

EVIDÊNCIAS DE ISOMORFISMO NAS PRÁTICAS DOS NÚCLEOS DE CONTROLE INTERNO DE ÓRGÃOS ESTADUAIS

FERNANDO LAERTE MIRANDA DE CARVALHO
SECRETARIA DE FAZENDA

EVANGELINA DA SILVA SOUSA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)

LUIS EDUARDO BRANDÃO PAIVA
UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO (UPE)

EVIDÊNCIAS DE ISOMORFISMO NAS PRÁTICAS DOS NÚCLEOS DE CONTROLE INTERNO DE ÓRGÃOS ESTADUAIS

1 INTRODUÇÃO

Para que as organizações públicas desempenhem adequadamente seu papel social, é necessário que as ações dos gestores sejam monitoradas, permitindo assim a análise da eficiência dos serviços oferecidos pelo Estado, mediante a instauração de um ambiente de controle (Beuren; Zonatto, 2014). Nesse contexto, a modernização estatal resultou no aprimoramento dos sistemas de controle interno, por meio da controladoria, a qual, embasada nos objetivos institucionais de cada entidade pública, visa legitimar a ação governamental e promover uma atuação eficaz e transparente (Teixeira et al., 2007).

No governo federal, na maioria dos estados e em grande parte dos municípios, o Poder Executivo de cada ente federado tem como órgão central do sistema de controle interno uma Controladoria Geral, que geralmente é um órgão de assessoramento direto ao Chefe do respectivo Poder em matérias de controle interno, auditoria governamental, correição, ouvidoria, transparência pública e controle social (Corbari; Macedo, 2012).

Segundo Trevisan et al. (2012), instituições como as citadas acima representam entidades legitimadas pela sociedade que aderem às normas culturais estabelecidas e conferem significado coletivo e valor a outras entidades. Estas organizações adquirem uma estrutura institucionalizada quando os membros de um grupo social a reconhecem como necessária e eficaz. Dessa forma, a institucionalização transcende os processos puramente racionais, incorporando aspectos cognitivos e simbólicos, e orientando-se pelas normas reconhecidas por esse grupo (Tolbert; Zucker, 1998).

Nesse contexto, o isomorfismo denota o processo pelo qual as organizações tendem a assemelhar-se umas às outras em resposta a pressões externas, emulação de modelos de sucesso ou conformidade com normas e convenções profissionais (Thompson, 1967). O isomorfismo ilustra essa tendência de uma unidade em adquirir similaridade com o ambiente institucional em termos de forma e estrutura (Zucker, 1988).

Desta forma, uma instituição emerge como um produto da atividade humana e das interações desta com as matrizes sociais, culturais, políticas, cognitivas e simbólicas. Nesta perspectiva, a Teoria Institucional enriquece o arcabouço teórico das organizações e sua gestão ao buscar elucidar os fenômenos organizacionais, delineando os mecanismos pelos quais estruturas e processos organizacionais são legitimados (Fachin; Mendonça, 2003).

O controle interno também está sujeito a pressões e expectativas sociais. Nesse sentido, ao adotar a teoria institucional, torna-se possível explorar os fatores externos e internos que influenciam a implementação e a manutenção dos sistemas e das unidades de controle interno.

As averiguações que se inserem no contexto investigativo conduziram à formulação da seguinte indagação: Como se delineia o fenômeno do isomorfismo no contexto dos núcleos de controle interno da administração pública direta do estado do Piauí? Neste contexto, delineiam-se os seguintes objetivos: 1) identificar as práticas de isomorfismo coercitivo nos núcleos de controle interno; 2) identificar as práticas de isomorfismo mimético nos núcleos de controle interno; 3) identificar as práticas de isomorfismo normativo nos núcleos de controle interno.

Assim, este estudo propõe uma imersão na temática, embasado na compreensão de que existe um campo empírico a ser explorado, em virtude da importância do controle enquanto uma das facetas primordiais da gestão administrativa, abrangendo questões relacionadas a resultados, desempenho, fidedignidade das informações, conformidade legal, eficiência e eficácia das atividades administrativas. Além disso, por envolver vertentes intrinsecamente ligadas à sociologia, a Teoria Institucional se apresenta como uma ferramenta apta para a

investigação de uma vasta gama de fenômenos no âmbito das organizações (Tolbert; Zucker, 1999).

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Controle interno

Sob a concepção clássica, uma república é caracterizada pelo controle público do poder (Bobbio, 2007). Para cumprir suas funções, a administração pública oferece serviços de forma delegada ou direta, sob normas e controles do próprio Estado (Corbari; Macedo, 2012). Nessa perspectiva, o controle converteu-se em um aspecto inseparável do ofício organizacional, podendo ser definido como a fiscalização sob normas preestabelecidas para evitar o desvio de atividades realizadas por pessoas, órgãos e departamentos ou no processo de produção (Ferreira, 2009).

O controle, de modo geral, constitui uma etapa intrínseca do processo decisório, incumbindo à administração pública a detecção de desvios e a correção de eventuais distorções, proporcionando aos gestores a retroalimentação de suas ações (Corbari; Macedo, 2012). O gestor público é responsável por planejar, organizar, dirigir e controlar recursos para fornecê-los como serviços aos cidadãos. Seguindo normatizações, por meio de seus agentes, o Estado controla a forma de utilização dos recursos, evitando que o gestor público os utilize sem critérios ou para satisfazer-se (Linczuk, 2012).

Nesse contexto, o Decreto nº 200/67, no sentido de regulamentar o texto constitucional a respeito do assunto, positivou o controle no âmbito da Administração Pública Federal. Posteriormente, houve normatização por leis e regulamentos, quando o controle passou a ser desempenhado de três perspectivas diferentes: externo, interno e social ou popular (Brasil, 1967; 1988).

O controle interno é um processo planejado, implementado e mantido por membros de uma organização para fornecer a esta segurança razoável quanto ao alcance de seus objetivos no que concerne à conformidade com leis e regulamentos aplicáveis e à confiabilidade dos relatórios financeiros, efetividade e eficiência das operações (NBC TA 315 CFC, 2014).

