre no turno da tarde com duração média de 30 minutos. Todas foram gravadas sendo que o tempo de duração variava de acordo com a disponibilidade do entrevistado em dedicar mais ou menos tempo, e o aprofundamento da questão de acordo com grau de envolvimento do entrevistado no processo de implementação.

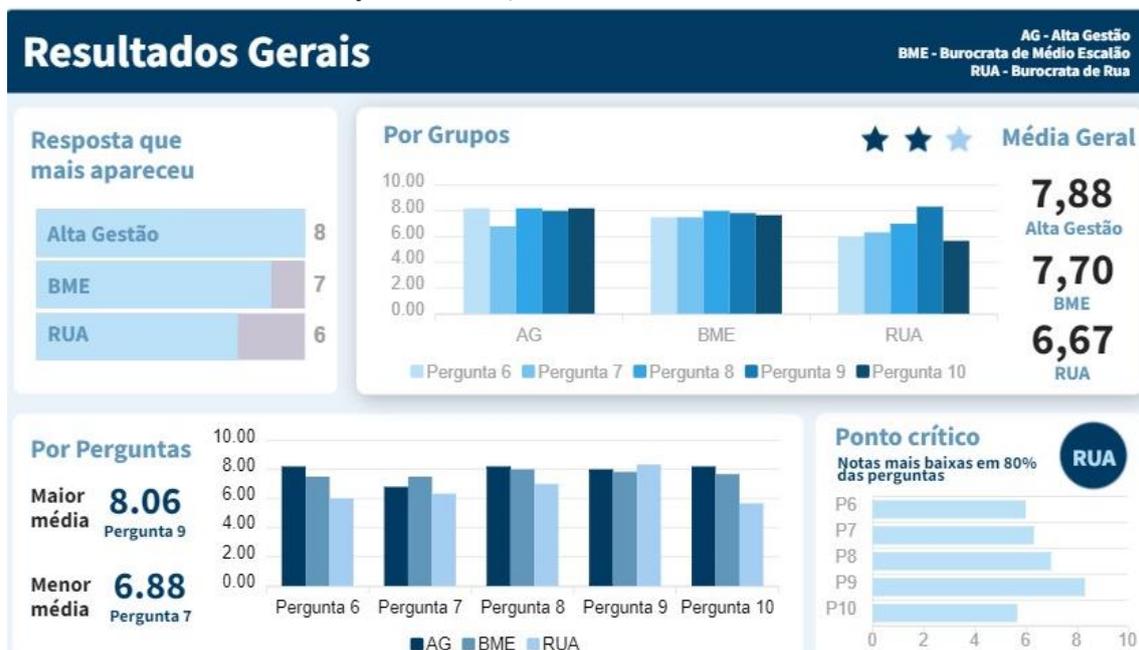
O roteiro da entrevista semiestruturada seguiu os seguintes pontos:

- 1 – Nos últimos anos a Corregedoria passou por um processo de reestruturação, como foi observado essa reestruturação na sua perspectiva?
- 2 – Quais fatores levaram ou levariam a contribuir para o processo de reestruturação? Normativos ou de Gestão?
- 3 – Foi possível observar algum grau de melhoria pela reestruturação ou pela visibilidade da penalidade?
- 4 – Foi possível identificar algum grau de maturidade
- 5 – Qual ponto ainda precisa ser melhorado.
- 6 – Numa escala de 0 a 10, onde 0 seria um completo desconhecimento e 10 uma mudança substancial, entre 2020 a 2022, qual nota você daria para modificação da cultura organizacional em virtude da reestruturação da Corregedoria.
- 7 - Numa escala de 0 a 10, onde 0 seria um completo desconhecimento e 10 uma mudança substancial, entre 2020 a 2022, qual nota você daria para políticas de prevenção implementada pela Corregedoria
- 8 - Numa escala de 0 a 10, onde 0 seria um completo desconhecimento e 10 uma mudança substancial, entre 2020 a 2022, qual seria a sua percepção sobre as mudanças promovidas pela Corregedoria na Codevasf.
- 9 - Numa escala de 0 a 10, onde 0 seria um completo desconhecimento e 10 uma mudança substancial, entre 2020 a 2022, qual seria o impacto da Corregedoria para promoção da cultura da integridade.
- 10- Numa escala de 0 a 10, onde 0 seria um completo desconhecimento e 10 uma mudança substancial, entre 2020 a 2022, qual nota para o impacto da Corregedoria para os empregados.

