

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

IRENE PATRÍCIA NOHARA

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, Irene Patrícia Nohara, Liane Francisca Hüning Pazinato – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-345-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 26 de novembro de 2025, durante o XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de São Paulo-SP, no campus da Universidade Presbiteriana Mackenzie, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025.

As apresentações foram divididas em blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

O artigo “Estrutura Invisível e Dominância Contraditória nas Instituições Públicas: conceitos, contornos e desafios de governança”, de Josélia Moreira de Queiroga, Lucas Marcello Mendonça Nascimento e Reginaldo José dos Santos, investiga os códigos tácitos, redes informais e forças simbólicas que moldam o funcionamento real das organizações públicas, propondo o conceito de “dominância contraditória” para explicar a estabilização institucional de incoerências como lógica de ação. Articulando aportes da Sociologia, Teoria Institucional, Administração Pública e Direito, os autores defendem que integridade não nasce da simples multiplicação de regras, mas da governança do invisível: zonas de incerteza, dispositivos capilares e capitais simbólicos. O texto oferece contribuições originais — definição operativa de estrutura invisível, formalização da dominância contraditória e articulação entre ambivalência normativa e punição informal — culminando em um tripé de governança que envolve voz protegida, segurança interpretativa e ação educativa instituinte.

O artigo “Mutações Constitucionais nos Direitos e no Regime de Trabalho dos Servidores Públicos: do texto original da Constituição Federal de 1988 ao atual contexto”, de Carlos André Birnfeld, sistematiza as transformações constitucionais do regime jurídico aplicável aos servidores civis ao longo de mais de três décadas, comparando o desenho institucional previsto em 1988 com o panorama normativo atualmente vigente. A investigação, de natureza exploratória e amparada em pesquisa bibliográfico-documental, revela alterações expressivas no regime funcional, na organização do serviço público e na proteção jurídica dos agentes, analisando também o precedente vinculante do STF na ADI 2.135. Ao final, o estudo evidencia os impactos estruturais dessas mutações sobre direitos, garantias e expectativas dos servidores.

O artigo “Licitações, Governança Pública e Tecnologia: caminhos para uma administração mais transparente”, de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, examina como inovações digitais — plataformas eletrônicas, IA e sistemas integrados — redesenham o campo das contratações públicas. Os autores demonstram que a combinação entre soluções tecnológicas e práticas de governança fortalece a integridade, otimiza fluxos, amplia o controle social e reduz custos, ao mesmo tempo em que previne fraudes e democratiza o acesso às oportunidades. Concluem que a integração entre governança e tecnologia constitui vetor estratégico de modernização do Estado.

O artigo “Regulamentação da Educação Física e a Promoção do Bem Comum à Luz do Agir Comunicativo”, de Matheus da Rocha Bergmann, Hilbert Maximiliano Akihito Obara e Martín Perius Haeberlin, discute a regulamentação da educação física sob perspectiva ético-comunicativa, apoiando-se na teoria do agir comunicativo de Habermas e dialogando com tradições aristotélicas e com o Estado Meritocrático de Direito. O texto reconstrói a trajetória social da regulamentação profissional, analisa decisões judiciais que desconsideram a intersubjetividade e defende que a construção de um Direito justo requer diálogo permanente com movimentos sociais e demandas coletivas.

O artigo “A Responsabilidade Penal nas Contratações Públicas e o Papel do Compliance como Mecanismo de Prevenção”, de Marcilene dos Santos Andrade, investigando o direito penal aplicado às contratações regidas pela Lei 14.133/2021, demonstra que programas de compliance bem estruturados podem reduzir significativamente riscos penais, prevenir corrupção e mitigar responsabilidades de empresas e agentes. A autora identifica desafios práticos — como a ausência de critérios objetivos para aferir a eficácia desses programas — e defende o fortalecimento da governança e o desenvolvimento de padrões de avaliação mais claros.

O artigo “Estrutura Neo-organizacional da Administração Pública: análise crítica do Decreto-lei nº 200/67”, de Luis Fernando da Cunha Matos e Vânia Maria do P. S. Marques Marinho, revisita criticamente o Decreto-lei 200/67, marco histórico da organização administrativa brasileira, destacando seus méritos, limites e descompassos em relação ao modelo democrático-constitucional contemporâneo. A análise evidencia que, embora estruturante, a norma encontra-se desatualizada frente às transformações estatais recentes, justificando sua revisão legislativa.

O artigo “Apontamentos sobre a Recente Jurisprudência do TCU e do STF sobre Responsabilização de Agentes Públicos: o erro grosseiro e a redução equitativa da indenização”, de Guilherme Henrique Lima Reinig e Otávio Sendtko Ferreira, examina a

interpretação do erro grosseiro pelo TCU e a sua constitucionalidade reconhecida pelo STF, bem como a inovadora — e controversa — aplicação da redução equitativa da indenização pelo TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima. O estudo aponta riscos de decisões baseadas em juízos amplos de equidade, em detrimento de critérios objetivos de responsabilização.

O artigo “Improbidade Administrativa e Corrupção Empresarial: paralelo da responsabilização das pessoas jurídicas”, de Fabiano Augusto Petean, Lucas Mikael Reys Oliveira e Reinaldo Moreira Bruno, compara o regime sancionatório da improbidade administrativa com o da corrupção empresarial, destacando diferenças de tipicidade, sujeitos ativos, graus de culpabilidade e instrumentos consensuais como leniência e ANPC. A análise demonstra como esses dois sistemas dialogam e se tensionam na construção de um modelo coerente de responsabilização.

O artigo “A Nova Gestão Pública e o Diálogo Competitivo: um caminho para contratações inovadoras e eficientes”, de Marúsia Tatianna de Freitas Dias, apresenta o diálogo competitivo como instrumento estratégico de inovação introduzido pela Lei 14.133/2021. A autora relaciona o instituto aos pilares da Nova Gestão Pública — eficiência, flexibilidade e inovação — e aponta oportunidades e barreiras para sua consolidação no setor público brasileiro.

O artigo “Direito Fundamental à Reunião Familiar e Omissão Estatal: a administração consular brasileira no Haiti”, de Arthur Balthazar Caron e Anna Flávia Costa Silva, analisa a reunião familiar como direito subjetivo constitucional, especialmente quando envolve crianças, e demonstra que práticas consulares baseadas em discricionariedade soberana violam princípios constitucionais e normas contemporâneas de migração. Com base no caso do Haiti, o estudo denuncia omissões estatais recentes, agravadas pela Portaria nº 51/2024, e propõe medidas estruturantes de correção.

O artigo “Licitações para Contratações de Serviços, Obras e Bens Inovadores, Tecnológicos e Científicos”, de Antonio Ricardo Surita dos Santos, sistematiza as hipóteses de contratação inovadora previstas na Lei 14.133/2021, na Lei de Inovação (10.973/2004) e na Lei das Startups (LC 182/2021), analisando impactos sobre propriedade intelectual, risco tecnológico e fomento à pesquisa. O autor demonstra que o legislador buscou conciliar celeridade com princípios da Administração Pública, fortalecendo o uso de compras governamentais como instrumento de inovação.

O artigo “Primeiras Linhas para a Proposição de um Quadro de Análise Empírica para a Abordagem Direito e Políticas Públicas”, de Ivan César Ribeiro, propõe um Quadro de

Análise Empírica (QAE) para pesquisas que articulem direito e políticas públicas, integrando Avaliação Realista, teorias de médio alcance e análise de mecanismos causais. O autor delinea caminhos metodológicos para estudos rigorosos e replicáveis, capazes de explicar como arranjos jurídicos produzem resultados concretos.