Segundo Andrade (2020), o controle interno é concebido como um conjunto de boas práticas empresariais com vistas a alcançar metas, assegurar conformidade e proteger os ativos, além de promover o uso eficaz, econômico e eficiente dos recursos. Os gestores, em consonância com os requisitos legais pertinentes, devem ser responsabilizados pela gestão dos recursos de maneira ótima, tendo em mente a crescente implementação de controles internos na gestão de recursos e processos nas organizações (Andrade, 2020).

A Constituição Federativa do Brasil de 1988 determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário mantenham, de forma integrada, o controle interno, de natureza administrativa (Da Silva, 2020). Nesse sentido, no âmbito da Administração Pública, o controle interno tem o propósito de assegurar que os objetivos das entidades governamentais estão sendo alcançados, garantindo a regularidade da execução orçamentária, a conformidade com a programação governamental, o monitoramento dos resultados correspondentes e as condições essenciais para a eficácia do controle externo (Meirelles, 2020).

2.2 Teoria institucional

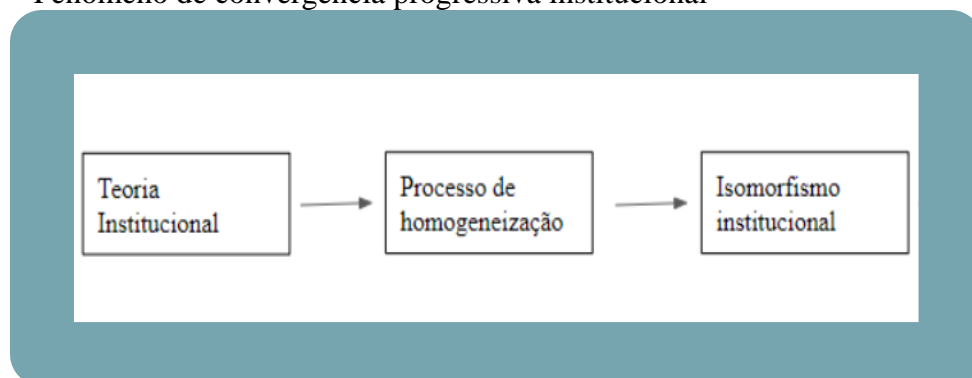
No âmbito dos estudos sobre mudança social e comunidade, o campo organizacional figura como um conceito fundamental para a teoria institucional, constituindo-se como uma unidade crucial na interseção dos níveis organizacional e societal (DiMaggio; Powell, 1983). A teoria institucional enfatiza a relevância das influências normativas e oferece múltiplas

perspectivas e abordagens com o propósito de elucidar a estrutura organizacional. Neste cenário, o processo de mudança e inovação no campo organizacional abrange a defesa de interesses dos envolvidos e fatores que impedem ou atrasam as transformações propostas pela inovação. Ou seja, os benefícios esperados podem ser diminuídos ou eliminados pela resistência (Guerreiro et al., 2005; Pereira, 2012; Tolbert; Zucker, 1999).

As mudanças tecnológicas, a legislação e as forças de mercado são consideradas as causas principais que levam as organizações à inovação. A primeira pode significar uma reorientação técnica ou tecnológica. A segunda representa arranjos jurídicos novos. A terceira está relacionada aos fatores econômicos (Guerreiro et al., 2005). Zambenedetti e Angonese (2020) lembram que, em um ambiente de incerteza ou incompreensão de tecnologias e objetivos, as organizações tendem a imitar outras. Desta forma, tem-se uma vantagem para a instituição devido à economia na obtenção de uma solução ou procedimento já pensado e avaliado anteriormente (DiMaggio; Powell, 1983).

Os processos e os atores racionais permitem que as organizações se tornem mais semelhantes à medida que se transformam, de modo que ocorre alguma forma de seleção natural cuja seletividade opera para deletar os formatos de organizações que não se adaptarem. Este fenômeno de convergência progressiva das organizações é denominado isomorfismo (Figura 1). O referido processo de homogeneização termina por forçar as organizações a se tornarem semelhantes em um ecossistema que apresenta condições ambientais similares (DiMaggio; Powell, 2005).

Figura 1 – Fenômeno de convergência progressiva institucional



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Dimaggio e Powell (2005).

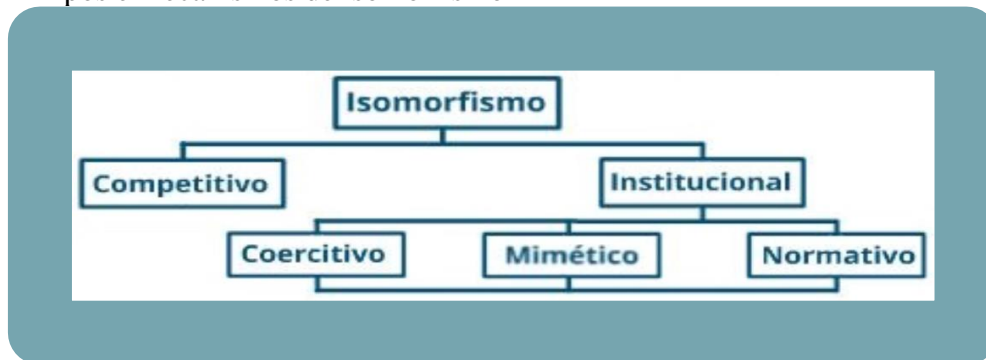
De acordo com os estudos de Baeta et al. (2011), geralmente os sociólogos pesquisadores da teoria institucional buscam explicar os isomorfismos institucionais, onde se percebem as semelhanças organizacionais entre instituições, seja na forma ou nas práticas. O isomorfismo força as instituições a se tornarem semelhantes em um ecossistema que apresenta condições ambientais similares (DiMaggio; Powell, 2005). Desta forma, no contexto da teoria institucional, o fenômeno do isomorfismo refere-se ao processo pelo qual as organizações tendem a se tornar semelhantes a outras organizações devido à pressão externa, imitação de modelos de sucesso ou conformidade com normas e convenções profissionais (Thompson, 1967).

Isso pode explicar por que muitas organizações dentro de um setor ou campo adotam estruturas e práticas semelhantes, independentemente de suas diferenças individuais. A permutação de relações organizacionais pode influenciar o surgimento de pressões. Neste contexto, as instituições tendem a não aceitar demandas das quais não dependem. Esta situação de dependência pode levar a uma mudança isomórfica (Thompson, 1967).