A dinâmica adotada com todos os entrevistados foi precedida da obtenção de autorização para gravação das entrevistas, garantindo o consentimento dos respectivos participantes. O roteiro utilizado consistiu em cinco perguntas discursivas e cinco perguntas objetivas, sendo, essas últimas, a de atribuição de uma escala de 0 a 10: zero, um completo desconhecimento, e, dez, uma mudança substancial, criando um ambiente propício para a obtenção de informações detalhadas sobre a perspectiva de cada ator.

Essa abordagem permitiu a coleta abrangente de dados, possibilitando análise mais profunda e contextualizada das opiniões e das experiências dos entrevistados. As perguntas discursivas ofereceram espaço para que os participantes expressassem seus pontos de vista de forma livre e detalhada, enquanto as perguntas objetivas forneceram informações específicas e mensuráveis sobre determinados aspectos do processo de reestruturação da Corregedoria e de seus impactos na instituição.

Gráfico 1 – Tabulação da Pesquisa Semiestruturada – Questões 6 a 10.



4.6.1 RESULTADOS OBTIDOS E CONSTATAÇÕES

Inicialmente foi possível observar, por unanimidade, que todos os entrevistados reconheceram a existência da reestruturação da atividade correcional na Companhia, e que esse movimento foi observado pela aproximação da Corregedoria com as áreas, por meio de reuniões, e pelos atos normativos publicados nos sistemas internos

da Codevasf, “é nítido a melhoria dos trabalhos entregues pela Corregedoria, eu vejo principalmente pelos processos que chegam na Diretoria Executiva, no volume e qualidade, antes não era discutido da forma como hoje se discute nas pautas”, conforme um dos entrevistados da Alta Administração da Codevasf.

A normatividade foi a identificação mais presente entre os grupos de entrevistados, ou seja, haver um normativo que impulse a reestruturação é muito importante aos olhos deles. Segundo a maioria dos Burocratas de Médio Escalão, a força normativa embasa a discussão de gestão, forçando a aderência, o que faz com que a máquina se movimente. Todavia, se essa força vem alinhada com o interesse de mudança, ocorre uma convergência que propicia ambiente mais favorável aos processos de mudanças.

As entrevistas ressaltam que, embora as penalidades tenham papel de destaque no processo natural de publicização dos procedimentos correccionais, não foram as que mais chamaram a atenção dos entrevistados como atuação da Corregedoria. O que mais se destacou foram as campanhas e as reuniões de aproximação desenvolvidas pela Corregedoria nas áreas. Como um Burocrata de Médio Escalão aponta, “acredito que nunca tinha visto uma ação de enfrentamento tão focal quanto às reuniões dirigidas que foram nas salas e falaram sobre a atividade da Corregedoria, eu mudei totalmente minha forma de ver e entender o que a Corregedoria faz”.

Todos os grupos de entrevistados identificaram pontos de maturidade na Corregedoria, localizados nas estruturas dos processos correccionais, nas conduções dos processos disciplinares, na promoção da prevenção de irregularidades por meio de campanhas, na condução dos TACs, sempre com menção de destaque para melhorias no processo de prevenção ilícitos e de comunicação a todos os empregados e gestores acerca das ações da Corregedoria. Embora identifiquem melhoria na maturidade correccional, todos identificam que é um processo que ainda requer muitos aprimoramentos.

Na dinâmica das questões objetivas, conforme evidenciado no Gráfico 1, as respostas, apesar de originárias de agentes com posições diversas dentro da instituição, quais sejam a Alta Gestão (Burocratas de Alto Escalão), Gerentes (Burocratas de Médio Escalão) e Analistas (Burocratas de Nível de Rua) demonstraram reconhecimento

significativo nos impactos da reestruturação da Corregedoria, tanto na cultura organizacional quanto na cultura da integridade.

A maior média nas pontuações, incluindo todos os agentes envolvidos ficou na pergunta que explorou os impactos da reestruturação da Corregedoria em toda a Codevasf, numa visão holística da instituição. De acordo com os entrevistados foi nítida a mudança de atuação e dos resultados da Corregedoria. Os entrevistados destacaram a padronização dos processos, a segurança que a Corregedoria transmitia e o engajamento dos empregados que trabalhavam na Unidade.