O artigo “A PEC da Reforma Administrativa, a Vontade do Legislador e os Novos Riscos do Serviço Público”, de Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros, analisa criticamente a PEC 32/2020, discutindo seus fundamentos declarados, seus pressupostos ideológicos e seus possíveis efeitos sobre direitos, garantias e a estrutura do serviço público. A autora conjuga abordagem descritiva e exploratória, contextualizando a proposta à luz da teoria do Estado e da dogmática administrativa.

O artigo “Ética nas Organizações: fundamento aristotélico ou kantiano?”, de Saulo de Tarso Fernandes Dias, compara o paradigma aristotélico do bem comum com o paradigma kantiano do dever, examinando suas repercussões para a ética organizacional contemporânea. Argumenta que, embora distintos, ambos os modelos reforçam a importância de culturas organizacionais orientadas por valores, normas e finalidades socialmente legítimas.

O artigo “Os Modelos de Serviços de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro: a coexistência entre contratos modernos e antigos”, de João Pedro Alves de Sousa, analisa a complexa convivência entre prestação municipal direta, concessões regionalizadas e contratos de programa ainda vigentes. A partir de dados do SNIS e de pesquisa histórica, o autor discute desafios regulatórios e de governança derivados do novo marco legal do saneamento, ressaltando o papel central da AGENERSA.

O artigo “A Previsibilidade Decisória como Elemento Ético-Jurídico no Comando Militar”, de Jhéssyka Yasminni Lôbo Ferreira Fernandes Felício, Bruno Silva Ferreira e Paulo Roberto Barbosa Ramos, sustenta que previsibilidade e legalidade estrita constituem fundamentos indispensáveis para a autoridade legítima no comando militar. A partir de Weber, Gadamer e Herbert Simon, os autores demonstram que decisões previsíveis protegem a confiança, previnem arbitrariedades e favorecem disciplina voluntária.

O artigo “A Expropriação de Propriedades como Instrumento de Combate ao Trabalho Análogo ao de Escravo”, de Cintia Barudi Lopes e Sérgio Pais Júnior, examina o Projeto de Lei 1102/2023, que regulamenta o art. 243 da Constituição, consolidando a expropriação de propriedades onde forem constatadas condições análogas à escravidão. Conclui que a regulamentação é imprescindível para a efetividade do dispositivo constitucional e para a proteção da dignidade humana.

O artigo “Adequação Administrativa para Demandas por Medicamentos Não Incorporados ao SUS a partir dos Temas 6, 793 e 1.234 do STF”, de Isadora Ribeiro Correa, Juliana de Almeida Salvador Fiorilo e Edinilson Donisete Machado, argumenta que a judicialização do fornecimento de medicamentos não incorporados não assegura, por si só, efetividade ao direito à saúde. Os autores propõem a criação de instâncias administrativas regionais para análise estruturada dessas demandas, reduzindo litigiosidade e aprimorando a gestão pública.

O artigo “A Nova Lei de Licitações sob a Ótica da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon”, de Fernanda de Magalhães Cavellani e Júlio Dias Taliberti, mostra que a aprovação da Lei 14.133/2021 decorreu da convergência dos fluxos de problema, políticas e política: a obsolescência da Lei 8.666/1993, o ambiente pós-Lava Jato e a mobilização legislativa e institucional. A análise revela que a nova lei deve ser lida como política pública estruturante, não apenas como atualização normativa.

O artigo “A (In)Constitucionalidade do Inciso III do Art. 106 da Lei 14.133/2021 frente à Estrutura Orçamentária Brasileira”, de Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho, Francisco Bertino Bezerra de Carvalho e Bernardo Lopez Souto Maia, discute a compatibilidade do dispositivo que autoriza a extinção contratual por falta de crédito orçamentário com o art. 167 da Constituição. Conclui que há incompatibilidades relevantes, sugerindo interpretação conforme para harmonizar o instituto à ordem fiscal e constitucional.

Após aproximadamente quatro horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

Irene Patrícia Nohara

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Liane Francisca Hüning Pazinato

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG

ESTRUTURA INVISÍVEL E DOMINÂNCIA CONTRADITÓRIA NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: CONCEITOS, CONTORNOS E DESAFIOS DE GOVERNANÇA

INVISIBLE STRUCTURE AND CONTRADICTORY DOMINANCE IN PUBLIC INSTITUTIONS: CONCEPTS, CONTOURS, AND GOVERNANCE CHALLENGES

Josélia Moreira De Queiroga ¹

Lucas Marcello Mendonça Nascimento ²

Reginaldo José Dos Santos ³

Resumo

O artigo examina a estrutura invisível nas organizações públicas — códigos tácitos, redes informais e dispositivos simbólicos que condicionam práticas e decisões — e propõe o conceito de dominância contraditória para explicar a estabilização de incoerências normativas como lógica de funcionamento. Em diálogo entre Sociologia, Teoria Institucional, Administração Pública e Direito, sustenta-se que integridade não resulta de mais regras ou de apelos genéricos à “mudança cultural”, mas do tratamento primário das engrenagens que antecedem a norma: zonas de incerteza, dispositivos capilares e capitais simbólicos. O ensaio oferece três contribuições: (i) definição operativa da estrutura invisível como campo de forças; (ii) formalização da dominância contraditória como previsibilidade da incoerência, que desloca a regulação para margens interpretativas; e (iii) articulação entre ambivalência normativa e punição informal, com efeitos sobre autonomia decisória e confiança pública. Como proposições, apresenta-se um tripé de governança: voz protegida (canais independentes com antirretaliação e trilhas de auditoria), segurança interpretativa (auditorias de coerência e orientação técnico-vinculante) e ação educativa instituinte (aprendizagem experiencial com prestação de contas pedagógica) para recompor pactos simbólicos e reduzir discricionariedade opaca. Conclui-se que nomear, medir e governar o invisível é condição para que a exceção deixe de operar como regra e a integridade se torne efetiva.

Palavras-chave: Estrutura invisível, Dominância contraditória, Ambivalência normativa, Integridade pública, Ação educativa

¹ Doutoranda em Direito pela UCS, Mestre em Direito, pós-graduada em direito previdenciário, Coordenadora adjunta do IBDP do Estado de Pernambuco, Autora e artigos e Coautora de livros jurídicos, Advogada.

² Doutorando em Direito Constitucional UNICAP. Mestre em Criminologia e Direitos Humanos UNICAP. Graduação em Direito Universidade Federal de Pernambuco (FDR/UFPE). . Servidor da Justiça Federal - JFPE.

³ Pós-Graduado em Direito e Prática Previdenciários - UNINTER. Pós-Graduando em Direito Empresarial. - UNINTER Graduado em Gestão de Serviços Jurídicos e Notariais - UNINTER. Servidor da Justiça Federal - JFPE

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines the invisible structure of public organizations—tacit codes, informal networks, and symbolic devices that shape practices and decisions—and proposes contradictory dominance as a concept to explain how normative inconsistencies become a stable operating logic. Bridging Sociology, Institutional Theory, Public Administration, and Law, we argue that integrity does not stem from adding rules or invoking vague “cultural change,” but from first addressing the mechanisms that precede formal norms: zones of uncertainty, capillary devices, and symbolic capital. The essay advances three contributions: (i) an operational definition of the invisible structure as a field of forces; (ii) a formalization of contradictory dominance as the predictability of incoherence, which shifts regulation to interpretive margins; and (iii) a linkage between normative ambivalence and informal punishment, affecting decisional autonomy and public trust. We propose a governance tripod: protected voice (independent channels with anti-retaliation and audit trails), interpretive safety (coherence audits and binding technical guidance), and instituting educational action (experiential learning with pedagogical accountability) to rebuild symbolic pacts and curb opaque discretion. We conclude that naming, measuring, and governing the invisible is essential for preventing exception from becoming routine and for making integrity effective.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Invisible structure, Contradictory dominance, Normative ambivalence, Public integrity, Educational action

1 INTRODUÇÃO

O funcionamento das instituições públicas depende de interações formais e informais que extrapolam a letra das normas. Denomina-se estrutura invisível o conjunto de dispositivos simbólicos, arranjos tácitos e padrões de conduta que, sem codificação explícita, condicionam práticas e decisões — em diálogo com *frames* (Goffman), campo/capital simbólico/*habitus* (Bourdieu) e o *dispositif* (Foucault).

