

A construção de uma identidade: Vinte anos de CGU

Romualdo Anselmo dos Santos¹

Resumo: O presente artigo resume a trajetória da Controladoria-Geral da União (CGU) desde a sua sugerida criação, em 2003, considerando os moldes atuais, até os dias de hoje. O estudo tem como base teórica o institucionalismo histórico e discute as mudanças ocorridas na instituição de controle nesses vinte anos de atuação. A evolução institucional da CGU caracteriza-se por ameaças, embates entre coalizões, mudanças incrementais e não incrementais, e entregas à sociedade brasileira que a transformaram em referência em suas áreas de atuação. O artigo aponta que a CGU, fez opções em sua história que visavam primariamente à proteção institucional, graças à atuação de *knowledge brokers* e em razão de contextos políticos em que esteve inserida. O artigo conclui que independentemente das prioridades escolhidas pela instituição nas ações de controle interno, proteção do patrimônio público, fortalecimento do controle social ou enfrentamento da corrupção, a CGU construiu uma identidade reconhecida nacional e internacionalmente.

Palavras-chave: Anticorrupção. Controladoria-Geral da União. Controle interno. Identidade institucional. Institucionalismo histórico.

1. Auditor Federal de Finanças e Controle. Doutor em Ciência Política pela Universidade de Sheffield, Reino Unido.

INTRODUÇÃO

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Poder Executivo Federal que tem como função a proteção do patrimônio público *lato sensu*. Ela centraliza, no âmbito da União, as atividades previstas nas finalidades do art. 74 da Constituição Federal. Em 2023, essa instituição completa 20 anos, considerando a estrutura macrofuncional atual. Este estudo tem o objetivo de descrever essa trajetória de duas décadas.

A CGU é órgão de controle interno na essência, mas passou a assumir responsabilidades para além disso. Essas assunções dizem muito a respeito do desenvolvimento institucional desse órgão de controle e sobre a construção de sua identidade e referência nacional, e até internacional, nas áreas em que atua. O caminho percorrido pela CGU será aqui analisado com o prisma do institucionalismo histórico. Nesse sentido, outras análises a partir de perspectivas distintas poderão surgir e apontar para diferentes direções. É a falseabilidade apontada por Karl Popper tão esperada por quem faz ciência.

Ao adotar o institucionalismo histórico, o que será feita é uma análise de encontros e desencontros entre a instituição de controle e as partes com ela relacionadas, sejam sociedade, governo, gestores e seus próprios servidores. As observações serão feitas majoritariamente tendo as mudanças institucionais como referência. Outra perspectiva a observar na trajetória da CGU é aquela de tentativas fracassadas de mudanças institucionais. Issar e Dilling (2022), ao estudarem o tema, reforçam que as tensões entre os agentes de mudanças e os defensores do *status quo* estão ao mesmo tempo no centro das tentativas fracassadas e nas mudanças incrementais. Esses autores asseveram que há efeitos políticos nas tentativas fracassadas de mudanças.

Ao longo das décadas, a CGU foi alvo de propostas de desmembramento de suas macrofunções, de mudança completa do seu nome (CONJUR, 2016), de diminuição do seu status de ministério (RAVAZZANO, 2016) e de transformação em órgão independente, tal qual um Ministério Público (SANTOS, 2013). Essas propostas, ainda que não tenham se concretizado, em grande medida pela ação de defensores do *status quo* institucional (CAPOCCIA, 2016), impactaram pessoas e ações do órgão de controle.

Os movimentos contrários à estrutura estabelecida levaram ao aprimoramento das macrofunções, tornando a CGU o órgão central não apenas do SCI, mas também do sistema de ouvidorias, do sistema de corregedorias e do sistema de integridade. Embates em relação à competência da instituição em conduzir os acordos de leniência (OLIVEIRA, 2015; PEREIRA, 2016), sob a égide da Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846/2013, conduziram à especialização nesse tema, a assinaturas de acordos de cooperação técnica com outros órgãos e ao número crescente de acordos celebrados (CGU, 2023b). O conjunto de movimentos contrários trouxe publicidade para o que o ex-ministro da pasta, Jorge Hage, considerou “*uma marca conhecida no Brasil inteiro (...) e em todos os organismos internacionais de combate à corrupção*” (SCHREIBER, 2016).