As entrevistas revelam que a Alta Gestão reconheceu o impacto maior das alterações promovidas pelo Modelo de Maturidade do que os Burocratas de Nível de Rua que se colocaram mais moderados diante dessas mudanças. Esse movimento pode ser explicado pela rotatividade da equipe dos Burocratas de Nível de Rua em relação à Alta Gestão. Constatou-se que os membros da Alta Gestão que foram entrevistados acompanharam o procedimento desde o nascedouro, ao passo que os analistas da Corregedoria foram incorporados à equipe entre os anos de 2021 e 2022. Outro fato que pode estar atrelado a esse dado é a posição dos agentes na estrutura. Quanto ao ponto de quem pode observar a instituição como um todo, verifica-se que há maior facilidade para Alta Gestão e os Burocratas de Médio Escalão, que, de forma transversal, conseguem observar a Codevasf sob diversas lentes.

Complementar ao ponto anterior, foi possível identificar pontuação menor em questões-macro, que são impactadas pelo trabalho da Corregedoria, em temáticas como mudança na cultura organizacional e na cultura de integridade. Isso talvez se dê pelo fato de que os Burocratas de Nível de Rua lidam com as situações práticas no dia a dia das irregularidades e devido ao alto volume de processos e a repetição das condutas analisadas, faz com que a visão deles fique mais pessimista sobre esses macroprocessos de mudanças oriundos do Modelo, esperando, inclusive, que o resultado se reverbere na incidência ou não dos processos correccionais.

Observa-se ainda um padrão mais conservador em relação às mudanças disruptivas e estruturantes, refletido numa média das respostas entre 6 e 8 pontos. Isso porque o Modelo se encontra com poucos anos de implementação, e o cenário de maturidade requer reconhecimento mais perene. O que cabe destacar é que muito

embora as notas tenham sido moderadas, é possível afirmar o reconhecimento de que o processo aconteceu e que impacta a cultura organizacional, na cultura da integridade e nos empregados de maneira geral.

Por outro prisma o grau moderado das pontuações pode ser visto como resistência ou adaptação ao novo status quo. Essa resistência pode ser atribuída a diversos fatores, como a familiaridade com os processos anteriores, que no caso em questão seria a inexistência efetiva da Unidade Correcional. O temor diante do desconhecido, haja vista que existem grandes desafios na operacionalização das atividades por fatores diversos, incluindo a força responsiva de suas ações e a necessidade de adaptação às novas formas de trabalho.

No campo propositivo que também é objeto desta pesquisa, essa resistência pode ser interpretada como oportunidade para a Corregedoria promover comunicação mais eficaz e maior conscientização sobre os benefícios das mudanças propostas, visando aumentar a aceitação e a adesão dos empregados às novas práticas correcionais baseadas na prevenção de irregularidades e na multiplicação da cultura da integridade, ética e transparência.

Por fim, é importante ressaltar que houve um movimento de reconhecimento, especialmente por parte do Alto Escalão da Codevasf, em relação às mudanças trazidas pela reestruturação da Corregedoria. Isso é evidenciado pelo aumento na média dos pontos das respostas nas perguntas entre 6 a 10, indicando receptividade positiva dos Burocratas de Alto Escalão em relação às transformações implementadas.

É relevante destacar que, embora todos os entrevistados reconheçam a importância do normativo que impõe um Modelo a ser seguido, não foi unânime a percepção de que a norma tenha sido o principal fator que motivou as mudanças internas pela instituição.

Os Burocratas de Médio Escalão tiveram papel fundamental no convencimento da Alta Gestão na condução e na consecução das ações necessárias para a reestruturação da Corregedoria. Foi observado que já existia uma visão pioneira sobre a necessidade de modernização da Corregedoria e que o Modelo de Maturidade Correcional foi uma força estruturante essencial para impulsionar as mudanças profundas



necessárias para a reestruturação de uma unidade tão complexa quanto a Corregedoria.