Relevância e problema. Falta uma síntese operativa que integre essas dimensões à governança e à integridade. Em contexto de alta complexidade e demanda por transparência, compreender como a estrutura invisível sustenta ou fragiliza coerência e adaptabilidade é decisivo para resultados e confiança pública.

Objetivos. Geral: analisar o conceito e os contornos da estrutura invisível, suas implicações organizacionais e possibilidades de reconfiguração via ação educativa instituinte. Específicos: distinguir conceitos aparentados; propor a dominância contraditória; examinar ambivalência normativa e punição informal; discutir subjetividade/dispositivo; e propor diretrizes educativas articuladas à governança.

Tese central. Integridade só se consolida após a intervenção na estrutura invisível que sustenta micropoderes e ambivalências; regras adicionais e apelos à ‘mudança cultural’ só ganham eficácia depois desse saneamento.

Hipóteses. H1: a estrutura invisível opera como campo dinâmico de forças simbólicas e relacionais. H2: a dominância contraditória estabiliza incoerências ao deslocar a regulação para as margens do texto normativo. H3: a ambivalência normativa favorece punições informais sem registro, afetando autonomia e confiança. H4: a ação educativa instituinte, com proteção antirretaliação, reconfigura pactos simbólicos e reduz dependência de controles opacos.

Contribuições. Teóricas: consolida estrutura invisível; formaliza dominância contraditória; articula ambivalência e punição informal. Analítico-propositivas: cartografia do invisível e diretrizes educativas acopladas à governança. Práticas: insumos para governança responsiva, *compliance* público e gestão de riscos simbólicos.

Método e escopo. Ensaio teórico, analítico-propositivo, com revisão narrativa seletiva e integração interdisciplinar (Sociologia, Ciência Política, Direito, Psicologia do Trabalho e Gestão Pública) aplicada ao contexto brasileiro; sem testagem empírica.

Posicionamento. Não se criam neologismos: nomeiam-se engrenagens tácitas intuídas por dispositivo (Foucault), *habitus*/campo (Bourdieu) e *frames* (Goffman), conferindo-lhes funcionalidade operativa.

Estrutura do artigo. Seção 2 define a estrutura invisível; Seção 3 conceitua a dominância contraditória; Seção 4 discute subjetividade e dispositivo; Seção 5 apresenta ação educativa e diretrizes; Seção 6 reúne contribuições e proposições; Seção 7 traz considerações finais e agenda de pesquisa.

1.1 Metodologia do estudo

Ensaio teórico com revisão narrativa seletiva, guiada por pertinência ao problema (estrutura invisível, ambivalência normativa, dominância contraditória) e por varredura interdisciplinar (Sociologia, Teoria Institucional, Administração Pública e Direito). Priorizaram-se obras canônicas, artigos revisados por pares e marcos normativos. Escopo: contexto brasileiro, em diálogo internacional. Limites: natureza não empírica e ausência de testagem causal; as proposições são analítico-propositivas, orientando investigação e implementação.

2 DEFINIÇÃO E DELIMITAÇÃO DA ESTRUTURA INVISÍVEL

Entende-se por estrutura invisível o conjunto de elementos não explicitados formalmente, mas decisivos para o funcionamento organizacional no setor público. Abrange códigos tácitos, padrões de interação, hierarquias informais, rotinas implícitas e dispositivos simbólicos que, embora ausentes de regulamentos, condicionam práticas e moldam percepções. Opera em paralelo — e em diálogo — com os mecanismos formais, podendo reforçar ou tensionar a ordem vigente.

Não se trata apenas de “cultura”: a estrutura invisível compreende zonas de incerteza e redes informais que condicionam a ação. O poder emerge de relações estratégicas em espaços pouco regulados; a decisão é “um jogo político, único capaz de integrar [...] pressões contraditórias” (CROZIER; FRIEDBERG, 1977, p. 334). O funcionamento real também depende de papéis simbólicos, fluxos não oficiais e conexões interpessoais; com frequência, “o mecanismo-chave de coordenação é a socialização [...] e o parâmetro de design, a doutrinação” (MINTZBERG, 2003, p. 325).

Outras tradições convergem: instituições são arenas de significado nas quais regras tácitas orientam percepção e conduta tanto quanto normas escritas (MARCH; OLSEN, 1989). Também são “regras do jogo” — constrangimentos que moldam a interação humana e estruturam incentivos — centrais para entender a mudança histórica (NORTH, 1991). A estrutura invisível coordena e adapta arranjos institucionais; não é residual.

Captar essa dimensão requer abordagem interdisciplinar (Sociologia, Ciência Política, Administração Pública, Psicologia Organizacional) para explicar como relações, culturas e fluxos informais afetam decisão e aplicação de normas. Em organizações complexas, tais elementos podem ser mais decisivos que diretrizes formais, com efeitos diretos sobre coerência, estabilidade e adaptabilidade. Como indica a coletânea de Sell e Martins (2022), a teoria sociológica contemporânea demanda leitura multiparadigmática e crítica das práticas institucionais, reconhecendo que os sentidos da ação coletiva se constroem por disputas simbólicas e negociações interdisciplinares (CAMARGO, 2021; SELL; MARTINS, 2022).

Convém, por fim, distingui-la de conceitos aparentados. Embora haja interseções com cultura organizacional e poder informal, a ênfase recai na articulação oculta entre normas, discursos e práticas, operando como campo dinâmico que atravessa níveis institucionais e se reconstrói continuamente — mais por processos relacionais do que por desenho normativo. Essa lente ancorará a Seção 3 (dominância contraditória) e os desdobramentos para práticas administrativas sensíveis nas seções subsequentes.

2.1 A estrutura invisível como campo de forças

A estrutura invisível pode ser lida como campo de forças simbólicas e relacionais no qual vetores múltiplos interagem para manter, modificar ou desestabilizar a ordem institucional. Esses vetores se expressam na circulação de informações, nas alianças e na gestão de conflitos. Embora distinta da estrutura normativa, condiciona sua eficácia prática.

No plano psicossocial, Lewin concebe o campo como espaço dinâmico em que o comportamento resulta da interação indivíduo–ambiente: “um grupo é mais que a soma de seus membros [...] tem estrutura própria, objetivos próprios e relações próprias com outros grupos” (1948a, p. 100). Sociologicamente, Bourdieu (1989) define campo como espaço estruturado por disputas simbólicas, regras implícitas e capitais específicos; é simultaneamente campo de forças (correlações de capital) e campo de lutas. O poder não se esgota nas posições formais: opera por capitais simbólicos, culturais e relacionais. Em diálogo, North (1991) entende instituições como “regras do jogo”, isto é, constrangimentos que moldam a interação humana e estruturam incentivos mesmo quando não codificados.

Evidências recentes reforçam a adaptação contínua dessas dinâmicas em contextos instáveis. Medeiros, Santos e Erdmann (2019) mostram que, aplicada à administração, a Teoria Fundamentada nos Dados revela reconfiguração estrutural e aprendizagem permanente, em linha com Mintzberg (2000) ao reconhecer a estratégia como processo emergente. Convergentemente, Rossetto e Rossetto (2005) destacam que a legitimidade de práticas deriva,

muitas vezes, da aceitação social mais do que da formalização, enquanto Silva e Machado Neto (2012) descrevem ambientes permeados por incertezas, crenças compartilhadas e estratégias de sobrevivência que condicionam a implementação de diretrizes formais.