Diante do exposto, o isomorfismo retrata a disposição que determinada unidade possui de semelhança quanto ao ambiente institucional, no que diz respeito à forma e à estrutura

(Zucker, 1988). O isomorfismo pode surgir por motivos diversos. Meyer (1979) e alguns autores consideraram que havia dois tipos de isomorfismo: o institucional e o competitivo. Quando as organizações atuam na mesma área umas das outras, tendem a tornar-se semelhantes. Este fenômeno foi definido como isomorfismo institucional e apresenta três mecanismos distintos (Figura 2): coercitivo, mimético e normativo (DiMaggio; Powell, 1991; Hawley, 1968).

Figura 2 - Tipos e mecanismos de isomorfismo



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Meyer (1979).

Embora seja possível mais de um mecanismo atuar concomitantemente com outro(s), cada tipo compreende um processo isolado. Conforme Dimaggio e Powell (2005), esta classificação descreve as diferentes formas dos movimentos organizacionais em direção à similaridade. Assim, para o entendimento da condução desses mecanismos aos supostos resultados, deve-se identificar esses três processos de mudanças isomórficas institucionais e seus gatilhos.

O isomorfismo coercitivo resulta de problemas da legitimidade e das influências políticas, por meio de pressões formais e informais praticadas por uma organização em relação à outra. Estas pressões podem ser exercidas sob uma condição de dependência ou de autoridade. A legislação, por exemplo, pode influenciar o comportamento e a cultura organizacional. Desta forma, tem-se como exemplo deste tipo de isomorfismo no serviço público as transformações organizacionais causadas por pressão governamental fundamentada em normas (Dimaggio; Powell, 1991, 2005).

Portanto, esta forma acima de isomorfismo institucional provém de pressões culturais da sociedade e de pressões governamentais, estas exercidas principalmente por meio de leis e regulamentos (Dimaggio; Powell, 1999). Dimaggio e Powell (1983) relatam que o isomorfismo coercitivo ocorre também devido à determinação matriz às suas filiais, quando se exige padronização de filosofias, estruturas, metodologias e comportamentos, e não apenas por determinação governamental.

Há várias atividades do campo organizacional que devem parecer legítimas e são facilitadas por mudanças estimuladas pelos processos isomórficos. O segundo tipo de isomorfismo, o mimético, parte de respostas organizacionais padronizadas à incerteza ambiental, emulando-se práticas de outra organização para o enfrentamento. Estas organizações replicam outras entidades e refletem suas práticas, conscientemente ou não, tidas como bem-sucedidas (Dimaggio; Powell, 1991, 2005). Assim, nas situações de incerteza no meio em que atuam, a organização inclina-se a imitar outras, as quais julga legítimas (Dimaggio; Powell, 1999).

O isomorfismo normativo, por sua vez, está associado à profissionalização, entendida como um conflito coletivo entre membros de determinada ocupação na busca pela definição de

condições e métodos de trabalho. Outro objetivo deste embate é o estabelecimento de uma base cognitiva e da legitimação para a autonomia ocupacional (DiMaggio; Powell, 1991, 2005).

De acordo com DiMaggio e Powell (1983), o objetivo do isomorfismo normativo é garantir o fornecimento de benefícios e serviços iguais para os envolvidos. As fontes de profissionalização são obtidas em graduações e em redes profissionais. Estas organizações sofrem influência do mercado, enfrentando pressões para aumentar a eficiência e a competitividade (DiMaggio e Powell, 1983).

Baeta et al. (2011) lembram que o grau de profissionalização é um elemento essencial para o entendimento das pressões normativas do ambiente organizacional. Este fator pode resultar da educação formal ou de requisitos para atuação em uma área. Sinteticamente, esta última forma de isomorfismo institucional provém do interesse de comunidades profissionais. Estas buscam criar regras e métodos com o objetivo de conceder legitimidade para suas ocupações (DiMaggio; Powell, 1999).

Sobre o assunto, Meyer e Rowan (1977) afirmam que muitas organizações utilizam-se de práticas de forma falha, inexistente ou inconsistente. Esta ocorrência é chamada pela teoria institucional de “dissociação” ou “desacoplamento” entre o que é executado por agentes e a estrutura. Estes autores perceberam que, quando as atividades dos indivíduos contradizem as exigências da conjuntura em evidência, há um risco da não institucionalização, pois a instituição pode utilizar tais procedimentos apenas para a legitimação junto à sociedade (Meyer; Rowan, 1977).

DiMaggio e Powell (1999) relatam ainda que o isomorfismo normativo provém do interesse de comunidades profissionais que buscam criar regras e métodos com o objetivo de conceder legitimidade para suas ocupações. Por vezes, não há por parte dos membros de uma organização ligação com qualquer associação ou entidade profissional. Desta forma, este comportamento foi chamado por Meyer e Rowan (1977) de dissociação (*decoupling*), um dos conceitos da base conceitual da Teoria Institucional.

Considerando os preceitos da Teoria Institucional, que pressupõem a presença de interação e reciprocidade entre os membros de uma determinada organização, é imperativo que as regras e normas comportamentais estejam em consonância com as condutas socialmente aceitas. Sob essa perspectiva, os indivíduos que integram um Núcleo de Controle Interno (NCI), ao adotarem certos comportamentos, contribuirão para moldar o comportamento do próprio núcleo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa utilizou a abordagem qualitativa e de tipologia descritiva e exploratória (Gray, 2012). Os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com servidores que atuam nos núcleos setoriais de controle interno, a partir dos tipos de isomorfismo e envolvendo, também, questões sobre os dados pessoais e profissionais dos entrevistados.

Em relação à unidade de análise, Collis e Hussey (2005, p. 73) declaram que compreendem “as variáveis sobre o qual se coletam e analisam os dados”, assim, depreende-se que a unidade de análise são os três tipos de isomorfismo que envolvem o processo de institucionalização nos Núcleos de Controle Interno, enquanto as unidades de observação são os servidores que atuam nestas unidades.

Utilizou-se o critério de acessibilidade para realização das entrevistas (Vergara, 2003), tendo em vista que uma relação de profissionais foi indicada por representante da Controladoria Geral do Estado, buscando-se “uma facilitação de abertura ao pesquisador ao espaço onde se encontram os sujeitos” (Godoi; Mattos, 2010, p. 310). Todas as entrevistas foram presenciais

e gravadas, mediante autorização dos entrevistados e realizadas no período de fevereiro a junho de 2023.