Este estudo está dividido em seis seções. A primeira lida com o referencial teórico do institucionalismo histórico e traz pontos principais dessa vertente do institucionalismo. Na segunda parte, o estudo aborda a busca do órgão de controle de aproximação com a sociedade a partir de programas inovadores. Na seção terceira, a abordagem trata da CGU como agência anticorrupção e a sua inserção internacional. Na seção seguinte, o foco é a preocupação da instituição com a qualidade dos seus trabalhos e como isso levou ela, mesmo diante de conflitos, a se tornar referência em suas áreas de atuação. Na quinta seção, o estudo trata de uma mudança de foco da CGU e sua busca incessante por justificar-se a partir dos benefícios financeiros gerados por suas ações. A sexta e última parte traz à luz o contexto atual da instituição e os desafios que se apresentam para a coalizão que a conduz.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A preocupação em compreender como as instituições se desenvolvem e mudam é recorrente na literatura (EMMENEGGER, 2021; HACKER, PIERSON THELEN, 2015; STEINMO e THELEN, 1992). No sentido de colaborar para esse entendimento, a corrente institucionalista de análise desenvolveu o que se considera institucionalismo histórico para reconhecer aspectos da trajetória das organizações que são essenciais para entender o desenvolvimento e as mudanças (THELEN, 2004).

Na essência, essa linha defende que a história importa e que as instituições sofrem alterações não necessariamente por escolha racional de agentes, ou seja, por uma ação unidirecional, mas a partir de influências mútuas entre atores envolvidos e que as instituições são legados concretos de um processo histórico (STEINMO e THELEN, 1992).

O institucionalismo histórico, nesse sentido, considera contextos, interações entre indivíduos e entre eles e as organizações, variáveis externas e internas e destaca mudanças graduais. Pierson (2004) defende que o institucionalismo histórico tem base nos seguintes pontos-chaves: que o processo político é mais bem compreendido se estudado ao longo do tempo; que as restrições estruturais sobre as ações dos indivíduos, em particular aquelas oriundas do governo, são importantes fontes para nortear o comportamento político; e que estudos de caso devidamente investigados são ferramentas poderosas para identificar fontes de mudanças.

O desafio que se apresenta ao institucionalismo histórico é desenvolver uma análise que difere da tradição da escolha racional. Em outras palavras, quer o institucionalismo histórico promover o equilíbrio entre interesses dos indivíduos e interesses da instituição ao explicar um legado institucional. Aqui, o indivíduo não é o centro do universo institucional. Na abordagem histórica, a ênfase está em como as instituições emergem do e sobre seu processo temporal concreto (THELEN, 1999).

As instituições exercem papel determinante no âmbito político, uma vez que moldam as ações dos indivíduos, porém, em determinados momentos, podem ser afetadas por escolhas coletivas e individuais (KOELBLE, 1995). Hall e Taylor (1996) argumentam que, para os defensores do institucionalismo histórico, as instituições são vistas como aspectos relativamente persistentes na paisagem histórica. Ocorre que essa relativa persistência segue caminhos particulares dentro de um processo de configuração e reconfiguração ao longo do tempo. Em se tratando da CGU, como será evidenciado ao longo deste estudo, essa reconfiguração é uma questão de sobrevivência.

As mudanças são regra no institucionalismo histórico. Instituições públicas não são estáticas e isso não tem nada a ver com instabilidade. Mudanças incrementais acontecem constantemente, porém, o que se discute são os tipos e intensidades

dessas mudanças e sob quais configurações políticas (HACKER, PIERSON, THELEN, 2015). Nos vinte anos de existência da CGU (2003 a 2023) – recorte temporal considerando apenas a configuração pela qual a instituição ficou conhecida nacionalmente –, o que permaneceu constante foi seu papel como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal^[2]. Excetuando-se essa estável competência, para onde quer que se observe, a dinâmica do e no órgão de controle tem sido regra.