Assim, a estrutura invisível configura um campo dinâmico onde regras tácitas, disputas simbólicas e estratégias de sobrevivência se cruzam, com efeitos sobre legitimidade, eficácia e transformação institucional.

2.2 Convergências conceituais

O conceito de estrutura invisível dialoga com Sociologia, Ciência Política e Teoria das Organizações. Da noção bourdieusiana de campo e capital simbólico às abordagens de micropolítica e de burocracias de nível de rua, a convergência mostra como regras tácitas e códigos implícitos se articulam a dispositivos formais para produzir padrões de conduta e expectativas compartilhadas.

Analiticamente, não é pano de fundo, mas agente ativo na produção de sentido e na regulação prática. Como sintetizam Gobbi *et al.* (2005, p. 11), pensar a unidade de estudo como campo reconhece “a realidade como construção social [...] onde coexistem diferentes agentes com diferentes capitais e interesses”, esclarecendo conflitos e disputas.

Essa leitura converge com North (1991, p. 97): constrangimentos informais — “sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta” — e regras formais — “constituição, leis, direitos de propriedade” — ambos moldam comportamento e incentivos; logo, a estrutura invisível integra o arranjo institucional, não o circunda. Em chave complementar, Théret (2003, p. 228) define instituições como “planos morais e cognitivos de referência” que produzem sentido e regulam práticas, explicando por que certas coerências e limites à mudança persistem para além do texto normativo.

Em síntese, essas convergências sustentam um arcabouço analítico capaz de mapear, interpretar e intervir nos elementos tácitos que atravessam organizações públicas — chave para entender por que práticas sem respaldo normativo se consolidam enquanto outras, mesmo previstas, permanecem inoperantes.

2.3 Ruptura da estrutura invisível: entre colapso técnico e reinvenção cultural

A estrutura invisível sustenta sistemas técnicos e arranjos institucionais, mas sua ruptura produz efeitos distintos conforme o campo. Em obras de engenharia — pontes, edifícios, redes —, a falha de elementos ocultos (fundações, vigas, ancoragens) gera danos imediatos e visíveis, regidos por parâmetros físicos de estabilidade.

Nas organizações públicas, a ruptura não é física: manifesta-se como desorientação simbólica e instabilidade relacional. A desconstrução de códigos tácitos que regulam condutas e legitimam discursos produz suspensão normativa, perda de referências e fragmentação das formas de autoridade. Como argumenta Douglas (1986), instituições não apenas espelham a ordem social: produzem-na, ao moldar classificações, memórias e identidades; quando esses esquemas colapsam, desmorona o sentido que sustenta a ação coletiva.

Quando lógicas institucionais contraditórias coexistem sem integração, instala-se ambivalência normativa que paralisa a ação e fragiliza a autoridade. Greenwood *et al.* (2011) mostram que a complexidade institucional emerge do confronto entre prescrições incompatíveis, gerando tensões internas, conflitos de legitimidade e dificuldade de coordenação. Nessa linha, Friedland e Alford (1991) indicam que cada lógica carrega sistemas próprios de significados e práticas; sua convivência não articulada tende a produzir conflitos normativos e desestabilização simbólica.

Wacquant (2007) amplia o quadro ao situar o Estado como dispositivo simbólico que reorganiza percepções de ordem e autoridade. Morin (2005) lembra que desordem não é ausência de ordem, mas acoplamento tenso entre ordens — sobrecarga simbólica que implode a coerência normativa.

Propõe-se, assim, a noção de instabilidade simbólica: condição em que significados atribuídos a práticas, normas e símbolos tornam-se voláteis e mutáveis, sobretudo em crises, transições culturais ou arranjos institucionais mal acoplados. A formulação inspira-se em Bourdieu (1989), Douglas (1986) e Friedland e Alford (1991) ao evidenciar como disputas simbólicas e classificações conflitantes desestabilizam a ordem normativa.

Diferentemente do colapso técnico, a desestruturação cultural pode ser conduzida. Com planejamento, diálogo e coordenação, tensões iniciais podem converter-se em novos pactos normativos, reconfiguração de práticas e formas renovadas de autoridade, apesar da inércia. Gomes *et al.* (2025) apontam que o aprendizado institucional pode desencadear mudança, mas não é automático dada a resiliência das instituições. Convergente, Santos e Sátyro (2023) enfatizam a coprodução entre agência e estrutura: instituições restringem estratégias e, ao mesmo tempo, resultam de escolhas, conflitos e mediações contínuas.

Do ponto de vista da governança, Levorato, Silva e Woida (2021) sintetizam: a mudança retifica valores, normas e rotinas, com efeitos culturais, e sua implantação varia conforme cultura e gestão da mudança. Em suma, a estabilidade depende menos da letra da norma do que da gestão de ambiguidades.

3 A DOMINÂNCIA CONTRADITÓRIA

A convivência de normas, práticas e discursos regidos por lógicas divergentes é recorrente em organizações complexas. Scott (2008) observa que pressões sociais fragmentam o consenso normativo e produzem crenças e práticas discordantes. Propõe-se aqui dominância contraditória para designar quando essas contradições se estabilizam, conferindo previsibilidade à incoerência e exigindo atuação interpretativa e adaptativa. A dinâmica nasce do acoplamento tenso entre dispositivos formais e informais, que abre zonas duráveis de ambiguidade.

O fenômeno dialoga com as *organized anarchies* — objetivos difusos, processos pouco estruturados e participação fluida — de March e Olsen (1989, 2008); com a margem de manobra e o poder informal descritos por Crozier e Friedberg (1977); e, no Direito, com a indeterminação linguística e extralinguística sistematizada por Ávila (2023), que desloca a decisão para além da literalidade, incorporando contexto e pragmática. Em tais ambientes, abordagens de comando e controle mostram limites: Mintzberg (1994) evidencia a insuficiência do planejamento formal em cenários incertos e Paula (2018) enfatiza a governança como processo dinâmico de informação, interação e ajustes.

Desse modo, o controle institucional decorre menos de imposições lineares e mais de interpretações situadas, negociação e adaptação contínua. Importa sublinhar: dominância contraditória não equivale a ineficiência — pode operar como recurso adaptativo. Sem regulação transparente, porém, tende a produzir assimetrias de poder, seletividade na aplicação de normas e incerteza sobre critérios decisórios.

3.1 Dominância contraditória como lógica institucional

Ao incorporar-se ao funcionamento regular, a dominância contraditória deixa de ser anomalia e passa a estruturar relações de poder e decisões. A previsibilidade deriva menos da letra da norma e mais da leitura estratégica de suas margens: o que era exceção torna-se rotina — o paradoxo da exceção como regra. Agamben (2004) descreve essa normalização da exceção como técnica ordinária de governo.

No plano simbólico, a estabilidade institucional desloca-se da aplicação uniforme das regras para a gestão calibrada de contradições, concentrando influência em atores capazes de operar ambiguidades. Ecoando Brecht, é preciso desnaturalizar o familiar para expor os abusos inscritos na regra (BRECHT, 2005). Esse arranjo dialoga com a Lei nº 13.655/2018 (LINDB), que exige motivação consequencialista e fundamentação técnico-jurídica: explicitar efeitos práticos reduz arbitrariedades e o uso oportunista da ambivalência. Em convergência, Ávila

(2025) sublinha que segurança jurídica requer decisões fundamentadas, previsíveis e coerentes com seus efeitos, limitando o arbítrio e promovendo racionalidade institucional.

3.1.1 A norma como enunciado performático

Para além do conteúdo prescritivo, a norma tem força performativa: enunciada por autoridades e incorporada às rotinas, produz efeitos — estabelece expectativas, distribui papéis e legitima práticas. No cotidiano institucional, essa performatividade é modulada pela estrutura invisível, que seleciona quais comandos ganham centralidade e quais permanecem latentes — não apenas por mérito jurídico, mas por utilidade estratégica em contextos específicos.

A teoria dos atos de fala mostra que certos enunciados não descrevem o mundo: o produzem (AUSTIN, 1962/1990). Butler (2010, 2021) e Santana (2021), ampliam a ideia: normas se consolidam pela repetição de atos performativos, que naturalizam identidades e relações de poder.

Essa leitura dialoga com as críticas ao “governo pela exceção”: a suspensão sistemática de regras como técnica de gestão normaliza a exceção (AGAMBEN, 2004). Na prática, a estrutura invisível pode legitimar tanto a observância seletiva quanto a flexibilização estratégica de normas, estabilizando contradições funcionais ao poder. Assim, a eficácia normativa não é automática: depende de mediações simbólicas e relacionais que definem se, quando e como a regra será aplicada — e com que efeitos.

3.1.2 A prática institucional como campo de exceção

Sob a lógica da dominância contraditória, a prática institucional configura um campo de exceção: a aplicação da norma é flexibilizada ou suspensa sem se converter, formalmente, em ilegalidade. A exceção deixa de ser expediente circunstancial e integra a rotina decisória, enfraquecendo a previsibilidade. Como adverte Agamben (2004), o estado de exceção não é apenas técnica jurídica emergencial: torna-se paradigma político de governo, inclusive em democracias, ao administrar a vida pela suspensão sistemática da norma.

Quando a excepcionalidade se torna recorrente, enfraquece a previsibilidade, expande a discricionariedade e concentra poder em atores capazes de manejar margens. O resultado é a formação de redes de influência para além da autoridade formal, com efeitos sobre confiança pública, isonomia e coerência entre norma e prática.

3.1.3 A contradição como técnica de domínio

Quando a ambivalência é instrumentalizada, a contradição converte-se em técnica deliberada de domínio. O saber opera duplamente: legítima e pode emancipar, pois as contradições latentes — como observa Cury (1986) — não apenas expõem fissuras do sistema, como também abrem espaço para compreendê-lo e transformá-lo. Na prática, norma, discurso e decisão percorrem trilhas distintas; a oscilação entre elas subordina atores a intérpretes dominantes e reduz autonomia. O efeito recorrente é a paralisia prudencial — hesitação, silêncio estratégico e retração decisória (“apagão das canetas”) — em ambientes onde a discricionariedade é ambígua e pode tanto estimular criatividade quanto punir quem decide (RODRIGUES; PRADO; SANTOS, 2024).

O Direito oferece antídoto parcial pelo *venire contra factum proprium*, que protege a confiança legítima e veda condutas contraditórias (DANTAS JÚNIOR, 2007; STJ, REsp 957.769/PE, 2008). Sua aplicação à Administração, porém, exige cautela: absolutizá-lo pode engessar a atuação estatal e ignorar a complexidade da gestão pública. Como apontam Rodrigues, Prado e Santos (2024), a ambiguidade da discricionariedade e o medo de responsabilização contribuem para a paralisia decisória.

Superar a contradição como técnica de domínio requer governança que combine ética, gestão de riscos e transparência. COSO ERM (COSO, 2017) e ISO 37000 (International Organization for Standardization, 2021) integram valores, controles e engajamento das partes interessadas; a *accountability* substantiva reconecta decisão, motivação e consequências (ROCHA, 2011). Sem esses contrapesos, a exceção travestida de regra continua a distribuir poder de modo opaco.

3.1.4 O sistema punitivo paralelo como exposição da ambivalência

A ambivalência normativa manifesta-se na existência de um sistema punitivo paralelo: práticas informais de retaliação, exclusão simbólica e silenciamento que operam fora dos canais oficiais, mas afetam concretamente trajetórias e carreiras. A criminologia crítica mostra que o controle social extrapola as instituições formais, exercendo-se por meios difusos que perpetuam estigmas e exclusões (BARATTA, 2011).

No plano jurídico-administrativo, a Lei nº 8.112/1990 exige apuração formal, legalidade, contraditório e ampla defesa para qualquer penalidade (arts. 143–148) (BRASIL, 1990). Atos sancionatórios devem indicar fundamento legal e assegurar defesa plena; fora desses parâmetros, a sanção viola a Constituição e pode gerar responsabilização administrativa, civil e penal, inclusive à luz da Lei nº 13.869/2019 (abuso de autoridade) e da Lei nº 8.429/1992 (improbidade administrativa) (BRASIL, 2019; BRASIL, 1992). Para além do texto normativo,

punir à margem do devido processo constitui violência simbólica: simula igualdade, legitima desigualdades e corrói a legitimidade institucional (GAGLIETTI, 2006).

Sociopoliticamente, o poder sancionatório informal molda subjetividades e reforça hierarquias; sem canais legítimos de fala e proteção, prevalece o silêncio defensivo e erode-se a confiança nas garantias formais (BARATTA, 2011).

O enfrentamento requer mais que reforma legal: demanda transparência, coerência institucional e salvaguardas efetivas contra sanções simbólicas. Canais independentes de denúncia — com proteção contra retaliação, confidencialidade e trilhas de auditoria — são centrais para proteger o denunciante e assegurar responsabilização legítima (SPINELLI; TEIXEIRA, 2024). Políticas explícitas de não retaliação e monitoramento do pós-denúncia preservam a confiança (CANDIDO; ABIB; OLIVEIRA, 2023). Na saúde e segurança do trabalho, a NR-01 impõe a gestão de riscos, inclusive psicossociais ligados à retaliação e ao assédio (BRASIL, 2025).

A persistência do sistema punitivo paralelo confirma que, sem reconfigurar a estrutura invisível, acrescentar regras e controles tende a reforçar a contradição — não a integridade.

4 SUBJETIVIDADE E INSTITUIÇÃO: ENTRE O SUJEITO E O DISPOSITIVO

A estrutura invisível não apenas regula comportamentos; constitui sujeitos ao articular símbolos, afetos e expectativas em campos de disputa (BOURDIEU; WACQUANT, 1992). Nessa chave, instituições operam por dispositivos — arranjos heterogêneos de discursos, normas e práticas que “tecem uma rede” de efeitos de verdade e de subjetivação (FOUCAULT, 1979, p. 244; 2008). Cada sociedade, lembra Foucault (1979), organiza um regime de verdade: define quem pode dizer o verdadeiro, com quais técnicas e sob quais sanções; logo, a eficácia normativa depende dessas mediações simbólicas.

A performatividade reforça esse mecanismo: identidades e normas se consolidam por repetição ritualizada, naturalizando relações de poder (BUTLER, 2010; 2021; SANTANA, 2021). O poder sustenta-se também por consentimento ativo, não só por coerção (NEWMAN, 2011). Daí a força do currículo oculto: atitudes, hierarquias e mensagens implícitas que moldam subjetividades. Schein (2009) mostra que organizações ensinam o modo correto de perceber, pensar e sentir por pressupostos compartilhados; Apple (1979, 1982) evidencia que esse processo legitima visões dominantes sob aparência de neutralidade.

Em paralelo, redes informais operam como circuitos subterrâneos de poder, reorganizando fluxos de informação e influenciando decisões à revelia da hierarquia. Não são complementos inofensivos: performam normas, lealdades e exclusões, ora reforçando, ora

tensionando o currículo oculto. E, como observa Butler (2010, 2021), toda repetição normativa carrega possibilidade de subversão — é nesse intervalo que a performatividade informal se torna campo de disputa.

No trabalho, estratégias defensivas individuais e coletivas protegem a saúde psíquica, mas podem normalizar sofrimento e silêncio. Dejours (1992, 2004) mostra que o sofrimento decorre também da organização do trabalho e da impossibilidade de transformá-la: a defesa protege, porém silencia, institucionalizando o padecimento.