Realizaram-se entrevistas individuais com dez servidores, identificados nesta investigação a partir da codificação: E1 a E10, cujo perfil é apresentado no Quadro 1. Dentre os entrevistados, seis são mulheres e quatro são homens, com idade variando de 27 a 59 anos. No que concerne à experiência profissional, o mais experiente na área de controle interno atua na área há 14 anos, enquanto o servidor com maior experiência no NCI atua há 11 anos no setor.

Quadro 1 – Caracterização dos sujeitos da pesquisa

Sujeito	Gênero	Idade	Escolaridade	Tempo de atuação na área de controle interno	Tempo de atuação no NCI
E1	Masculino	46	Superior Completo	3 anos	3 anos
E2	Feminino	59	Pós-Graduação	6 anos	4 anos e 6 meses
E3	Feminino	54	Pós-Graduação	14 anos	5 anos
E4	Feminino	39	Pós-Graduação	13 anos	11 anos
E5	Masculino	36	Pós-Graduação	3 meses	3 meses
E6	Feminino	27	Pós-Graduação	3 anos	2 anos
E7	Feminino	54	Superior Completo	10 anos	10 anos
E8	Masculino	50	Superior Completo	4 anos e 5 meses	5 meses
E9	Masculino	42	Superior Completo	3 anos	4 anos
E10	Feminino	36	Superior Completo	5 meses	5 meses

Fonte: Dados da pesquisa.

Os dados coletados foram submetidos à análise de conteúdo, seguindo a metodologia de categorização proposta por Bardin (2011), para garantir consistência na interpretação dos dados. Adicionalmente, foi elaborado o Quadro 2 para destacar a coerência dos resultados obtidos na pesquisa.

Quadro 2 – Coerência interna da pesquisa

Elementos constitutivos de análise	Objetivo da pesquisa	Questões
Isomorfismo normativo	Investigar as práticas de isomorfismo normativo nos NCIs.	De que forma as pressões governamentais e da sociedade influenciam na adoção de práticas e procedimentos do controle interno?
Isomorfismo mimético	Analisar as práticas de isomorfismo mimético nos NCIs.	Há inspiração em outros órgãos ou controles internos similares na definição das práticas e procedimentos a serem adotados?

		Como essas organizações influenciam a estrutura do NCI?
Isomorfismo coercitivo	Identificar as práticas isomórficas coercitivas nos NCIs.	Você faz parte de alguma entidade ou associação ligada à atividade de controle? De que forma este tipo de entidade influencia as práticas adotadas pelo controle interno?

Fonte: Dados da pesquisa.

As entrevistas foram transcritas e para subsidiar a análise de conteúdo utilizou-se do *software* Atlas.ti, que codifica os fragmentos da transcrição em unidades de registro e os resultados são evidenciados por meios de redes semânticas. As unidades de contexto e de registro decorrentes da análise do conteúdo, foram agrupadas em três dimensões de análise: 1) Coercitivo: Pressões e Influências, 2) Mimético: Presença de Mimetismo e 3) Normativo: Profissionalização (Quadro 3).

Quadro 3 – Categorias analíticas da pesquisa

Categorias analíticas	Unidade de contexto (ou subcategoria)	Unidades de registro
Isomorfismo	Coercitivo: Pressões e Influências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Controle externo 2. Pressão política 3. Clamor social 4. Controle social
	Mimético: Presença de Mimetismo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inspiração CGE 2. Inspiração positiva do CI 3. Promoção de eventos: boas práticas 4. Organizacionais nacionais e internacionais 5. Orientação profissional.
	Normativo: Profissionalização	<ol style="list-style-type: none"> 1. Não há vínculo com associação de classe.

Fonte: Dados da pesquisa.

3.1 Lócus da pesquisa

Um sistema de controle interno constitui-se como um sistema planejado, implementado e mantido por agentes incumbidos da governança e da gestão, com o propósito de assegurar, em medida razoável, a consecução dos objetivos da entidade, concernentes à integridade dos relatórios financeiros, à eficácia e eficiência das operações, bem como à conformidade com os preceitos legais e regulamentares pertinentes (NBC TA 315 (R2) CFC, 2021).

O Sistema de Controle Interno (SCI) do Estado do Piauí foi reestruturado pelo Decreto nº 17.526, de 4 de dezembro de 2017, o qual estabelece que a Controladoria-Geral do Estado do Piauí (CGE/PI) seja responsável por gerenciar, normatizar e estruturar o sistema. Para enfrentar riscos e fornecer uma segurança razoável na consecução da missão, dos objetivos e das metas institucionais, além de alcançar os objetivos gerais de controle (eficiência, eficácia e efetividade operacional), o SCI estrutura-se em cinco componentes essenciais (Piauí, 2017):

1. Ambiente de controle;
2. Avaliação de riscos;
3. Atividades de controle;
4. Comunicação; e
5. Monitoramento.

O art. 10 deste decreto estabelece que os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual devem instituir, estruturar e manter núcleos setoriais de controles internos, os NCIs (Piauí, 2017). Subordinados apenas tecnicamente à CGE/PI, cada NCI contribui para o uso regular, eficiente, eficaz e efetivo dos recursos públicos por meio de diversas atribuições (Piauí, 2017):

- a) Examinar os processos de contratação e execução de despesas do órgão ou entidade;
- b) Recomendar ao gestor que se abstenha de prosseguir com determinados processos;
- c) Acompanhar os processos de trabalho;
- d) Monitorar a execução dos programas de governo;
- e) Avaliar o cumprimento das metas;
- f) Emitir relatório anual sobre a eficiência, eficácia e efetividade das ações;
- g) Garantir o adequado funcionamento do SCI;
- h) Receber e tratar demandas específicas originadas da CGE;
- i) Participar da implementação de rotinas operacionais estabelecidas pela CGE; e
- j) Garantir o adequado funcionamento do SCI.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

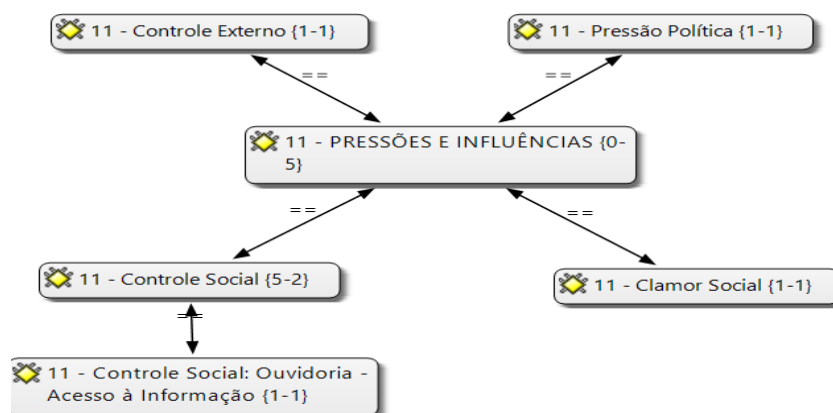
4.1 Isomorfismo coercitivo

O isomorfismo coercitivo resulta de problemas de legitimidade e das influências políticas, por meio de pressões informais e formais praticadas por uma organização em relação à outra. Assim, essas pressões podem ser culturais, sociais ou governamentais, exercidas por leis e regulamentos (DiMaggio; Powell, 1991, 2005). Nesse sentido, este item buscou examinar as evidências de isomorfismo coercitivo nos NCIs. Dessa forma, questionou-se aos entrevistados como as pressões governamentais e sociais influenciam na adoção de práticas e procedimentos do controle interno.

Por meio da coleta documental, sobretudo do supracitado Decreto n. 17.526/2017, a princípio, detectam-se no Executivo estadual evidências de elementos internos de normatização que indicam a existência de isomorfismo coercitivo nos NCIs estudados.

Quanto às entrevistas, na Figura 3, verifica-se que a unidade de contexto (pressões e influências) aborda quatro unidades de registro para apresentar as formas de pressões e influências registradas pelos entrevistados: controle externo (1 citação), pressão política (1 citação), clamor social (1 citação) e controle social (5 citações).

Figura 3 - Isomorfismo Coercitivo: Pressões e Influências



Fonte: Dados da pesquisa.

Apenas 1 (um) participante relatou que não há influência social (1 citação) e dois participantes relataram não existir pressão governamental (2 citações). Por outro lado, a maioria (8 citações) alegou haver pressão ou influência. As pressões governamentais citadas foram as pressões políticas (1 citação) e o controle externo (1 citação). O controle social (5 citações) apareceu como a forma predominante de pressão e influência, sendo que um destes citou a ouvidoria e o acesso à informação (1 citação) como exemplo deste controle:

[...] Essa participação da sociedade, né, de uma forma direta ou indireta é quando ela nos procura através de um sistema, por exemplo de ouvidoria ou de cidadão. O próprio cidadão querendo buscar respostas para os seus anseios. [...] (E4 - Q11).

Isso é o controle social. É quando existe essa pressão. Ela exige tanto do servidor como do chefe, uma posição mais clara e mais transparente. [...] (E4 - Q11).

Eu acho que as pressões, a sociedade, influenciam mais pra existir o controle, porque a sociedade cobra realmente a prestação de serviço público boa e também de forma correta, né. E aí de qualquer forma esse influencia pra ter mais controle dos processos, pra ter um resultado mais limpo regular. [...] (E5 - Q11).

[...] a sociedade principalmente, ela requer uma maior transparência com relação aos atos governamentais e acaba que transferindo essa responsabilidade pro governo (E5 - Q11).

Na realidade, eu acredito que deve haver essa pressão, que a sociedade deve, sim, fiscalizar o que tá sendo, o que é que tá acontecendo dentro dos órgãos [...] (E8 - Q11).

Devido às pressões formais, geralmente por força de lei, é normal e esperado a presença do isomorfismo coercitivo nos estudos em órgãos públicos. Diferentemente do que ocorre em empresas privadas, os agentes públicos devem seguir o princípio da legalidade, ou seja, só podem fazer o que a lei determina. Dessa forma, é natural pensar que o controle interno esteja regulado por normas ou leis, caracterizando a presença do isomorfismo coercitivo.

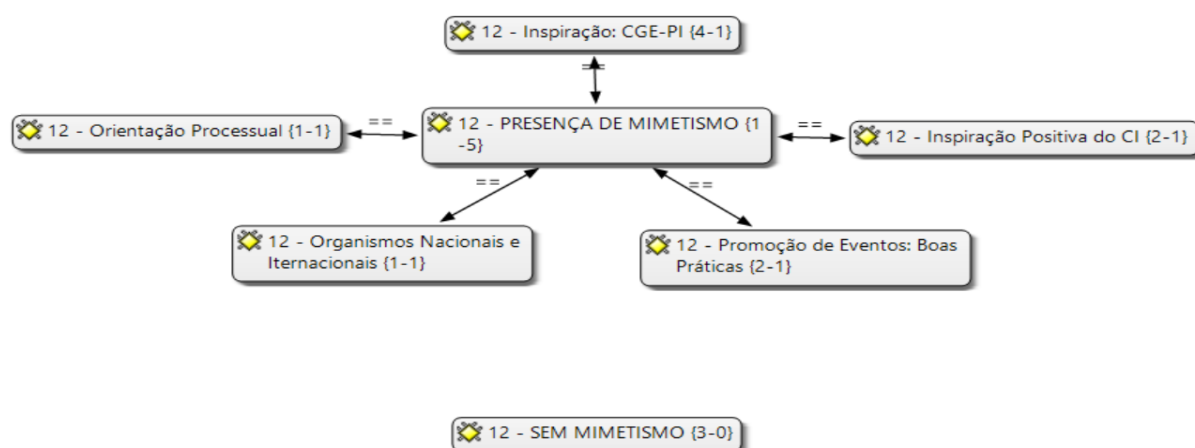
Contudo, entende-se que essas normas direcionam o controle interno, mas também asseguram certa liberdade para os órgãos públicos administrarem seus recursos. Diante disso, com o objetivo de favorecer o aumento da eficiência e aprimorar a gestão, este estudo procura demonstrar, além da presença do isomorfismo coercitivo, a presença do isomorfismo mimético e normativo no controle interno.