5

5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reestruturação da Corregedoria da Codevasf por meio do Modelo de Maturidade Correcional - CRG-MM, foi um processo complexo e abrangente que envolveu abordagem estratégica e colaborativa, engajando ativamente diversos atores-chave em todas as fases do processo. Desde os Burocratas de Nível Rua até os Burocratas de Médio Escalão e a Alta Gestão (Burocratas de Alto Escalão), cada um desempenhou papel fundamental na definição e na implementação das mudanças necessárias para fortalecer a integridade, a transparência e a eficiência operacional da Corregedoria.

A pesquisa debruçou-se nas estratégias adotadas pela Corregedoria para enfrentar os desafios que estavam por vir com a adesão ao Modelo proposto pela Controladoria Geral da União - CGU. Esse trabalho envolveu análise criteriosa dos fluxos de trabalho que envolviam a Corregedoria e sua atuação na instituição, e como os agentes internos da instituição seriam inseridos e engajados nessa proposta de reestruturação.

O estudo constatou que o cerne da reestruturação estava no compromisso de promover uma cultura correcional focada na prevenção de ilícitos e na integridade, e que a estratégia utilizada para implementar esse Modelo se aproximou do movimento bottom-up, haja visto a propositura de mudança de todo processo ter ocorrido pela base operacional e do médio escalão da instituição. A fragmentação da estratégia por meio dos processos, pessoas e normativos, na busca da padronização exigida pelo Modelo de Maturidade, redesenhou a estrutura da Corregedoria como força proativa na promoção da ética e na prevenção de irregularidades dentro da Codevasf. Com abordagem colaborativa e orientada para resultados, a reestruturação da Corregedoria não apenas fortaleceu os processos disciplinares e normativos da instituição, mas também ressignificou sua credibilidade perante os públicos interno e externo, consolidando seu papel como agente de mudança positiva e responsável dentro da organização.

Além do diagnóstico de como tudo aconteceu e como os agentes atuaram nesse processo, o estudo abre várias portas para pesquisas futuras na temática, e para além desse motivo, ações

propositivas podem ser pontuadas de forma construtiva, gerando como produto final oportunidades de aprimoramento.

Uma crítica construtiva que pode ser levantada é a necessidade de garantir que a comunicação seja mais aberta e transparente durante o processo. Embora tenha havido uma abordagem gradual e sequencial para envolver os diversos atores, pode existir áreas onde a comunicação não tenha sido eficaz. Nesses casos, o mapeamento de todos os agentes pode contribuir significativamente. Planilhas de controles que envolvem áreas e respectivas competências contribuem de forma expressiva para esse desenho.

O mapeamento dos pontos críticos de alteração normativa, tendo em vista que durante a pesquisa ficou constatado que esse foi o principal ponto de dificuldade enfrentado pela Corregedoria, junto com o desafio de pessoal e o mapeamento das principais discussões e zonas críticas de entendimento sobre conceitos jurídicos ainda não consolidados, podem minimizar o tempo de trâmite do processo de alteração normativa.

Por fim, é imprescindível manter compromisso contínuo com a melhoria e a evolução da Corregedoria, reconhecendo que o processo de reestruturação representa o primeiro passo numa jornada de transformação contínua. Em 2024, por exemplo, está previsto o lançamento de uma atualização pela CGU, do novo CRG-MM 3.0, que será reformulado e apresentado com novas diretrizes de KPAs, para atingimento em diversos níveis de maturidade. Isso demonstra que o Modelo é dinâmico, e exige das Unidades Setoriais de Correição constante e perene atualização e manutenção dos conhecimentos, que se propõe como principal desafio.

Diante desses desafios e dessas oportunidades, é fundamental abordar as críticas construtivas de forma proativa. Isso significa estar aberto a feedbacks e a sugestões de melhorias, bem como buscar constantemente novas estratégias e práticas que possam aprimorar as atividades correcionais da Codevasf. Ao fazê-lo, a Corregedoria continuará a fortalecer sua posição como pilar fundamental na garantia da ética e da governança corporativa na Codevasf, contribuindo para o sucesso e a sustentabilidade da instituição a longo prazo.

Para além das críticas construtivas mencionadas, há outras sugestões de melhorias que podem ser consideradas para aprimorar ainda mais o processo de reestruturação da Corregedoria da Codevasf.