A metáfora da caverna (PLATÃO, 1972) ilustra a captura por narrativas oficiais: sombras tomam o lugar do real; quem questiona pode ser ridicularizado ou excluído. Não raro, a busca por reconhecimento induz subordinação como condição de existência (BUTLER, 2015).

Dessa lente resulta a tese operacional do artigo: integridade não nasce de mais regras nem de “mudar a cultura” em abstrato, mas do tratamento primário das engrenagens que antecedem a norma — dispositivos capilares, doutrinação tácita, zonas de incerteza e capitais simbólicos (CROZIER; FRIEDBERG, 1977/1994; MINTZBERG, 2003; BOURDIEU; WACQUANT, 1992). Três implicações seguem: (i) cartografar dispositivos, fluxos e zonas de incerteza; (ii) sanear e responsabilizar práticas lesivas (punição informal, conduta contraditória), com garantias de não retaliação; (iii) alinhar por ação educativa instituinte, reconfigurando pactos simbólicos após a “limpeza do terreno”. Sem essa ordem de marcha, “mudança cultural” tende a performar conformidade, não integridade.

5 AÇÃO EDUCATIVA COMO ACONTECIMENTO INSTITUINTE

A ação educativa — terceiro movimento de uma estratégia em três tempos (diagnóstico da estrutura invisível → saneamento/responsabilização → educação instituinte) — deixa de ser treinamento e passa a atuar como dispositivo de reconfiguração simbólica, capaz de fixar novos pactos organizacionais. A estrutura invisível condiciona relações e condutas; pode perpetuar acomodações, mas também ancorar transformações. Daí a centralidade do processo formativo como prática instituinte. Como sintetiza Bergue (2021, p. 135), não basta norma com sanções: é necessário “um arranjo valorativo intrínseco ao sujeito e conformador de uma ideologia ética”, fruto de processo formativo consistente.

Investir em educação ética voltada ao serviço público é condição para uma cultura de integridade: trabalhar princípios, dilemas recorrentes e boas práticas, formando sujeitos críticos comprometidos com o interesse público. Inspirados em Dewey, Cunha e Mercáu (2021)

defendem uma educação democrática que promove coesão social por meio da experiência coletiva, da deliberação pública e da formação de sujeitos responsáveis.

A educação instituinte desloca o foco: não se trata apenas de ajustar condutas ao aparato normativo, mas de criar espaços de reflexão e responsabilização. Na administração pública, isso implica deliberar sobre dilemas, agir com responsabilidade institucional e cultivar compromisso com o bem comum. Em Cortina (2007), a ética pública requer uma “razão cordial” — articulação de princípios e sensibilidade social — que humaniza as instituições. Sem esse trabalho, regras novas tendem a apenas performar conformidade.

5.1 Diretrizes propositivas para o fortalecimento institucional por meio da ação educativa

Concebida estrategicamente, a ação educativa pode operar como vetor de transformação quando a aprendizagem organizacional é tratada como processo contínuo, coletivo e enraizado na cultura.

5.1.1 Educação como prática de transformação cultural

Educar é revisar modelos mentais e reconstruir valores, não apenas transmitir conteúdo. No setor público, essa abordagem rompe padrões arraigados e sustenta inovação e aprendizado contínuo. Ambientes formativos devem estimular troca de experiências, pensamento crítico e abertura à mudança. Como destacam Guimarães *et al.* (2003), é crucial incentivar a troca de ideias para fomentar criatividade na solução de problemas.

Diretrizes práticas: clínicas de casos entre pares, com problemas reais e feedback estruturado; retrospectivas ao fim de projetos (manter/ajustar/abandonar) com plano de ação; portfólio vivo de boas práticas, com curadoria e reuso institucional; patrocínio visível da liderança e reconhecimento formal de melhorias.

5.1.2 Educação como responsabilização ética e institucional

A formação ética no serviço público deve ir além da normatização técnica, convocando o servidor à corresponsabilidade pela integridade e transparência. Como apontam Mainardes (2023) e Oliveira Júnior *et al.* (2024), construir uma cultura de integridade requer práticas formativas que problematizem dilemas reais, articulem valores públicos e favoreçam adaptação às demandas sociais. Educar, aqui, não é transmitir técnicas: é cultivar a capacidade de deliberar sobre as implicações éticas, políticas e ambientais do agir público.

Diretrizes práticas: dilemas éticos simulados, com mediação e devolutivas estruturadas; pactos de conduta por equipe, com metas de coerência decisória e não retaliação; integração ética–riscos, com toda decisão crítica acompanhada de análise de consequências; prestação de contas pedagógica — o que foi decidido, por quê e com quais salvaguardas.

5.1.3 Educação como enfrentamento de vulnerabilidades estruturais

A formação voltada à integridade deve tratar fragilidades como objetos legítimos de análise e intervenção, com mapeamento de causas e acompanhamento de resultados. Schein (2009) mostra que a cultura se ancora em pressupostos básicos compartilhados que moldam percepções, decisões e comportamentos. É cultura dinâmica, (re)criada nas interações e, sobretudo, pelo comportamento da liderança. Trabalhar os níveis da cultura — artefatos, valores e pressupostos — é condição para que a formação ética gere efeitos duradouros, não ajustes superficiais.

Diretrizes práticas: mapeamento formativo de “zonas cinzentas” (ambiguidade e poder informal); planos de saneamento com responsáveis, prazos e indicadores (antes do treino massivo); auditorias de aprendizado para verificar o que mudou nas rotinas após a formação; trilha específica para líderes, atuando nos pressupostos e alinhando símbolos, ritos e regras.

5.1.4 Educação como dispositivo de criação e inovação institucional

Nesse enquadre, o espaço formativo opera como dispositivo de inovação, estimulando alternativas, testando soluções e atualizando valores e pressupostos que orientam o agir público (SCHEIN, 2009). Evidências indicam que os níveis da cultura organizacional — artefatos, valores expostos e pressupostos básicos — influenciam diretamente comportamentos inovadores e podem ser trabalhados via educação institucional e liderança reflexiva (SCHEIN, 2009; BRUNO-FARIA; FONSECA, 2014). Culturas inovadoras requerem tolerância ao erro, interdependência e abertura à experimentação — atributos que a formação pode cultivar ao promover autonomia, pensamento crítico e risco calculado (BRUNO-FARIA; FONSECA, 2014; LEVORATO; SILVA; WOIDA, 2021).

Contrapondo leituras centradas exclusivamente na liderança, uma abordagem plural compreende a cultura como tecido vivo, atravessado por conflitos e convergências entre grupos com trajetórias diversas; quando alinhadas a lideranças comprometidas com a aprendizagem, práticas educativas reflexivas podem redefinir significados e impulsionar inovação, fazendo da educação um vetor legítimo de criação institucional (MEDEIROS, 2022; GOMES *et al.*, 2025).

Diretrizes práticas: laboratórios de inovação com ciclos curtos (*sprints*) e *demos* abertas; trilhas aprender-fazendo (protótipos, pilotos, testes A/B); segurança psicológica explícita em sala (normas de erro produtivo e *feedback*); curadoria de aprendizados (repositório de experimentos, *playbooks* e *post-mortems*).

5.1.5 Educação como vivência institucional, não como protocolo técnico

A aprendizagem institucional deve ser experiencial: escuta ativa, debate qualificado e cocriação entre pares. Mais que cumprir protocolos, trata-se de construir sentidos comuns por meio de encontros interinstitucionais, estudos de caso e simulações, fortalecendo vínculos e pertencimento.

A Controladoria-Geral da União – CGU (2023) reconhece o papel das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no ecossistema de inovação — geração de conhecimento aplicado e serviços técnicos — embora persistam desafios de transferência à sociedade. Em consonância, a regulação responsiva, baseada em diálogo, indução à conformidade e escalonamento proporcional, mostra-se mais eficaz do que abordagens estritamente comando-controle, especialmente em integridade e melhoria contínua (CARDOSO, 2021).

Diretrizes práticas: comunidades de prática e *clinics* interorganizacionais (casos reais, pares críticos, *peer review*); simulações de decisão com registro de aprendizados e compromissos de mudança; regras claras de não retaliação e preservação do dissenso responsável nos espaços formativos; acoplamento à governança, com cada ciclo educativo gerando ajustes em normas/fluxos e indicadores de efeito (antes/depois).

Síntese. Ao integrar cultura, técnica, ética e o enfrentamento de vulnerabilidades, a ação educativa deixa de ser rito e se converte em tecnologia de governança: produz coerência prática, reduz ambivalências, fortalece a integridade, fomenta inovação e sustenta a confiança pública — com efeitos verificáveis.

6 CONTRIBUIÇÕES E PROPOSIÇÕES

Contribuições: consolidar a estrutura invisível como campo dinâmico que acopla códigos tácitos, redes informais e dispositivos simbólicos ao arranjo formal; formalizar a dominância contraditória como estabilização prática de incoerências, deslocando a regulação para margens interpretativas; conectar ambivalência normativa a punições informais, explicando retração decisória e violência simbólica.

Proposições: voz protegida e rastreável por canais independentes com antirretaliação e trilhas de auditoria; segurança interpretativa com auditorias de coerência e instâncias técnicas

(pareceres/notas de integridade) para reduzir discricionariedade opaca; e educação instituinte, com aprendizagem experiencial e prestação de contas pedagógica, para recompor pactos simbólicos após o saneamento dos mecanismos lesivos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo retoma objetivos e relevância ao demonstrar que a “estrutura invisível” — códigos tácitos, redes informais e dispositivos simbólicos — acopla-se aos arranjos formais e, quando mal governada, sustenta a dominância contraditória. Mostrou-se que a integridade depende menos de somar regras e mais de tratar previamente as engrenagens que antecedem a norma (zonas de incerteza, dispositivos capilares e capitais simbólicos), articulando diagnóstico, saneamento e ação educativa instituinte. Assim, os resultados sustentam as proposições de voz protegida, segurança interpretativa e formação experiencial como alavancas de coerência prática e integridade efetiva.

Síntese dos resultados frente às hipóteses: H1 — confirmou-se a estrutura invisível como campo dinâmico de forças; H2 — a dominância contraditória confere previsibilidade prática à incoerência; H3 — a ambivalência normativa favorece punições informais com efeitos subjetivos e organizacionais; H4 — a ação educativa instituinte, apoiada por salvaguardas antirretaliação e comunicação transparente, reconfigura pactos e reforça a integridade.

Implicações para a governança: (i) mapear dispositivos, fluxos informais e zonas de incerteza; (ii) implantar canais independentes com proteção antirretaliação e monitoramento de consequências; (iii) realizar auditorias de coerência e emitir orientação técnico-vinculante em temas sensíveis; (iv) acionar educação instituinte com aprendizagem situada, avaliação por pares e prestação de contas pedagógica que explicita razões e efeitos das decisões.

Limitações e agenda de pesquisa: trata-se de ensaio analítico-propositivo, sem testagem empírica. Prioridades futuras incluem operacionalizar indicadores do “invisível” (mobilidade interna, distribuição de oportunidades, redes de comunicação, ambiguidade percebida), conduzir estudos de caso comparados e avaliar, preferencialmente com desenhos quase-experimentais, os efeitos de canais independentes, auditorias de coerência e programas formativos instituinte sobre integridade, autonomia decisória e desempenho.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

APPLE, Michael W. *Educação e poder*. Trad. Maria Lucia de Oliveira. Porto Alegre: Artmed, 2005. (Orig. 1982).

APPLE, Michael W. *Ideologia e currículo*. 3. ed. Trad. Maria Lucia de Oliveira. Porto Alegre: Artmed, 2006. (Orig. 1979).

AUSTIN, J. L. *Quando dizer é fazer: palavras e ação*. Trad. Danilo Marcondes de Souza Filho. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990. (Orig. 1962).

ÁVILA, Humberto. *Teoria da indeterminação no direito: entre a indeterminação aparente e a determinação latente*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2025.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BERGUE, Sandro Trescastro. Integridade e ética: problematizando os conceitos no contexto da administração pública federal brasileira. *Revista da CGU*, v. 13, n. 24, p. 1–22, 2021. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/download/741/411/4479. Acesso em: 19 set. 2025.

BOURDIEU, Pierre. As formas do capital. In: ORTIZ, Renato (org.). *Pierre Bourdieu: sociologia*. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, v. 39). São Paulo: Ática, 1983.

BOURDIEU, Pierre. *La noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1989.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc J. D. *Réponses: pour une anthropologie réflexive*. Paris: Le Seuil, 1992.

Brasil, Controladoria-Geral da União. (2023). Relatório de Avaliação nº 817023: Economia da inovação nas universidades federais. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/cgu-avalia-papel-das-universidades-federais-no-ecossistema-nacional-de-inovacao>. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 dez. 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 jun. 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.655, de 25 abr. 2018. Acrescenta dispositivos à LINDB. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.869, de 5 set. 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 set. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13869.htm. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Norma Regulamentadora n. 01 – Disposições gerais e gerenciamento de riscos ocupacionais. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/nr-1>. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 957.769/PE. Rel. Min. João Otávio de Noronha, 2008. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200701280370&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ca>. Acesso em: 19 set. 2025.

BRECHT, Bertolt. *A exceção e a regra*. In: BRECHT, Bertolt. *Peças didáticas*. Tradução de Geir Campos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. (Coleção Teatro Vivo). p. 71–92.

BRUNO-FARIA, Maria F.; FONSECA, M. V. A. Cultura de inovação: conceitos e modelos teóricos. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 18, n. 4, p. 372–396, jul./ago. 2014. DOI: 10.1590/1982-7849rac20141025.

BUTLER, Judith. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BUTLER, Judith. *Quadros de guerra: quando a vida é passível de luto*. Trad. Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

BUTLER, Judith. Discurso de ódio: uma política do performativo. Trad. R. F. Viscardi. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

CAMARGO, Denise de. *Psicologia organizacional*. 3. ed. rev. ampl. Florianópolis: UFSC/Departamento de Ciências da Administração; Brasília: CAPES/UAB, 2014. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/603958/2/Psicologia%20Organizacional.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2025.

CANDIDO, E. L.; ABIB, L. G.; OLIVEIRA, V. G. de. A (in)tolerância na aplicação de penalidades na administração pública brasileira. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 27, n. 6, p. 1–27, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/4PSr8LPGw9sBWHfJcqJLrSv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 set. 2025.

CARDOSO, F. R. M. CGU além do comando e controle: uma comparação com a regulação responsiva. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 7, n. 1, 2021. DOI: 10.26512/rdsr.v7i1.37918.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). *Gerenciamento de riscos corporativos — Integrado com estratégia e performance: sumário executivo*. 2017. (Trad. livre). Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/74040/1/Coso_portugues_versao_2017.pdf. Acesso em: 19 set. 2025.

CORTINA, Adela. *Ética de la razón cordial: educar en la ciudadanía*. Oviedo: Ediciones Nobel, 2007.

CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du Seuil, 1977.

CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. *O ator e o sistema: as restrições da ação coletiva*. Trad. L. S. Henriques. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

CUNHA, M. V.; MERCAU, H. H. John Dewey: educação, democracia e coesão social. *Educação* (Santa Maria), v. 46, e44319, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/44319/45607>. Acesso em: 21 set. 2025.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1986.

DANTAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues. *Teoria dos atos próprios no princípio da boa-fé*. Curitiba: Juruá, 2007.

DEJOURS, Christophe. *A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho*. São Paulo: Cortez, 1992.

DEJOURS, Christophe. *Subjetividade, trabalho e ação*. São Paulo: Atlas, 2004.

DOUGLAS, Mary. *How institutions think*. Syracuse: Syracuse University Press, 1986.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 7. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FOUCAULT, M. *O corpo utópico, as heterotopias*. Trad. Salma Tannus Muchail. São Paulo: n-1 edições, 2013.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRIEDLAND, Roger; ALFORD, Robert R. Bringing society back in: symbols, practices and institutional contradictions. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (org.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 232–263.

GAGLIETTI, M. O poder simbólico e a distância entre os dois Brasis: o formal e o informal. *Revista Katálisis*, v. 9, n. 1, p. 91–98, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/FC9C7k7mQ6sYHQRT7mkb8jt/?lang=pt>. Acesso em: 19 set. 2025.

GOBBI, B. C.; CUNHA, E. P.; BRITO, M. J.; SENGHER, I. Politizando o conceito de redes organizacionais: uma reflexão teórica da governança como jogo de poder. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 3, n. 1, p. 1–15, mar. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/JM7LvBb5DbGFqT63MCjFj5M/?format=pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

GOFFMAN, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*. Trad. Maria Lopes. Petrópolis: Vozes, 1986.

GOMES, R. S. *et al.* Inovação e mudança organizacional sob a ótica da teoria institucional. *Revista de Gestão e Secretariado – G&Sec*, v. 16, n. 3, p. 1–20, 2025. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/4777/3132>. Acesso em: 19 set. 2025.

GREENWOOD, R.; RAYNARD, M.; KODEIH, F.; MICELOTTA, E. R.; LOUNSBURY, M. Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management Annals*, v. 5, n. 1, p. 317–371, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19416520.2011.590299>

GUIMARÃES, T. de A. *et al.* Explorando o construto organização de aprendizagem no setor público. *Organizações & Sociedade*, v. 10, n. 27, p. 111–125, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/tZmgvCKstcP3mFrm7QzGsRd>. Acesso em: 21 set. 2025.

ISO — INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. *ISO 37000:2021 — Governance of organizations: guidance*. Genebra: ISO, 2021. Disponível em: https://committee.iso.org/ISO_37000_Governance. Acesso em: 19 set. 2025.

LEVORATO, D. C. S.; SILVA, E.; WOIDA, L. M. Gestão da mudança e implantação da cultura de inovação: revisão e integração. *Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação*, v. 17, n. 2, p. 1–18, 2021. Disponível em: <https://rbbd.febab.org.br/rbbd/article/view/1607>. Acesso em: 19 set. 2025.

LEWIN, Kurt. A origem do conflito no casamento. In: LEWIN, K. (org.). *Problemas de dinâmica de grupo*. São Paulo: Cultrix, 1948. p. 100–118.

MAINARDES, Jefferson. Ética, integridade e cultura de integridade: reflexões a partir do contexto brasileiro. *Horizontes*, v. 41, n. 1, 2023. DOI: 10.24933/horizontes.v41i1.1624.

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

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. 31, p. 121–132, nov. 2008. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/28083>. Acesso em: 12 ago. 2025.

MEDEIROS, J. P. Culturas docentes e cultura organizacional num Instituto Federal de Educação. *Regae – Revista de Gestão e Avaliação Educacional*, v. 11, n. 20, 2022. DOI: 10.5902/2318133868214.

MEDEIROS, A. P.; SANTOS, J. L. G.; ERDMANN, R. H. A Teoria Fundamentada nos Dados na pesquisa em Administração: evidências e reflexões. In: SEMEAD, 22., 2019, São

Paulo. *Anais*. São Paulo: FEA/USP, 2019. Disponível em: <https://login.semead.com.br/22semead/anais/arquivos/1202.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. Trad. Ailton B. Brandão. São Paulo: Atlas, 2003.

MINTZBERG, Henry. *Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management*. New York: Free Press, 2000.

MINTZBERG, Henry. *The rise and fall of strategic planning*. New York: Free Press, 1994.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. 5. ed. Trad. Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2015.

NEWMAN, Saul. A servidão voluntária revisitada: a política radical e o problema da auto-dominação. *Revista Verve*, n. 20, p. 23–48, 2011. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/verve/article/download/14543/10573>. Acesso em: 19 set. 2025.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M. *et al.* Integridade, ética e combate à corrupção no campo da administração pública brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 29, 2024. DOI: 10.12660/cgpc.v29.92312.

PAULA, M. F. M. de. Ambientes complexos e a superação da gestão por comando e controle nas operações de inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*, n. 13, p. 45–59, 2018. Disponível em: <https://rbi.abin.gov.br/RBI/article/view/149>. Acesso em: 19 set. 2025.

PLATÃO. *A República*. Trad. Maria Helena da Rocha Pereira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1972.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 14, n. 3, p. 5–24, 2011. Disponível em: https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/download/314/pdf_162/2405. Acesso em: 19 set. 2025.

RODRIGUES, A. L.; PRADO, M. M.; SANTOS, C. S. A experiência da discricionariedade: um estudo com membros das carreiras de gestão. *Revista de Administração Pública*, v. 58, n. 4, e2023–0209, 2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/91784>. Acesso em: 19 set. 2025.

ROSSETTO, C.; ROSSETTO, A. Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional. *RAE-eletrônica*, v. 4, n. 1, p. 1–15, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/raeel/a/TFVJW3fpKhSKLqZv5RQy6vy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 set. 2025.

SANTANA, I. L. Performatividade e real: os limites da subversão em Judith Butler. *Instauratio Magna*, v. 1, n. 3, 2021. ISSN 2763-7689. Disponível em: <https://doi.org/10.36942/rfim.v1i3.546>. Acesso em: 21 set. 2025.

SANTOS, I. G.; SÁTYRO, N. Mudança institucional: contribuições para uma agenda de pesquisa nacional. *Cadernos de Ciências Humanas – Especiaria*, v. 36, p. 1–27, 2023.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/Y4R79PPgG3xJtcFmbYyznhK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 set. 2025.

SCHEIN, Edgar H. *Cultura organizacional e liderança*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SCOTT, W. Richard. *Institutions and organizations: ideas and interests*. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2008.

SELL, Carlos Eduardo; MARTINS, Carlos Benedito (org.). *Teoria sociológica contemporânea: autores e perspectivas*. Petrópolis: Vozes, 2022.

SILVA, W. R.; MACHADO NETO, A. J. A relação sistêmica da organização e seu ambiente: cultura, incertezas e o desafio do desenvolvimento. *Revista Gestão & Conhecimento*, edição especial, nov. 2012. Disponível em:

https://www.pucpcaldas.br/graduacao/administracao/revista/artigos/esp1_8cbs/17.pdf. Acesso em: 19 set. 2025.

SOUZA, R. B. de. Formas de pensar a sociedade: o conceito de habitus, campos e violência simbólica em Bourdieu. *Revista Ars Historica*, n. 18, p. 1–20, 2020. Disponível em:

<https://revistas.ufrj.br/index.php/ars/article/download/45305/24367/0>. Acesso em: 12 ago. 2025.

SPINELLI, M. V. C.; TEIXEIRA, M. A. C. A estruturação de sistemas de integridade como política pública. *Cadernos da Escola Paulista de Contas*, v. 1, n. 12, p. 66–82, 2024.

Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/286>. Acesso em: 19 set. 2025.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, n. 58, p. 225–254, 2003. Disponível em:

<https://scielo.br/j/ln/a/DRZGLBNZMNRmQJNXRC8XLfr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 set. 2025.

WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 3. ed. rev. e ampl. Trad. Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2007.