A transição de governo é sempre momento crítico para as instituições (MORLINO, 2008; STEINMO e THELEN, 1992). Independentemente do nível de maturidade, a expectativa de que “*algo acontecerá*” ronda o imaginário dessas estruturas públicas. Por prudência ou mesmo por experiência, sobretudo no meio dos agentes públicos, o cenário projetado é predominantemente pessimista. A máxima resultante é de que a decepção é proporcional à expectativa. Mas, o que dizer quando ocorre justamente o contrário, ou seja, quando uma instituição ganha força e evolui em função de transições governamentais? Esse é o exemplo da Controladoria-Geral da União – CGU (SANTOS, 2013).

AO ENCONTRO DA SOCIEDADE

Os órgãos de controle ou de *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998), tais como a CGU, por natureza e historicamente, consideram-se autossuficientes (insulados³). Dotados de mandamento legal, corpo técnico próprio, procedimentos singulares e, no mínimo, relativo poder de coerção, os órgãos de controle brasileiros admitem, quando muito, cooperações entre eles próprios, desde que isso não represente cessão de espaço que cada um ocupa. A sociedade não faz parte do processo, salvo como coadjuvante: essa é a regra. Os resultados dessa tradição são a baixa confiança do cidadão nas instituições (LATINOBARÓMETRO, 2021), fenômeno que o distancia e o inibe a colaborar; e o desenvolvimento de instituições alheias à realidade (OLIVEIRA, 2021).

2. A Lei nº 10.180/01, em seu artigo 22, inciso I, define a Secretaria Federal de Controle Interno, unidade integrante da CGU, como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

3. Sobre o insulamento burocrático, ver rica discussão em Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018).

Ao analisar o conceito de *accountability*, Schelder (1999, p.26) argumenta ser difícil crer na sobrevivência a longo prazo de instituições de *accountability* insuladas e isoladas, sem que elas próprias sejam *accountable* por meio de uma “*reciprocal accountability*” ou “*recursive accountability*”. No primeiro meio, agentes performam o “check and balance” mutuamente, já no segundo, um agente presta contas a outro agente que presta contas a um terceiro que, por sua vez, presta contas ao primeiro. Essa busca por ser uma instituição mais *accountable* e, conseqüentemente, mais longeva, inaugura a trajetória da CGU em 2003.

A estratégia do novo ministro Waldir Pires⁴ era a de abrir a instituição e aproximá-la da sociedade, torná-la *accountable* de fato. Em suas palavras, “o controle deveria ir aonde o povo estivesse, apresentar-se e fazer-se conhecido”. Esse movimento foi possível por meio de uma política de ocupação de espaços vazios, com base em ações e programas inovadores, tais como o **Olho Vivo no Dinheiro Público**⁵ e o **Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos**⁶, para além da simples ideia de controle burocrático (SANTOS, 2013a). Não se pode afastar o fato de que essa reorganização institucional foi possível em razão da mudança nos arranjos de poder em nível nacional. A carta branca recebida por Waldir Pires pesou nesse processo.

Uma reorganização interna precedeu o movimento externo. O próprio nome, que viria a se tornar uma marca, já começou o ano de 2003 mudado. Adotar o termo Controladoria em lugar do anterior Corregedoria diz muito das intenções dos incumbentes governamentais de então. Nada contra a designação originária, principalmente por ser ela hoje a denominação de importante unidade da CGU. A opção por Controladoria, tecnicamente, leva-nos a refletir com base em teoria dos conjuntos, ou seja,

4. Waldir Pires foi o ministro que inaugurou a trajetória da CGU em 2003, ocupando a pasta até março de 2006. Antes desse posto, havia sido ministro da previdência social (1985 a 1986), governador da Bahia (1987 a 1989), deputado federal por três mandatos e consultor-geral da república no governo João Goulart.

5. O **Programa Olho Vivo** foi lançado em setembro de 2003 e o foco era o fortalecimento do controle social e a participação cidadã no acompanhamento da gestão pública, por meio de capacitações presenciais e a distância da sociedade, distribuição de material didático, debates e fóruns.