Uma sugestão é investir em programas de capacitação contínua para os funcionários da Corregedoria, por meio da elaboração de trilhas de conhecimento correcional. Além disso, é essencial estender esses programas aos demais colaboradores da instituição, com foco na prevenção de irregularidades e na disseminação da cultura de integridade. Isso envolveria a implementação de treinamentos específicos sobre ética, integridade e prevenção de irregularidades, com o intuito de capacitar os empregados a reconhecer e a lidar proativamente com situações que possam comprometer os padrões éticos e normativos da organização.

Esses programas de capacitação podem ser estruturados de forma a abranger ampla gama de tópicos relevantes para a atuação da Corregedoria e para a integridade institucional como um todo. Isso incluiria não apenas aspectos legais e regulatórios relacionados às atividades correcionais, mas também princípios éticos, boas práticas de governança, gestão de conflitos de interesse, comunicação eficaz, entre outros temas pertinentes

Além disso, seria benéfico implementar sistemas de monitoramento e avaliação mais robustos para acompanhar a eficácia das políticas e dos procedimentos adotados pela Corregedoria. Isso poderia incluir a análise regular de indicadores-chave de desempenho relacionados à integridade, à transparência e à conformidade, bem como a realização de auditorias periódicas para identificar pontos de melhoria e mitigar potenciais riscos de irregularidades.

Outra recomendação importante que emerge desta pesquisa é a necessidade de realizar o mapeamento de riscos da atividade correcional na instituição, especialmente considerando os resultados apresentados que indicam uma escalada de maturidade da Unidade Correcional. Tal mapeamento se faz crucial para antecipar e mitigar potenciais riscos, identificando os pontos mais vulneráveis que necessitam de atenção por parte da Corregedoria da Codevasf.

Com base nessa análise, a Corregedoria poderá desenvolver e implementar medidas preventivas e de mitigação adequadas para reduzir a probabilidade de ocorrência desses riscos, bem como minimizar seu impacto caso ocorram. Essas medidas podem incluir aprimoramentos nos processos internos, fortalecimento dos controles internos, capacitação dos colaboradores, revisão das políticas e dos procedimentos existentes, entre outras iniciativas que estão



intimamente ligadas ao Modelo de Maturidade, e que, para sua manutenção entre os maiores níveis que o Modelo exige, será necessário internalizá-las na rotina da Corregedoria da Codevasf.





REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 12.846, de 01 de agosto de 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm >. Acesso em 19, ago. 2022.

_____. Instrução Normativa n. 13, de 08 de agosto de 2019. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-13-de-8-de-agosto-de-2019-210039570> >. Acesso em 19, ago. 2023.

_____. Norma de Apuração Correccional N-359, de 10 de março de 2022. Disponível em < <https://www.codevasf.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/normas-rotinas-procedimentos/normas/gestao-de-pessoas/359-norma-de-apuracao-correccional.pdf> >. Acesso em 17, jul. 2023.

_____. Regimento Interno da Codevasf, última versão de 19 de maio de 2022. Disponível em < <https://www.codevasf.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/estatuto-regimentos-politicas-e-regulamentos/regimentos/regimento-interno-da-codevasf.pdf> >. Acesso em 5, jul. 2023.

_____. Estatuto da Codevasf, última versão de 29 de maio de 2014. Disponível em < <https://www.codevasf.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/estatuto-regimentos-politicas-e-regulamentos/estatuto/estatuto-social-da-codevasf.pdf> >. Acesso em 12, jun. 2023.

_____. Fórum O controle no Combate à Corrupção 2020, última versão 2020 Disponível em < https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64465/1/Forum_CGU_BCB.pdf >. Acesso em 12, jun. 2023.

_____. Internal Audit Capability Model (IA-CM) for the Public Sector IA-CM Assessment Tool, disponível em > <https://www.theiia.org/en/promotions/bookstore/IA-CM/>. Acesso em 27, jul. 2023.

_____. Referencial Técnico da CRG-MM, publicado em abril de 2022, disponível em < <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/acoes-e-programas/siscor/modelo-de-maturidade-correccional-cgm> Acesso em 27, jul. 2023.