4.2 Isomorfismo mimético

O isomorfismo mimético surge como resposta organizacional padronizada à incerteza ambiental, emulando práticas tidas como bem-sucedidas ou consideradas mais legítimas de outra organização para enfrentamento de desafios (DiMaggio; Powell, 1991, 2005). Nesse sentido, este item busca examinar as evidências de isomorfismo mimético nos NCIs, indagando aos entrevistados sobre a inspiração em outros órgãos ou controles internos similares na definição das práticas e procedimentos a serem adotados e como essas organizações influenciam a estrutura do NCI.

Na Figura 4, verifica-se que a unidade de contexto (presença de mimetismo) aborda cinco unidades de registro para apresentar como ocorrem as inspirações registradas pelos entrevistados: inspiração na CGE, inspiração positiva do CI, promoção de eventos sobre boas práticas, influências organizacionais nacionais e internacionais, e orientação processual.

Figura 4 - Isomorfismo mimético: presença de mimetismo



Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme a figura 4, nota-se que 3 (três citações) entrevistas negaram a presença de mimetismo. Em contrapartida, seis participantes confirmaram a presença de mimetismo (6 citações), sendo que a CGE-PI (4 citações) foi citada quatro vezes como fonte de inspiração. Outras fontes de influência foram os eventos de controle interno (2 citações) e as entidades nacionais e internacionais (1 citação) ligadas à área.

Bom, na realidade o NCI foi criado de forma que a gente tá atrelado a Controladoria Geral do Estado. Então, tudo quando chega no núcleo nós já encontramos o que a gente pratica, que a gente vai adotar. Quer dizer, através desses questionários, roteiros, que a gente faz análise dos processos. [...] (E2 - Q12).

Sim. Existe sim inspiração no nosso canal. No meu caso, a gente cria ali. A gente tem o próprio, a própria CGE. Ela faz é no final, ao final de cada, de cada ano ela faz um fórum de controle e todos os núcleos ali se reúnem, se encontram. [...] (E4 - Q12).

Bom, não tenho certeza disso, mas acredito que sim. Tanto pelo curso que eu fiz, pra ser controlador interno aqui no estado, nas aulas ou na época. O controlador geral até diz que se baseava em práticas internacionais de controle, em sistemas de controle internacionais, né, em documentos oficiais de órgãos de controle, de auditoria. [...] (E5 - Q12).

É, a inspiração é a gente seguir as orientações da Controladoria Geral do Estado, né, da CGE. Influenciam muito no nosso trabalho. A gente tá sempre se orientando com eles e eles são nossa inspiração pra trabalhar de forma correta. [...] (E7 - Q12).

As fontes de inspiração, como a CGE, podem envolver a definição de práticas, a adoção de procedimentos e a estruturação do NCI. Nesse sentido, Baeta et al. (2011) identificaram que o isomorfismo mimético decorre justamente da adoção de procedimentos, práticas e arranjos organizacionais estruturais que prosperam e se institucionalizam em outras entidades ou grupos. O objetivo desta ação é a redução da incerteza proveniente de imposições institucionais, objetivos concorrentes e adversidades tecnológicas.

Zambenedetti e Angonese (2020) constataram que, em um ambiente de incerteza ou incompreensão de tecnologias e objetivos, as organizações tentam imitar outras. Isso proporciona uma vantagem para a instituição, devido à economia na obtenção de uma solução já testada anteriormente (DiMaggio; Powell, 1983). Ainda que este processo seja regulado por normas ou leis, o que estaria mais ligado ao isomorfismo coercitivo, caracteriza-se o isomorfismo mimético, tendo em vista a autonomia administrativa no gerenciamento dos

recursos. Os autores observaram que, diante da referida incerteza, os campi objeto de estudo procuraram formas semelhantes para resolver os problemas orçamentários.

Ainda sobre o tema mimetismo, por analogia, confirmou-se o que era esperado como resultado da investigação, comparando esta pesquisa com o estudo de Lopes et al. (2020). Este artigo trata de uma ocorrência de relação semelhante da controladoria com outros órgãos como a CGU e o CONACI, referências nacionais para profissionais de controle interno. Constatou-se naquele setor de controle municipal que projetos como "Aluno Auditor" e "Ouvidor Itinerante", executados no município de BH, utilizam material didático repassado diretamente pela CGU.

No estudo anterior de Baeta et al. (2011, p. 241), observou-se um mimetismo semelhante, embora sua adoção se processe em sentido inverso, onde "se processa também pela verificação de procedimentos e práticas que prosperam e se institucionalizam em outras organizações". A instituição pesquisada compartilha com outras instituições procedimentos e práticas implementados para outras universidades.

Neste sentido, os valores que cristalizaram na UFV como práticas eficazes passam a ser padrão de preferência racionalizado por um indivíduo, seu próprio grupo e compartilhadas pelo grupo de outra instituição que influencia as decisões *in loco* (Baeta et al., 2011, p.246).

A CGE é referência estadual para os servidores públicos que trabalham com o controle interno. Deste modo, os participantes da pesquisa evidenciaram a presença do mimetismo, principalmente quanto à adoção de práticas e procedimentos sob influência da desta controladoria.

4.3 Isomorfismo normativo

O isomorfismo normativo está associado à profissionalização, ou seja, provém do interesse de comunidades profissionais, que buscam criar regras e métodos com o objetivo de conceder legitimidade às suas ocupações, por meio de um conflito coletivo na busca pela definição de condições e métodos de trabalho (DiMaggio; Powell, 1991, 2005). Diante disso, este item busca examinar as evidências de isomorfismo normativo nos NCIs e o grau de influência das comunidades profissionais.

Assim, perguntou-se aos entrevistados sobre a participação em alguma entidade ou associação ligada à atividade de controle e como esta entidade influencia as práticas adotadas pelo controle interno. Baeta et al. (2011) lembram que o grau de profissionalização é um elemento essencial para o entendimento das pressões normativas do ambiente organizacional. Esse fator pode resultar da educação formal ou de requisitos para atuação em uma área.

Nesta pesquisa, nove participantes relataram que não fazem parte de qualquer entidade profissional (9 citações). Embora o entrevistado 1, e somente ele, alegue fazer parte da CGE (1 citação), considera-se que esta não é uma entidade profissional como a descrita acima. Portanto, verifica-se que nenhum dos entrevistados dos núcleos estudados integra qualquer entidade profissional. Este comportamento é chamado por Meyer e Rowan (1977) de dissociação (decoupling), um dos conceitos da base conceitual da Teoria Institucional.

Reportando o artigo de Lopes et al. (2020), verificou-se também essa forma de isomorfismo na ocasião em que os servidores da Controladoria Geral de BH declararam trocar informações e interagir com a CGU e com o CONACI, por meio de cursos, capacitação e encontros. No atual estudo, como em BH, percebe-se que a CGE tem uma forte interação com os NCIs, trocando informações, supervisionando tecnicamente, promovendo cursos, capacitações e encontros. Contudo, observa-se que os membros dos núcleos não estão

organizados na busca pela definição de condições e métodos de trabalho. Também não há o estabelecimento de uma base cognitiva e da legitimação para a autonomia ocupacional.

Resumindo, conforme o relato da metade dos participantes entrevistados, o controle social, ligado à influência cultural ou social, independentemente de outras citações relacionadas à pressão governamental, consolida-se como o grande responsável pela evidenciação do isomorfismo coercitivo.

Quanto ao mimetismo, evidenciou-se a presença deste, principalmente no que concerne à adoção de práticas e procedimentos sob influência da CGE. Constatou-se ainda que os membros dos núcleos estudados não estão organizados na busca pela definição de condições e métodos de trabalho. Também não há o estabelecimento de uma base cognitiva e da legitimação para a autonomia ocupacional. Além disso, eles não possuem ligação com qualquer associação ou entidade profissional, o que evidencia uma forma de *decoupling*.

Com base no exposto, verifica-se a presença dos três tipos de isomorfismo nos NCIs investigados, sendo que, de acordo com a percepção dos entrevistados, destacam-se principalmente as práticas de isomorfismo coercitivo e mimético nos processos do controle interno. Em síntese, o Quadro 4 sintetiza de maneira abrangente os resultados fundamentais encontrados nesta pesquisa.

Quadro 4 – Síntese dos principais resultados

Tipo de Isomorfismo	Descrição	Evidências Encontradas	Principais Resultados
Isomorfismo Coercitivo	Resulta de problemas de legitimidade e influências políticas, através de pressões informais e formais exercidas por leis e regulamentos.	- Evidências de elementos internos de normatização no Decreto n. 17.526/2017 Entrevistas: controle externo (1 citação), pressão política (1 citação), clamor social (1 citação), controle social (5 citações).	- Presença de pressões governamentais e sociais na adoção de práticas e procedimentos do controle interno. Controle social como forma predominante de pressão e influência. Formalização de normas assegura certa liberdade para administrar recursos.
Isomorfismo Mimético	Surge como resposta organizacional padronizada à incerteza ambiental, emulando práticas bem-sucedidas ou consideradas mais legítimas de outra organização.	- Entrevistas: inspiração na CGE (4 citações), eventos de controle interno (2 citações), influências organizacionais nacionais e internacionais (1 citação). Exemplos de inspiração: CGE, eventos de boas práticas, orientação processual.	- CGE como principal fonte de inspiração para práticas e procedimentos. Adaptação de práticas de outras organizações para reduzir incerteza. Vantagem na economia de soluções testadas anteriormente.
Isomorfismo Normativo	Associado à profissionalização, provém do interesse de comunidades profissionais que criam regras e métodos para legitimar suas ocupações.	- Nove participantes não fazem parte de entidades profissionais. Entrevistado 1 faz parte da CGE, mas não é uma entidade profissional. Troca de informações e interação com a CGU e CONACI, cursos, capacitações e encontros.	- Nenhum entrevistado dos NCIs faz parte de entidades profissionais, caracterizando dissociação (<i>decoupling</i>). Interações com a CGE, CGU e CONACI, mas sem organização na busca pela definição de condições e métodos de trabalho. Ausência de base cognitiva e legitimação para autonomia ocupacional.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os três tipos de isomorfismo (coercitivo, mimético e normativo) foram claramente identificados nos NCIs estudados. De maneira significativa, tanto o isomorfismo coercitivo

como o mimético emergiram como fatores predominantes, sendo influenciados de forma marcante por pressões governamentais e sociais, além de serem modelados por práticas inspiradas em outras organizações. Por outro lado, o isomorfismo normativo apresentou-se menos evidente devido à falta de participação em entidades profissionais e à ausência de uma estrutura organizada para definir condições e métodos de trabalho. Esses resultados sublinham a complexa dinâmica institucional que molda as práticas de controle interno nos órgãos públicos estudados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar as evidências de isomorfismo nos Núcleos de Controle Interno da administração pública do estado do Piauí, à luz da Teoria Institucional. Levando-se em consideração a perspectiva dos agentes destas unidades, o propósito foi identificar os níveis de convergência da organização, fundamentando-se no entendimento de Dimaggio e Powell (1999, 2005).

Foram analisadas as categorias “pressões e influências”, “presença de mimetismo” e “profissionalização”. Tendo em vista os resultados obtidos, constatou-se a presença dos três tipos de isomorfismo nos NCIs pesquisados, predominando, na percepção dos entrevistados, as práticas de isomorfismo coercitivo e mimético nos procedimentos do controle interno.

O controle social, ligado à influência cultural ou social, independente de outras citações relacionadas à pressão governamental, consolida-se como o grande responsável pela evidenciação do isomorfismo coercitivo. Outros registros de pressão ou influência citados foram o controle externo e a pressão política.

Quanto ao isomorfismo mimético, sua presença destacou-se primordialmente no que tange a adoção de práticas e procedimentos sob influência da CGE, como a promoção de eventos ou boas práticas organizacionais e profissionais. A institucionalização destas práticas nos NCIs, de acordo com os resultados obtidos, ocorre por variadas interações envolvendo o agente, o grupo social, as unidades e as instituições envolvidas.

Observando-se o isomorfismo normativo, constatou-se que os membros dos núcleos estudados não estão organizados na busca pela definição de condições e métodos de trabalho. Não foi detectado o estabelecimento de uma base cognitiva e da legitimação para a autonomia ocupacional.

O grau de profissionalização é um elemento essencial para o entendimento das pressões normativas do ambiente organizacional, e pode resultar da educação formal ou de requisitos para atuação em uma área. Constatou-se que os entrevistados não possuem ligação com qualquer associação ou entidade profissional, o que evidencia uma forma de *decoupling*.

A utilização do isomorfismo para analisar a atuação dos agentes públicos dos NCIs evidencia a relação entre políticas, normas e legislação e suas efetivas implementações. Aprofundando-se na compreensão da conexão entre o isomorfismo e os NCIs, permitiu-se que os gestores obtenham respostas que elucidem e orientem as práticas de controle interno no estado. Quando a gestão está ciente de como as práticas gerenciais e de controle são estabelecidas, há a oportunidade de alcançar maior eficiência, seja por meio da implementação ou do aprimoramento das práticas em uso.

Diante do exposto, entende-se que, ao compreender a existência e a influência dos três tipos de isomorfismo, foi possível alcançar maior eficiência e aprimorar a gestão pública. O estudo ainda contribui para a literatura ao fortalecer o entendimento de que o esforço nas atividades de controle interno reforça a gestão, apoia o alcance dos objetivos institucionais e traz eficiência e eficácia para a entidade.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, A. F. **Controle Interno**. Curitiba: Contentus, 2020. 117 p. il. color.
- BAETA, O. V.; MUCCI, C. B. M. R.; MOREIRA, N. C. O institucionalismo sociológico na implementação da política e atenção à saúde do servidor público de uma instituição federal de ensino superior de Minas Gerais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 3, n. 2, p. 232-249, 2011.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70. 2011.
- BARLEY, S. R.; TOLBERT, P. S. Institutionalization and Structuration: studying the links between action and institution. **Organization Studies**, 18(1), 93-117. 1997.
- BENDER, R. Why Do Companies Use Performance-Related Pay for Their Executive Directors? **Corporate Governance**, v. 12, n. 4, 521-533. 2004.
- BEUREN, I. M.; ZONATTO, V. C. S. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 5, p. 1135-1163, 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: jul. 2022.
- COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- CORBARI, E. C.; MACEDO, J. J. **Controle Interno e Externo na Administração Pública**. Curitiba: InterSaberes, 2012.
- CLEGG, S., R.; HARDY, C. **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. 3a. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- DA SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43ª Ed., Malheiros Editores, 2020.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. **The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields**. *American Sociological Review*. 1983.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago, 1991.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74–89, 2005.

FACHIN, R. C.; MENDONÇA, J. R. C. **O conceito de profissionalização e da teoria institucional.** In: VIEIRA, M. F.; CARVALHO, C. A. (org.). *Organizações, instituições e poder no Brasil.* Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 19-41.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real.** 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. C. L. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, estratégias e métodos,** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GUERREIRO, R.; FREZATTI, F.; LOPES, A. B.; PEREIRA, C. A. **O entendimento da contabilidade gerencial sob a ótica da teoria institucional.** *Organizações & Sociedade.* v.12, n. 35, p. 91-106, out./dez. 2005.

GUERREIRO, R. et al. Fatores determinantes do processo de institucionalização de uma mudança na programação orçamentária: uma pesquisa-ação em uma organização brasileira. **Revista de contabilidade do mestrado em ciências contábeis da UERJ,** v. 10, n. 1, 2005.

HAWLEY, A. Human ecology. In D. L. SILLS (ed.). **International Encyclopedia of the Social Sciences** (pp. 328-337). New York: Macmillan. 1968.

LOPES, G. B.; VALADARES, J. L.; AZEVEDO, R. R.; BRUNOZI JÚNIOR, A. C. Evidências de Isomorfismo e Decoupling na Gestão de Controladorias Municipais do Estado de Minas Gerais. **Avanços na Contabilidade Científica e Aplicada,** v. 13, n. 2, p. 89-111, 2020.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 44. ed. São Paulo: Malheiros. 2020.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. **Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony.** *American Journal of Sociology,* v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MEYER, J. W. **The impact of the centralization of educational funding and control on state and local organizational governance.** Stanford, CA: Institute for Research on Educational Finance and Governance, Stanford University, Program Report, 1979.

PEREIRA, F. A. M. A. Evolução da teoria institucional nos estudos organizacionais: um campo de pesquisa a ser explorado. **Revista Organizações em Contexto,** v. 8, n. 16, p. 275-295, 2012.

PIAUI. Decreto nº 17.526, de 04 de Dezembro de 2017. **Reestrutura o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual.** Teresina: PI. Governo do Estado do Piauí. 2017.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TEIXEIRA, J. C. et al. **O Processo de Institucionalização da Atividade de Auditoria da Controladoria Geral do Município de Fortaleza: Uma Análise Incipiente sob o Enfoque da Teoria Institucional.** *Anais... XXXI Encontro Anual da ANPAD,* Rio de Janeiro, 2007.

THOMPSON, J. D. Organizations in action. New York, McGraw Hill, 1967. Trad. Meyer, Gert. **Dinâmica organizacional. Fundamentos sociológicos da teoria administrativa.** São Paulo, McGraw Hill do Brasil, 1976.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. **A institucionalização da teoria institucional.** In S. R. Clegg, C. Hardy, & W. R. Nordy (Orgs.), Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais (pp. 196-219). São Paulo: Atlas. 1998.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. **A Institucionalização da Teoria Institucional.** Tradução Humberto Falcão Martins e Regina Cardoso. In: CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Org.). Handbook de Estudos Organizacionais. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1999. v. 1, Modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais, p. 197 - 219.

TREVISAN, M.; NASCIMENTO, L. F.; MADRUGA, L. R. R. G.; NEUTZLING, D. M.; FIGUEIRÓ, P. S.; BOSSLE, M. B. As influências da institucionalização organizacional na operacionalização da ecologia industrial: possíveis facilidades e obstáculos. **Revista de Administração da UFSM**, v. 5, n. edição especial, p. 683-698, 2012.

ZAMBENEDETTI, L.; ANGONESE, R. O Processo Orçamentário de uma Instituição Pública Federal de Ensino sob a Ótica do Isomorfismo. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 2, p. 1-15, 2020.

ZUCKER, L., G. **Institutional patterns and organizations: culture and environment.** Cambridge, Mass: Ballinger, 1988.