6. Implementado a partir de 2003, o **Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos** objetivava desencorajar a corrupção e estimular a participação da sociedade no acompanhamento dos gastos públicos. Municípios eram selecionados por sorteios realizados pela Caixa Econômica Federal e os recursos federais por eles recebidos e executados eram fiscalizados por uma equipe formada por auditores da CGU e parceiros de outras instituições, tendo os resultados publicados na internet.

sobre o que contém e o que está contido em matéria de controle interno. A Controladoria é a unidade central de um sistema de controle interno que, por sua vez, possui quatro (macro)funções: auditoria, correição, ouvidoria e prevenção (BRAGA e SANTOS, 2016). A Corregedoria abarca exclusivamente a macrofunção correição, daí a conveniência e oportunidade em adotar a denominação Controladoria.

É importante notar que esse movimento, simples na imagem, demonstra uma mudança institucional significativa. Em outras palavras, a adoção do termo Controladoria e sua inserção no arcabouço legal-normativo, é fruto da escuta pelas autoridades políticas das ideias do corpo técnico da CGU. Um exemplo de fato da gestão *bottom-up* em meio à tradicional e comum *top-down* no âmbito da Administração Pública brasileira. A melhor escuta pela alta administração da CGU nos seus anos iniciais pode ser entendida como o reconhecimento pleno e a colocação em prática do significado de sua mais antiga macrofunção, ou seja, a auditoria. A palavra auditoria vem do latim *audire*, que quer dizer ouvir. Entretanto, as auditorias conduzidas pela CGU, em particular, e pelos órgãos de controle em geral, naqueles tempos, carecia desse entendimento (CAMPANA, 2017). Para uma perspectiva baseada no institucionalismo histórico, como bem ensina mais recentemente Emmenegger (2021), mudanças institucionais na CGU, por assim dizer, estavam no *script*.

Para as populações dos municípios beneficiados pelos programas da CGU, a mudança institucional foi observada de perto. Seja por meio da ação educativa/preventiva (Olho Vivo), seja educativa/repressiva (Fiscalização a partir de Sorteios), a presença da CGU movimentou como nunca as rotinas locais e gerou apoio e expectativas na sociedade e interesse da Academia, de tal forma que mereceram estudos e pesquisas (FERRAZ e FINAN, 2008; SANTANA, 2009; LONGO, 2015) e foram o embrião para a organização, anos mais tarde, da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, a Consocial⁷. As expectativas da sociedade e o interesse acadêmico despertados pela mudança institucional do órgão de controle foram impactos que podem ter sido esperados pelos dirigentes da CGU.

7. A Consocial foi um processo nacional de discussões, coordenado pela CGU, que se estendeu de julho de 2011 a abril de 2012 em todo o Brasil, mobilizando diretamente mais de 150 mil cidadãos representados por cerca de 1,2 mil delegados na etapa nacional, que ocorreu em Brasília entre 18 e 20 de maio de 2012.

O fato é que essas mudanças e seus efeitos não levaram à acomodação, pelo contrário, outros incrementos institucionais vieram em seguida.

De maneira a atender em parte às demandas da sociedade, a instituição fortaleceu seus canais de interação, normativamente e estruturalmente. As macrofunções prevenção e ouvidoria tiveram reforço legal por meio, respectivamente, da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e da Lei de Proteção do Usuário do Serviço Público (Lei nº 13.460/2017). A unidade Ouvidoria-Geral da União (OGU) foi robustecida com pessoal e espaço institucional e o Portal da Transparência (portaldatransparencia.gov.br) e a plataforma de acesso à informação (FalaBr.gov.br) obtiveram upgrades e se transformaram nos principais meios digitais de comunicação com a sociedade.

AGÊNCIA ANTICORRUPÇÃO E A INSERÇÃO INTERNACIONAL

A CGU é marco de uma mudança abrupta no modelo de enfrentamento da corrupção no Brasil. Pela primeira vez uma instituição singular se auto-define como agência anticorrupção (AAC) e passa a formular e conduzir políticas públicas na área (CGU, 2023a). Antes dessa assunção, a corrupção era muito mais assunto de polícia do que de política pública, mesmo considerando que estava (e está) no dia a dia do país. Não se discutirá se a CGU faz ou não jus a esse título, análises mais ricas sobre as características de uma agência anticorrupção podem ser encontradas em Sousa (2008), Doig e Norris (2012) e Macedo e Vianna (2018). Ademais, entende-se que o enfrentamento da corrupção no Brasil enquadra-se em um formato multiagências (OLIVEIRA e SOUSA, 2017), porém, a autodeclaração da CGU é relevante para a própria construção da identidade da instituição.