_____. Nota Técnica Nº 1641/2023/CGSSIS/DICOR/CRG, publicado em julho de 2023, disponível > <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/acoes-e-programas/siscor/sistema-de-correicao-do-poder-executivo-federal/NT-1641-2023>, Acesso em 08, ago. 2023

KAUFMANN, D. **Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy. The Word Bank. Discussion Draft, 2003.**

AVRITZER, L. **Corrupção e controles democráticos no Brasil / Leonardo Avritzer / Fernando Filgueiras.** Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

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

SPINELLI, M.; Controle Interno; AVRITZER, L. **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ABRUCIO, F. **Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Revista de Administração Pública, v. 41, edição especial comemorativa, 2007.**

MARGHERITIS, A.; PEREIRA, A. W. **The neoliberal turn in Latin America: The cycle of ideas and the search for an alternative. Latin American perspectives, v. 34, n. 3, p. 25–48, 2007.**

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais. 8. ed.** São Paulo: Cortez, 2006.

CHADO, A. R. M. **Potencializando um grupo de terceira idade de uma comunidade rural. Revista da Escola de Enfermagem da USP, São Paulo, v. 49, n. 1, p. 96-103, fev. 2015.**

YIN. R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3 ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.

LEWIN, K. **Problemas de dinâmica de grupo.** São Paulo: Cultrix, 1978., p. 216

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação.** São Paulo: Cortez, 2000.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.**

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services.** *Michigan law review*, v. 79, n. 4, p. 811, 1981.

SCOTT, J. C. **Corruption, machine politics, and political change.** *American Political Science Review*, v. 63, n. 4, 1969.

LEFF, N. H. **Economic development through bureaucratic corruption.** *American Behavioral Scientist*, v. 8, n. 3, 1964.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e desempenho.** Brasília: Enap, 2015.

PIRES, R. O trabalho na burocracia de médio escalão e a sua influência nas políticas públicas. Em: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (Eds.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas.** p. 185–206.

OLIVEIRA, V.; ABRUCIO, F. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** Brasília: Ipea, 2018. cap. 8.

OLIVEIRA, A. **Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas.** *Revista de administração pública*, v. 46, n. 6, p. 1551–1573, 2012.

PIRES, R. **Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil.** *Dados*, v. 52, n. 3, p. 735769, 2009.

BRODKIN, E. **Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future.** *Public Administration Review*, v. 72, n. 6, p. 940-949, Nov./Dec. 2012.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social.** Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas.** *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101–110, 2013.



MARCH, J. G. **Como as Decisões Realmente Acontecem: Princípios de Tomada de Decisões.** São Paulo: Editora Leopardo, 2009





APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

ANEXO 1 - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS



MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Roteiro: Entrevista Semiestruturada

Entrevistado:

Entrevistador (Discente): Adalberto Marques Arêdes Teixeira Almeida

Trabalho de Pesquisa: Os impactos do Modelo de Maturidade na Corregedoria da Codevasf.

1 – Nos últimos anos a Corregedoria passou por um processo de reestruturação, como foi observado essa reestruturação na sua perspectiva?

2 – Quais fatores levaram ou levariam a contribuir para o processo de reestruturação. Normativos ou de Gestão?

3 – Foi possível observar algum grau de melhoria pela reestruturação ou pela vizibilidade da penalidade?

4 – Foi possível identificar algum grau de maturidade

5 – qual ponto ainda precisa ser melhorado.

6 – Numa escala de 0 a 10, onde 0 seria um completo desconhecimento e 10 uma mudança substancial, entre 2020 a 2022, qual nota voce daria para modificação da cultura organizacional em virtude da reestruturação da Corregedoria.

7 - Numa escala de 0 a 10, onde 0 seria um completo desconhecimento e 10 uma mudança substancial, entre 2020 a 2022, qual nota voce daria para politicas de prevençao implementada pela Corregedoria

8 - Numa escala de 0 a 10, onde 0 seria um completo desconhecimento e 10 uma mudança substancial, entre 2020 a 2022, qual seria a sua percepçao sobre as mudançao promovidas pela Corregedoria na codevasf.

9 - Numa escala de 0 a 10, onde 0 seria um completo desconhecimento e 10 uma mudança substancial, entre 2020 a 2022, qual seria impacto da corregedoria para promoçao da cultura da integridade.

10- Numa escala de 0 a 10, onde 0 seria um completo desconhecimento e 10 uma mudança substancial, entre 2020 a 2022, qual nota para o impacto da corregedoria para os empregados.



idp

Bo
pro
cit
ref
Noss
são e

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO