

ISOMORPHISM IN ACTION: PRACTICES IN THE INTERNAL CONTROL UNITS OF STATE AGENCIES

ISOMORFISMO EM AÇÃO: PRÁTICAS NOS NÚCLEOS DE CONTROLE INTERNO DE ÓRGÃOS ESTADUAIS

Recebido em 01.09.2024 Aprovado em 11.12.2024

Avaliado pelo sistema double blind review

DOI: <https://doi.org/10.12712/rpca.v18i4.64521>

Fernando Laerte Miranda de Carvalho

laerte.flmc@hotmail.com

Programa PROFIAP (Mestrado Profissional em Administração Pública/ Universidade Federal do Piauí – Teresina/Piauí, Brasil

<https://orcid.org/0009-0002-0149-245X>

Evangelina da Silva Sousa

evangelinasousa@ufpi.edu.br

Programa PROFIAP (Mestrado Profissional em Administração Pública/ Universidade Federal do Piauí – Teresina/Piauí, Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-8455-1824>

Luis Eduardo Brandão Paiva

edubrandas@gmail.com

Universidade de Pernambuco – Palmares/Pernambuco, Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-5036-6823>

Abstract

This study analyzed coercive, mimetic, and normative isomorphism in internal control units. The qualitative research, involving semi-structured interviews with ten employees and analysis using Atlas Ti, revealed that cultural social control was the main driver of coercive isomorphism. Mimetic isomorphism occurred due to the influence of the State General Controller through events and best practices. In normative isomorphism, a lack of organization and ties to professional associations was observed, suggesting significant decoupling. The findings provide insights for managers on how pressures shape control practices and suggest that better integration and definition of standards could improve public management.

Keywords: State Public Administration. Internal Control. Institutional Theory.

Resumo

Este estudo analisou isomorfismo coercitivo, mimético e normativo em núcleos de controle interno. A pesquisa qualitativa, com entrevistas semiestruturadas de dez servidores e análise via Atlas Ti, revelou que o controle social cultural foi o principal motor do isomorfismo coercitivo. O isomorfismo mimético ocorreu por influência da Controladoria Geral do Estado, mediante eventos e boas práticas. No isomorfismo normativo, observou-se falta de organização e vínculos com associações profissionais, sugerindo um *decoupling* significativo. Os achados oferecem insights para gestores sobre como pressões moldam práticas de controle e sugerem que uma melhor integração e definição de normas pode melhorar a gestão pública.

Palavras-chave: Administração Pública Estadual. Controle Interno. Teoria Institucional.

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 (Miranda & Fonseca, 2023; 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 (Al-Tae & Flayyih, 2023; Corbari & Macedo, 2012; Henrique, Chagas, Guimarães, & Junior, 2016; Imoniana & Nohara, 2005).

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, 1999; Miranda & Fonseca, 2023).

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 (Roldan et al., 2012; Salvador et al., 2018; Schiavi, Behr, & Marcolin, 2024; Zucker, 1988).

Assim, uma instituição surge como um produto da atividade humana e das interações desta com as matrizes sociais, culturais, políticas, cognitivas e simbólicas. Nessa perspectiva, a Teoria Institucional enriquece o arcabouço teórico das organizações e sua gestão ao esclarecer os fenômenos organizacionais, delineando os mecanismos pelos quais estruturas e processos organizacionais são legitimados (Fachin & Mendonça, 2003; Silva & Crubellate, 2016).

O controle interno também está sujeito a pressões e expectativas sociais (Henrique et al., 2016; Sousa, Souto, & Nicolau, 2017). 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 inseridas no contexto investigativo conduziram à formulação da seguinte indagação: como se delinea o fenômeno do isomorfismo no contexto dos núcleos de controle interno da administração pública direta do estado do Piauí? Neste contexto, o objetivo da pesquisa é analisar as práticas de isomorfismo coercitivo, mimético e 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 ligadas à sociologia, a Teoria Institucional se apresenta como uma ferramenta apta para investigar fenômenos organizacionais (Tolbert & Zucker, 1999). Esta teoria ajuda a compreender como as instituições influenciam o comportamento organizacional, destacando a importância dos contextos social, político e cultural. Ela permite identificar padrões de legitimidade,

conformidade e isomorfismo que moldam as práticas organizacionais.

Assim, a Teoria Institucional contribui para a análise de como as organizações adotam normas, valores e crenças do ambiente externo, facilitando a compreensão das dinâmicas de mudança e resistência. Isso a torna valiosa para explorar temas como cultura organizacional, governança corporativa e responsabilidade social, oferecendo uma perspectiva robusta para estudos no campo do conhecimento científico da Administração.

Referencial Teórico

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; Sousa, Souto, & Nicolau, 2017). 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, com o objetivo de regulamentar o texto constitucional, formalizou o controle no âmbito da Administração Pública Federal. Posteriormente, a normatização foi consolidada por meio de leis e regulamentos, estabelecendo três perspectivas distintas de controle: externo, interno e social ou popular (Brasil, 1967; 1988).

O controle interno é um processo planejado, implementado e mantido pelos membros de uma organização para fornecer segurança razoável quanto ao alcance de seus objetivos. Isso inclui a conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, a confiabilidade dos relatórios financeiros, e a efetividade e eficiência das operações (NBC TA 315 CFC, 2014). Este tipo de controle é essencial para garantir que as atividades organizacionais estejam alinhadas com as políticas e diretrizes estabelecidas, além de identificar e mitigar riscos que possam comprometer a integridade e o desempenho da organização.

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; Imoniana & Nohara, 2005).

Santos e Gonçalves (2024) abordam a relevância do controle interno como mecanismo essencial para a promoção de boa governança em instituições públicas, destacando seu papel na transparência, *accountability* e eficiência administrativa. Machado e Carneiro (2024) discutem como a Auditoria Baseada em Riscos pode se tornar um instrumento estratégico para alinhar o controle interno aos objetivos organizacionais, promovendo maior eficiência e transparência.

De acordo com a pesquisa de Magro et al. (2023), fatores como autonomia funcional, segregação de funções e conhecimento profissional são fundamentais para que as práticas de controladoria estejam alinhadas às normativas. Lopes et al. (2020) destacam que a ausência de autonomia nas atividades representa um obstáculo à implementação eficaz de práticas de controle interno. Em seu estudo, os autores observaram que algumas ações dependem da autorização do chefe do executivo, e decisões relevantes relacionadas à controladoria precisam ser previamente aprovadas pelo gestor. Essa relação hierárquica demonstra a influência da autoridade gerencial sobre as atividades de controle interno, comprometendo a independência do órgão.

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).

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; Bruning, Amorim, & Godri, 2015). 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., 2010; 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; Schiavi et al., 2024).

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).

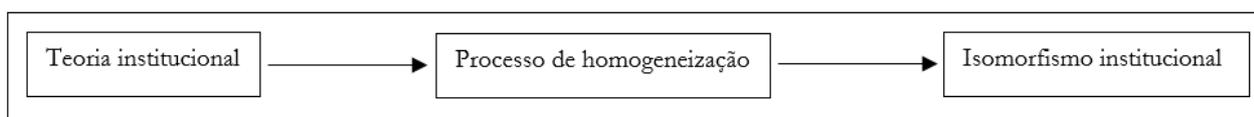


Figura 1. Fenômeno de convergência progressiva institucional

Fonte: Elaborada 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 (Salvador et al., 2018; 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).

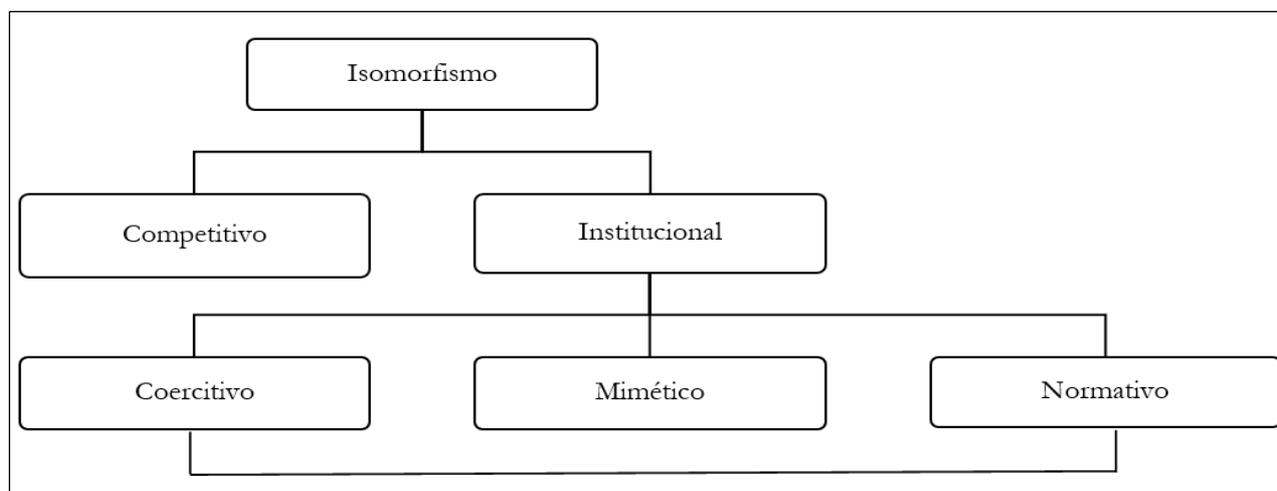


Figura 2. Tipos e mecanismos de isomorfismo

Fonte: Elaborada 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. Santos e Gonçalves (2024) sugerem que, para que o controle interno contribua efetivamente para a governança pública, é essencial alinhar os mecanismos coercitivos, normativos e miméticos com as necessidades institucionais específicas. Reforçar-se a importância da percepção dos auditores internos como agentes estratégicos nesse processo, destacando a relevância de programas de capacitação e a promoção de redes de troca de boas práticas (Santos & Gonçalves, 2024).

Isomorfismo Coercitivo

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.

Santos e Gonçalves (2024) enfatizam que a governança pública é fortalecida pelo cumprimento de normas e regulamentos impostos por órgãos de controle, como o TCU. Magro et al. (2023) e Santos e Gonçalves (2024) demonstram que as normas coercitivas nem sempre resultam em efetividade prática, reforçando a necessidade de maior integração entre controle interno e gestão organizacional (Meyer & Rowan, 1977).

Machado e Carneiro (2024) demonstram que a adoção da ABR pela Controladoria Geral de Minas Gerais (CGE/MG) foi impulsionada por regulamentações institucionais, como o Manual de Orientações Técnicas de Auditoria da CGU, evidenciando pressões coercitivas para padronização das práticas de auditoria. Diante da pressão por modernização, a CGE/MG recorreu ao benchmarking de práticas internacionais, como as propostas pelo Instituto de Auditores Internos (IIA). A emulação de práticas consideradas legítimas e eficazes, tanto no caso da ABR quanto dos NCIs, reflete uma busca por legitimidade organizacional em contextos de incerteza (DiMaggio & Powell, 1983; Santos & Gonçalves, 2024).

O artigo de Poffo (2023) explora a influência do estilo de liderança sobre as dinâmicas organizacionais. Líderes desempenham papel central em mediar a implementação de normas formais e em mitigar riscos de dissociação entre estrutura e prática (Meyer & Rowan, 1977). Poffo (2023) enfatiza que líderes frequentemente atuam como agentes de mudança, influenciando a replicação de práticas externas em cenários organizacionais.

Scott (1995), em sua obra *Institutions and Organizations*, explora como as instituições são fundamentadas em três pilares (regulativo, normativo e cognitivo), que são essenciais para compreender a legitimidade organizacional em diferentes contextos sociais, fornecendo um arcabouço teórico importante para compreender como as normas culturais e os sistemas de valores moldam a legitimidade organizacional no contexto da teoria institucional. Suchman (1995) oferece uma definição mais específica e detalhada da "legitimidade cultural", a qual se relaciona especialmente no pilar cognitivo, abrangendo normas e crenças compartilhadas culturalmente.

Isomorfismo Mimético

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 artigo de Santos e Gonçalves (2024) observa que, diante de incertezas e complexidades, as instituições federais de ensino frequentemente adotam práticas de controle interno replicadas de outras organizações consideradas modelos de sucesso. Essa dinâmica reflete o isomorfismo mimético descrito por DiMaggio e Powell (1983), também identificado no estudo de Silva e Brunozi (2024), em que a adoção de práticas de compliance nos estados brasileiros é guiada por benchmarking e emulação de iniciativas bem-sucedidas.

Conexão: Essa replicação simbólica ou funcional está vinculada ao fortalecimento da governança pública, mas também corre o risco de resultar em práticas superficiais se não houver uma adaptação contextual adequada (Meyer & Rowan, 1977; Silva & Brunozi, 2024). Santos e Gonçalves (2024) observaram que, diante de incertezas e complexidades, as instituições federais de ensino frequentemente adotam práticas de controle interno replicadas de outras organizações consideradas modelos de sucesso.

No estudo de Silva e Brunozi (2024), ao analisar como a adoção de práticas de compliance decorrentes da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), destaca-se as pressões miméticas entre estados brasileiros. Segundo os autores, a emulação de modelos de sucesso por estados mais avançados contribui para a homogeneização de normas e estruturas relacionadas à integridade pública (Silva & Brunozi, 2024).

Isomorfismo Normativo

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 (Beuren, Fachini, & Nascimento, 2010; 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 & 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 se utilizam 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.

Poffo (2023) destaca a profissionalização como uma dimensão essencial para a legitimação das práticas organizacionais. Santos e Gonçalves (2024) ressaltam a relevância da capacitação e da padronização das

práticas dos auditores internos como fatores cruciais para a eficácia do controle interno. Essa perspectiva dialoga com o conceito de isomorfismo normativo, discutido por DiMaggio e Powell (1983), que relaciona a legitimação organizacional à adoção de normas profissionais e à institucionalização de boas práticas. Além disso, a fragilidade das redes colaborativas e a ausência de programas de formação, identificadas por Magro et al. (2023), também são abordadas por Santos e Gonçalves (2024), reforçando a necessidade de fortalecer associações de auditores e implementar programas de treinamento contínuo.

Santos e Gonçalves (2024) ressaltam que a profissionalização dos auditores internos e a formação de redes de troca de experiências são essenciais para promover a legitimidade cultural das práticas de controle interno. Essa dimensão normativa é complementada pelos achados de Machado e Carneiro (2024), que apontam a ausência de capacitação técnica como um obstáculo à adoção eficaz da Auditoria Baseada em Riscos na CGE/MG.

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.

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 na Tabela 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.

Tabela 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 a consistência na interpretação dos dados. Adicionalmente, foi elaborada a Tabela 2 para destacar a coerência dos resultados obtidos na pesquisa.

Tabela 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 (Tabela 3).

Tabela 3 - Categorias analíticas da pesquisa

Categorias analíticas	Unidade de contexto (ou subcategoria)	Unidades de registro

	Coercitivo: Pressões e Influências	<ol style="list-style-type: none">1. Controle externo2. Pressão política3. Clamor social4. Controle social
Isomorfismo	Mimético: Presença de Mimetismo	<ol style="list-style-type: none">1. Inspiração CGE2. Inspiração positiva do CI3. Promoção de eventos: boas práticas4. Organizacionais nacionais e internacionais5. Orientação profissional.
	Normativo: Profissionalização	<ol style="list-style-type: none">1. Não há vínculo com associação de classe.

Fonte: Dados da pesquisa.

Locus 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): ambiente de controle; avaliação de riscos; atividades de controle; comunicação; e 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.

Apresentação e análise dos resultados

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).

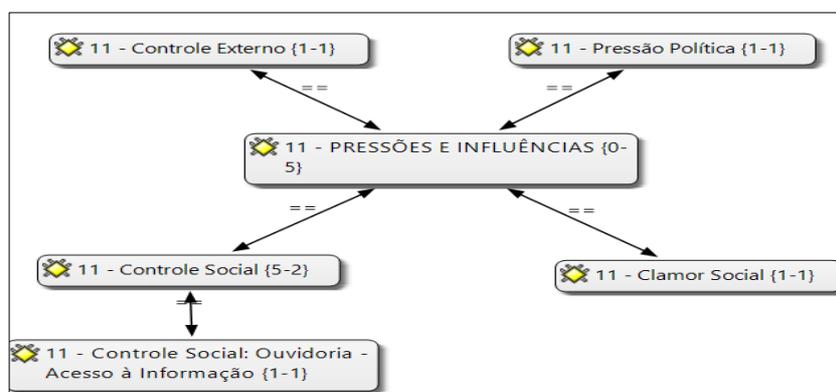


Figura 3. Isomorfismo Coercitivo: Pressões e Influências

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).

A Teoria Institucional, conforme delineada por DiMaggio e Powell (1983), oferece uma lente privilegiada para compreender os mecanismos que promovem a homogeneização organizacional em diferentes contextos institucionais. No caso específico dos NCIs, os dados empíricos evidenciam como a pressão normativa e a busca por legitimação cultural moldam as práticas e os comportamentos institucionais.

Os dados coletados sugerem que os agentes dos NCIs frequentemente reproduzem práticas que são vistas como normativamente aceitáveis, mesmo quando estas não necessariamente atendem às

especificidades de suas realidades operacionais. Isso corrobora os estudos de Meyer e Rowan (1977), que destacam como a conformidade com padrões institucionais pode ser mais uma resposta simbólica à pressão normativa do que uma integração genuína dessas práticas no cotidiano organizacional.

Os dados ainda demonstram que, embora haja esforços para formalizar práticas, como o uso do sistema SINCIN para o monitoramento de transações e contratos, muitos agentes enfrentam dificuldades para internalizar essas normas em suas rotinas. Este fenômeno reflete a autonomia funcional limitada relatada em Magro et al. (2023), em que a dependência de normas impostas externamente restringe a capacidade dos agentes em adaptar e implementar práticas que reflitam as necessidades específicas de seus contextos.

A legitimação cultural, um componente essencial na análise de DiMaggio e Powell, refere-se ao processo pelo qual práticas organizacionais são validadas e aceitas como adequadas dentro de um contexto social mais amplo. Essa forma de legitimação é particularmente relevante para instituições públicas, como os NCIs, cujo papel está intimamente vinculado às expectativas sociais de transparência, eficiência e *accountability*.

Os achados empíricos revelam que os NCIs são frequentemente percebidos como mecanismos de conformidade simbólica, criados para atender às expectativas de órgãos reguladores e da sociedade. Por exemplo, a presença de relatórios formais e processos estruturados é frequentemente apontada como evidência de conformidade normativa, mas, na prática, eles carecem de aplicabilidade efetiva e impacto real na melhoria da gestão pública.

Os dados indicam que essa busca por legitimação frequentemente resulta em uma conformidade simbólica, alinhada às observações de Meyer e Rowan (1977). Por exemplo, a produção de relatórios detalhados e a utilização de ferramentas como o SINCIN são vistas como evidências de controle robusto, mas a aplicação prática dessas ferramentas é limitada pela falta de clareza operacional e pela resistência interna às mudanças.

A pesquisa de Zambenedetti e Angonese (2020) corrobora essa análise, destacando que as organizações públicas frequentemente priorizam a adoção de práticas legitimadas socialmente, mesmo que essas práticas não resultem em melhorias substanciais no desempenho operacional. No caso dos NCIs, essa tensão é exacerbada pela pressão para demonstrar eficiência administrativa sem um suporte robusto em termos de recursos e treinamento.

Esse comportamento está diretamente ligado à busca por legitimação cultural. Ao aderirem às práticas preconizadas por atores externos, como o TCE, os NCIs alinham-se às expectativas culturais de boas práticas de governança. No entanto, a legitimidade conquistada é, em muitos casos, superficial, já que os servidores enfrentam dificuldades para traduzir essas práticas em ganhos concretos de eficiência administrativa.

O estilo de liderança pode influenciar o grau de absorção das pressões coercitivas, conforme identificado no artigo de Poffo (2023), onde o autor explica que líderes participativos ou transformacionais podem facilitar a compreensão e adaptação das normas coercitivas, reduzindo resistências internas (Meyer & Rowan, 1977). A liderança autoritária pode intensificar a adoção simbólica de normas, enquanto a liderança transformacional promove práticas mais integradas às operações diárias (Poffo (2023); Suchman, 1995).

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 e 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.

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 enfrentar desafios (DiMaggio; Powell, 1991, 2005). Nesse sentido, este item examina evidências de isomorfismo mimético nos NCIs, questionando os entrevistados sobre a inspiração em outros órgãos ou controles internos similares na definição das práticas e procedimentos 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.

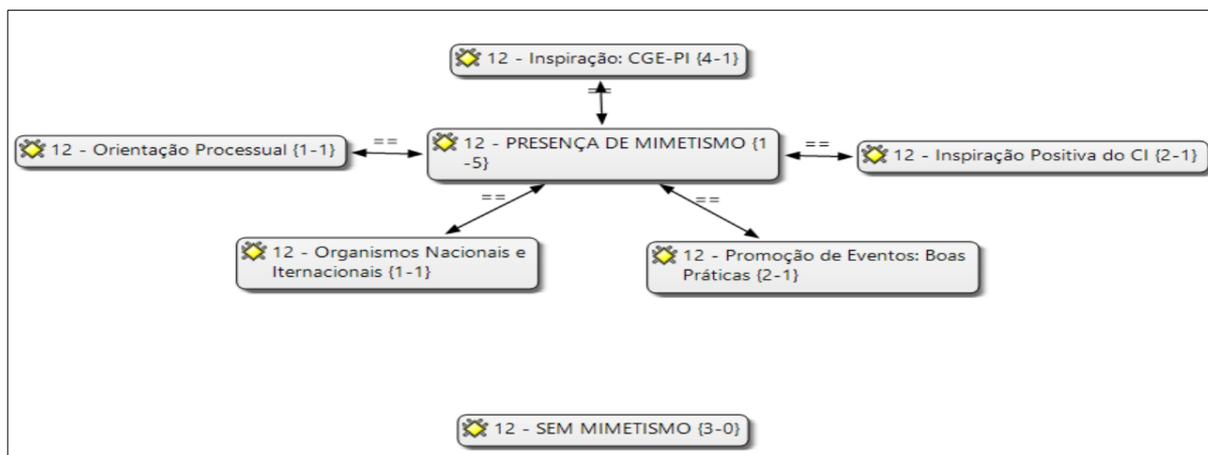


Figura 4. Isomorfismo mimético: presença de mimetismo

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.

Os dados coletados destacam como os NCIs buscam replicar práticas de sucesso para enfrentar desafios administrativos e operacionais, como a adoção de boas práticas provenientes de controladorias de estados mais estruturados ou de manuais técnicos. Esta imitação de práticas, ou isomorfismo mimético, de outras organizações em contextos de incerteza preconizada por DiMaggio e Powell (1983) é argumentada por Hawley (1968), quando este afirma que as organizações buscam reduzir custos e riscos ao adotar soluções já testadas e validadas em contextos semelhantes. Meyer e Rowan (1977), por sua vez, relatam que muitas vezes o fenômeno é mais simbólico do que funcional, promovendo uma aparência de modernidade e eficiência sem necessariamente melhorar os resultados operacionais.

Os líderes no contexto dos NCIs utilizam práticas da CGE ou de outras instituições como referência. Hawley (1968) aponta que a adoção de soluções testadas reduz incertezas, alinhando-se à dinâmica de imitação observada em ambientes públicos (DiMaggio & Powell, 1983; Poffo, 2023). Neste contexto, o papel da liderança pode ser um mediador entre aquelas instituições e os NCIs, contribuindo para a adaptação de práticas externas ao contexto interno, fortalecendo assim a legitimidade institucional (Suchman, 1995; Meyer & Rowan, 1977).

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).

Silva e Brunozi (2024) identificaram que o isomorfismo mimético no âmbito da Lei Anticorrupção é impulsionado por pressões externas de organismos internacionais e pelo benchmarking com estados

que implementaram programas de integridade de forma mais robusta. Esse processo é similar ao observado nos NCIs, em que as práticas da CGE e de eventos nacionais são replicadas como estratégia para lidar com a incerteza e atender às demandas por maior transparência e *accountability*.

Esboçar-se o risco de que o isomorfismo mimético, em vez de promover mudanças estruturais efetivas, resulte em uma implementação simbólica ou superficial das práticas adotadas. Meyer e Rowan (1977) alertam que a adoção de normas sem a internalização genuína pode levar a um *decoupling*, analisado logo adiante, entre as estruturas formais e as práticas reais, comprometendo a eficácia dos programas (Meyer & Rowan, 1977).

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.

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.

A pressão normativa surge, primariamente, da influência de redes profissionais, padrões de conduta institucionalizados e qualificações exigidas para o exercício de determinadas funções organizacionais. Essa pressão é geralmente associada à necessidade de conformidade com normas e práticas que são amplamente aceitas como legítimas em um campo organizacional. No contexto dos NCIs, tal pressão é observada na exigência de adesão a estruturas de controle interno preconizadas por organismos como a Controladoria-Geral do Estado (CGE) e pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), em linha com as observações de Scott (1995) sobre a força das estruturas regulatórias.

Os dados qualitativos coletados nas entrevistas indicaram que, embora exista uma valorização crescente de padrões técnicos, como os descritos em manuais de controle interno do Estado, muitos dos

servidores dos NCIs carecem de acesso a redes profissionais e certificações formais que fundamentem suas práticas. A ausência de um programa robusto de capacitação e de associações profissionais ativas reforça uma lacuna na pressão normativa, resultando em um *decoupling* entre a formalização das estruturas e sua aplicação prática.

Esta ausência incentiva a troca de experiências e conhecimentos, mas limita a consolidação de padrões normativos. Isso está em consonância com as conclusões de Suchman (1995), que argumenta que redes de aprendizado colaborativo desempenham um papel crítico na criação de normas profissionais compartilhadas e na legitimação cultural. Para Thompson (1967), a profissionalização é essencial para estabelecer práticas organizacionais confiáveis. Nos NCIs, a falta de redes profissionais enfraquece o impacto do isomorfismo normativo.

Nesse sentido, Meyer e Rowan (1977) defendem que a adesão a padrões profissionais é muitas vezes mais voltada para atender expectativas sociais do que para gerar melhorias práticas. Esse ponto se alinha a Thompson (1967) e aos resultados do artigo, que aponta que a ausência de estruturação adequada das redes profissionais resulta em práticas mais formais do que operacionais.

Para superar o *decoupling* identificado e fortalecer a legitimidade dos NCIs, recomenda-se:

1. Fortalecer a profissionalização: Criar programas de certificação baseados em padrões internacionais, como o modelo INTOSAI para controle interno, adaptados à realidade local, e fomentar redes de aprendizado interorganizacional para ampliar o acesso a padrões normativos e promover a troca de experiências.
2. Incrementar o treinamento contínuo baseado nas lacunas identificadas por Lopes et al. (2020): Alinhar a capacitação dos servidores às demandas normativas e culturais do campo organizacional,
3. Promover a integração funcional: Estabelecer mecanismos que vinculem diretamente as práticas normativas à execução prática, garantindo que os servidores tenham as ferramentas e os incentivos necessários para cumprir suas funções de maneira eficaz.

Os dados empíricos apontam para uma interação complexa entre pressão normativa e legitimação cultural, evidenciada nas tentativas dos NCIs de harmonizar normas regulatórias com expectativas culturais. Essa interação é particularmente visível nas práticas de isomorfismo coercitivo e normativo, como discutido por Hawley (1968). No caso do isomorfismo coercitivo, a pressão para alinhar práticas aos padrões da CGE e do TCE reflete a necessidade de legitimação organizacional em um ambiente altamente regulado. Já o isomorfismo normativo é prejudicado pela ausência de programas de capacitação que fomentem a adoção eficaz de normas e práticas compartilhadas.

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 evidência 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, a Tabela 4 sintetiza

de maneira abrangente os resultados fundamentais encontrados nesta pesquisa.

Tabela 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: Elaborada 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.

Considerações finais

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar as evidências de isomorfismo nos Núcleos de Controle Interno (NCIs) 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 evidência 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.

Os achados deste estudo revelam que os três tipos de isomorfismo possuem papéis distintos, mas complementares, na modelagem das práticas organizacionais dos NCIs. O isomorfismo coercitivo, impulsionado por pressões regulatórias e sociais, fortalece a formalização de normas e procedimentos, garantindo conformidade às exigências legais. No entanto, conforme apontado por Meyer e Rowan (1977), essa formalização nem sempre se traduz em práticas efetivas, gerando, em alguns casos, uma legitimação simbólica que atende mais às expectativas externas do que às necessidades operacionais. Esse cenário reflete a necessidade de desenvolver estratégias que integrem os requisitos regulatórios às realidades específicas das organizações, reduzindo o risco de dissociação entre normas e práticas.

O isomorfismo mimético, por sua vez, desempenha um papel crucial na adaptação de práticas de estados mais avançados, como a CGE e outros órgãos de controle, especialmente em contextos de incerteza. Como destacado por DiMaggio e Powell (1983), o mimetismo permite às organizações adotar modelos reconhecidos de sucesso, conferindo-lhes maior legitimidade. Nos NCIs, a replicação de práticas de outras entidades contribui para a homogeneização das estruturas de controle interno, embora também seja fundamental avaliar a adequação dessas práticas ao contexto local. Esse processo de emulação precisa ser equilibrado com iniciativas que promovam inovações genuínas e adaptação contextualizada, para que as práticas adotadas atendam às especificidades operacionais e culturais dos órgãos estaduais.

Por fim, a análise do isomorfismo normativo evidencia uma limitação importante relacionada à ausência de redes profissionais robustas e à falta de programas de capacitação contínua. Como argumentado por Suchman (1995), a legitimação cultural depende da consolidação de normas e valores compartilhados entre os agentes organizacionais. Nos NCIs, essa fragilidade impede a consolidação de uma cultura organizacional alinhada às melhores práticas, dificultando a plena integração das normas às

operações diárias. Assim, este estudo contribui para a literatura ao destacar a necessidade de fortalecer redes colaborativas e investir em programas de formação, possibilitando que os agentes dos NCIs atuem como protagonistas no desenvolvimento de estratégias de governança mais eficazes e legitimadas. Tais contribuições tornam-se especialmente relevantes para gestores públicos interessados em alinhar as pressões institucionais às demandas específicas da governança pública estadual.

De modo geral, esta pesquisa contribui para o campo do conhecimento científico do isomorfismo NCIs ao aplicar a Teoria Institucional no contexto da administração pública estadual do Piauí. Identificou-se, portanto, altos níveis de convergência organizacional, com predominância de isomorfismo coercitivo e mimético. O controle social e a influência cultural foram os principais fatores de isomorfismo coercitivo, enquanto práticas influenciadas pela CGE caracterizaram o isomorfismo mimético. A ausência de organização entre os membros dos NCIs para definir condições de trabalho indicou a falta de isomorfismo normativo. Além disso, o baixo grau de profissionalização, sem vínculo com associações profissionais, evidenciou um *decoupling* no ambiente organizacional.

Fortalecer a profissionalização, incrementar um treinamento contínuo e promover a integração funcional para superar o *decoupling*, de modo a fortalecer a legitimidade dos NCIs, são medidas, fundamentadas em uma articulação mais estreita entre pressão normativa e legitimação cultural, que poderão contribuir para o fortalecimento das práticas de controle interno e, conseqüentemente, para a melhoria da gestão pública estadual.

Diante do exposto, compreende-se que a identificação e a análise dos três tipos de isomorfismo possibilitam a oportunidade de alcançar maior eficiência e aprimorar a gestão pública. Este estudo também contribui para a literatura ao fortalecer o entendimento de que as atividades de controle interno reforçam a gestão, apoiam o alcance dos objetivos institucionais e promovem eficiência e eficácia na entidade.

Esta pesquisa apresenta algumas limitações. Primeiramente, a análise foi restrita aos Núcleos de Controle Interno do estado do Piauí, o que pode limitar a generalização dos resultados para outras regiões. Além disso, a pesquisa baseou-se na percepção dos agentes dos NCIs, o que pode introduzir vieses subjetivos.

Para estudos futuros, sugere-se expandir a amostra para incluir NCIs de outros estados, municípios e poderes, permitindo uma comparação mais abrangente. Também seria valioso investigar outras dimensões do isomorfismo, como a legitimação cognitiva ou a influência de fatores tecnológicos e econômicos. Recomenda-se a realização de estudos longitudinais para acompanhar a evolução das práticas de controle interno ao longo do tempo. A incorporação de métodos quantitativos poderia enriquecer a análise e fornecer uma visão mais robusta sobre o isomorfismo, como avaliar a influência deste sobre o desempenho operacional dos NCIs.

Referências

- Al-Tae, S. H. H., & Flayyih, H. H. (2023). Impact of the electronic internal auditing based on IT governance to reduce auditing risk. *Corporate Governance and Organizational Behavior Review*, 7(1), 94-100.
- Andrade, A. F. (2020). *Controle Interno*. Curitiba: Contentus, 117 p. il. color.
- Baeta, O. V. (2011). 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*, 232-242.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições 70. Lisboa. Portugal.
- Barley, S. R., & Tolbert, P. S. (1997). Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution. *Organization studies*, 18(1), 93-117.
- Bender, R. (2004). Why do companies use performance-related pay for their executive directors? *Corporate Governance: An International Review*, 12(4), 521-533.
- Beuren, I. M., Fachini, G. J., & do Nascimento, S. (2010). Evidências de isomorfismo nas funções da

- controladoria das empresas familiares têxteis de Santa Catarina. *Revista Contemporânea de contabilidade*, 7(13), 35-62.
- Beuren, I. M., & Zonatto, V. C. D. S. (2014). Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. *Revista de Administração Pública*, 48, 1135-1163.
- Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico.
- Brasil. (1967). 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: 22 de jul. 2022.
- Bruning, C., do Amorim, A. L. M., & Godri, L. (2015). Institutional Work: uma ponte entre estudos críticos e institucionais? *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, 9(4), 144-156.
- Collis, J., & Hussey, R. (2005). Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. Bookman.
- Corbari, E. C., & Macedo, J. D. J. (2012). Controle interno e externo na administração pública. Curitiba: Intersaberes, 47.
- Clegg, S., R., & Hardy, C. (2006). Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. 3a. ed. São Paulo: Atlas.
- Da Silva, J. A. (2020) Curso de Direito Constitucional Positivo. 43ª Ed., Malheiros Editores.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 48(2), 147-160.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 45(2), 74-89.
- Fachin, R. C., & Mendonça, J. R. C. (2003). O conceito de profissionalização e da teoria institucional. *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 19-41.
- Gray, D. E. (2012). Pesquisa no mundo real 2. ed. Porto Alegre: Penso, 180.
- Godoi, I. C., & Mattos, P. L. C. L. (2010). Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento diálogo. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Guerreiro, R., Frezatti, F., Lopes, A. B., & Pereira, C. A. (2005). O entendimento da contabilidade gerencial sob a ótica da teoria institucional. *Organizações & Sociedade*, 12, 91-106.
- Guerreiro, R., Pereira, C. A., Rezende, A. J., & Aguiar, A. B. D. (2010). Fatores determinantes do processo de institucionalização de uma mudança na programação orçamentária: uma pesquisa em uma organização brasileira. *Revista de contabilidade do mestrado em ciências contábeis da UERJ*, 10(1).
- Hawley, A. H. (1968). Human ecology. *International encyclopedia of the social sciences*, 330.
- Henrique, J. C., Chagas, L., de Almeida Guimarães, V., & Junior, I. C. L. (2016). Análise da sistemática de controle interno do município de Três Rios. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, 10(3), 31-41.
- Imoniana, J. O., & Nohara, J. J. (2005). Cognição da estrutura de controle interno: uma pesquisa exploratória. *Base Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS*, 2(1), 37-46.
- Lopes, G. B., Valadares, J. V., Azevedo, R. R., & Brunozi Júnior, A. C. (2020). Evidências de isomorfismo e decoupling na gestão de controladorias municipais do estado de Minas Gerais. *Advances in Scientific & Applied Accounting*, 13(2).
- Machado, T. A., & Carneiro, R. (2024). A auditoria baseada em riscos no controle interno da administração pública brasileira: O caso da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. *Revista do TCU*, 153, 84-110.
- Magro, C. B. D., Silva, J. D., Zanin, A., Leite, Mauricio. (2023). Drivers do isomorfismo coercitivo e normativo na controladoria pública. *Desafio Online*, v. 11, n. 3, p. 448-471.
- Meirelles, H. L. (2020). *Direito Administrativo Brasileiro*. 44. ed. São Paulo: Malheiros.
- Miranda, R. C., & Fonseca, A. C. P. D. (2023). A Influência da Legislação Anticorrupção nos Códigos de Ética das Organizações Certificadas pelo Pró-Ética 2017 à Luz da Teoria Institucional. *Base Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS*, 20(1), 1471-1508.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer, J. W. (1979). The Impact of the Centralization of Educational Funding and Control on State and Local Organizational Governance.
- Pereira, F. A. M. (2012). A evolução da teoria institucional nos estudos organizacionais: um campo de pesquisa a

- ser explorado. *Revista Organizações em Contexto*, 8(16), 275-295.
- Piauí. (2017). 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.
- Poffo, E. C. (2023). A influência do estilo de liderança nas dinâmicas organizacionais da administração pública: Uma análise sob a perspectiva da Teoria Institucional. *Revista de Administração Pública*, 57(3), 789-815.
- Roldan, V. P. S., de Aquino Cabral, A. C., Pessoa, M. N. M., dos Santos, S. M., & Alves, J. F. V. (2012). Gestão ambiental nas empresas de capital aberto do segmento 'Novo Mercado': discutindo a homogeneidade e heterogeneidade de práticas à luz da teoria institucional. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 11(2), 193-216.
- Salvador, G. F., Parisi, C., Peleias, I. R., & Guerreiro, R. (2018). Informações contábeis tempestivas: uma análise dos mecanismos isomórficos do processo de fechamento contábil. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 15(36), 119-142.
- Santos, J. S., & Gonçalves, A. O. (2024). Contribuições do controle interno para a governança pública: Um estudo da percepção dos auditores internos das instituições federais de ensino. *Revista Brasileira de Gestão Pública*, 12(1), 45-67.
- Schiavi, G. S., Behr, A., & Marcolin, C. B. (2024). Institutional theory in accounting information systems research: Shedding light on digital transformation and institutional change. *International Journal of Accounting Information Systems*, 52, 100662.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. London and New Delhi: Sage publications,
- Silva, F. R., & Crubellate, J. M. (2016). Complexidade institucional: um estudo bibliométrico na publicação recente em teoria institucional. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 15(2), 116-132.
- Silva, S. J. C., & Brunozi, A. C. (2024). Compliance e isomorfismo mimético da Lei Anticorrupção nos estados brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 29(1), 45-67.
- Sousa, R. G., Souto, S. D. A. S., & Nicolau, A. M. (2017). Em um mundo de incertezas: um survey sobre controle interno em uma perspectiva pública e privada. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 14(31), 155-176.
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20 (3), 571-610. DOI:
- Vergara, S. C. (2006). *Projetos e relatórios de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 34, 38.
- Teixeira, J. C. et al. (2007). O Processo de Institucionalização da Atividade de Auditoria da Controladoria Geral do Município de Fortaleza: Uma Análise Incipiente sob o Enfoque da Teoria Institucional. In: *Anais do XXXI Encontro Anual da ANPAD*, Rio de Janeiro.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in action*. New York, McGraw Hill. Trad. Meyer, Gert. *Dinâmica organizacional. Fundamentos sociológicos da teoria administrativa*. São Paulo, McGraw Hill do Brasil.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1999). A institucionalização da teoria institucional. *Handbook de estudos organizacionais*, 1(6), 196-219.
- Trevisan, M., Nascimento, L. F., Madruga, L. R. D. R. G., Neutzling, D. M., Figueiró, P. S., & Bossle, M. B. (2012). As influências da institucionalização organizacional na operacionalização da ecologia industrial: possíveis facilidades e obstáculos. *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria*, 5, 683-697.
- Zambenedetti, L., & Angonese, R. (2020). O processo orçamentário de uma instituição pública federal de ensino sob a ótica do isomorfismo. *Administração Pública e Gestão Social*, 12(2), 1-15.
- Zucker, L. G. (1988). *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*. (No Title).