Ter uma AAC para chamar de sua não foi apenas uma exibição. O governo brasileiro havia ratificado, em 2002, a Convenção Interamericana contra a Corrupção e se comprometido a criar, manter e fortalecer instituições anticorrupção. O país aderiu à convenção antissuborno da OCDE e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção entrou no ordenamento jurídico nacional em 2006. Todos esses “acordos” internacionais contêm compromissos que levam ao estabelecimento de organismos próprios

anticorrupção. Para além disso, no ambiente internacional, sobretudo no meio das organizações multilaterais, ressaltar a existência e as ações positivas de uma AAC pode somar pontos para o ingresso a clubes fechados de nações, a exemplo da OCDE-Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, desejo não escondido por nenhum governo brasileiro desde Fernando Henrique Cardoso.

A CGU foi, por assim dizer, um instrumento para inserção internacional do Brasil. Exemplo prático foi a vinda ao país, em 2005, do IV Fórum Global de Combate à Corrupção, evento multilateral, que teve a CGU como coordenadora e parcerias com a Transparência Brasil e o Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime (UNODC). Desde então, servidores da CGU realizaram dezenas de visitas internacionais para apresentar as iniciativas da instituição e participar de discussões em fóruns a respeito do tema anticorrupção. A CGU recebeu visitas oficiais de delegações de vários países em reciprocidade e com interesse em saber um pouco mais sobre as ações locais (SANTOS, 2013a). Internamente, diante dos desafios assumidos, a instituição passou por novo rearranjo com a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), em 2006. Essa unidade passou a ser responsável não somente pelo fortalecimento do controle social, mas também pelas “relações internacionais” brasileiras quando o assunto envolvia as funções e programas conduzidos pela CGU.

Na visão de Wilson (2000), mudanças institucionais como as observadas na CGU em relação ao enfrentamento da corrupção decorrem da assunção do problema pelo governo federal a partir da ação de iniciadores e fomentadores de políticas públicas. Isso quer dizer não apenas que o enfrentamento da corrupção estava reformulando o conteúdo da agenda governamental, mas também que havia correspondente reformulação na instituição implementadora.

Nessa linha anticorrupção, vale destacar as ações denominadas operações especiais, que são realizadas em conjunto com a Polícia Federal (PF) e o Ministério Público (MP). De vertente repressiva, essas parcerias saltaram de apenas uma operação em 2003 para 96 operações no ano de 2020, com uma média de 32 operações por ano, em um considerável incremento a partir de 2010 (CGU, 2023). O crescimento quase que exponencial dessas opera-

ções ao longo dos anos revela o aprimoramento das instituições envolvidas em lidar com casos de corrupção e a boa interação entre elas. Essas condições são essenciais para o enfrentamento do problema, como bem aponta Santos (2013b).

O crescimento das operações especiais acontece em paralelo ao advento da Lei nº 12.846/2013, a Lei Anticorrupção. O referido diploma legal trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública, atos esses associados a práticas de corrupção. A Lei Anticorrupção é relevante para a CGU, porque mantém a instituição em evidência, uma vez que atribui a ela, no âmbito do Poder Executivo Federal, a competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização e celebrar acordos de leniência com pessoas jurídicas. Tanto as operações especiais, como as ações previstas na Lei Anticorrupção ressaltam o lado repressivo do órgão de controle e ambas, pelo impacto nos locais de sua realização e considerando o grande apelo midiático, tornaram-se vitrine e atividades prioritárias para a CGU. Mais tarde, em 2019, a instituição aposta em nova reestruturação, com a criação da Secretaria de Combate à Corrupção (SCC), unidade responsável por propor, sistematizar e padronizar procedimentos e atos normativos relacionados aos acordos de leniência, inteligência e operações especiais.

A tendência repressiva descrita acima, ainda que represente mudança momentânea no foco da instituição de controle, por mais que encontre resistências internas (e externas), revela uma tradição da CGU: a habilidade de aproveitar oportunidades, ocupar espaços e ir se adaptando ao contexto, sem, contudo, deixar de existir como instituição. Emmenegger (2021) atribui essa estabilização institucional em paralelo às mudanças de foco a coalizões internas e externas que, com o passar do tempo vão se modificando/alternando, porém, sem extinguir a instituição.

A PREOCUPAÇÃO COM A QUALIDADE E A REFERÊNCIA INSTITUCIONAL

No processo de aquisição de valor e estabilidade ao longo da trajetória, a busca pela qualidade dos trabalhos tem papel de destaque. A qualidade ambicionada e conferida aos trabalhos é causa e consequência da exposição crescente da instituição

e um requisito para manter sua ambiciosa missão⁸. Nesse processo de qualidade, vale destacar os investimentos e incentivos à formação e capacitação dos servidores e a adoção de padrões internacionais. Destaque-se aqui o rigoroso Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM)⁹ para o setor público, desenvolvido pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA) com apoio do Banco Mundial. A CGU é uma das duas instituições de controle brasileiras a receber a certificação nível 2 nesse modelo, o que representa “*avanços em maturidade e alcança validação externa de alinhamento com as melhores práticas internacionais*” (CGU, 2022).

O fortalecimento da macrofunção auditoria no âmbito do órgão central do Sistema de Controle Interno é um resgate de atribuições constitucionais que estão nas raízes da Controladoria, em particular na sua Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). Esse recrudescimento da auditoria vai ao encontro do caráter preventivo do controle interno e do fortalecimento da gestão pública, na forma como apontou Balbe (2010). Por meio dessa macrofunção, a instituição vem buscando aproximar-se dos gestores e dos órgãos públicos a partir de trabalhos de avaliação e consultoria. Ao tratar aqui de raízes da Controladoria, a intenção é ressaltar que a instituição não surge do vácuo. A SFC, hoje sua maior unidade, foi criada em 1994 pela Medida Provisória nº 480, e trouxe para a CGU mais do que história.

São da SFC as pessoas responsáveis por transmitir os conhecimentos à recém-criada CGU e permitir que esses conhecimentos se transformassem em programas e ações inovadores. Esses *knowledge brokers*, como destacado na literatura organizacional (MCLOUGHLIN et al. 2020; BOARI e RIBOLDAZZI, 2014; HARGADON, 2002), agem como facilitadores de aprimoramentos e assumem o papel de tradutores de ideias e práticas em ações concretas. Não se pode afastar o fato de que esses mesmos agentes podem também atuar como *gatekeepers*, no sentido positivo de preservar a essência da atividade de Controladoria, concorrendo para a sua estabilidade institu-

8. “Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.”

9. Framework internacionalmente reconhecido que identifica os fundamentos necessários para uma auditoria interna efetiva, de modo a atender às necessidades da administração da organização e às expectativas profissionais da função. Além de ser uma ferramenta estratégica, uma estrutura para autoavaliação e avaliações externas e um roteiro para melhoria e desenvolvimento ordenados.

cional. A atuação desses agentes, hoje espalhados em todas as unidades da instituição, explica em parte o processo rotineiro de inovação da CGU, recombinao conhecimento anterior em novas ações.

As inovações perpetradas por esse órgão central de diferentes sistemas (de controle interno, de ouvidorias, de corregedorias e de integridade pública) não se limitam ao consumo interno. A CGU hoje é referência como modelo de controladoria, tendo sua estrutura servida de espelho para os entes subnacionais (CRUZ et al. 2014); tem padrão de maturidade de ouvidoria replicado (AMORIM, 2022; PICCINI e FALCÃO, 2022); e é *benchmark* para questões relativas à transparência no Brasil (RESENDE e NASSIF, 2015). Isso sem contar no lugar de fala sobre assuntos concernentes ao enfrentamento da corrupção e à proteção do patrimônio público.

Ser referência não foi algo acidental, pelo contrário. Em seu Planejamento Estratégico 2020-2023, a CGU estabelece como visão “*ser reconhecida pelo cidadão como indutora de uma Administração Pública íntegra, participativa, transparente, eficiente e eficaz*”. O plano é ambicioso e demonstra, com base em mapa estratégico e cadeia de valor, o desenvolvimento de estrutura complexa e especializada que representam requisitos próprios de um processo de institucionalização, com base no modelo desenvolvido por Huntington (1968). Ser referência traz consigo não apenas bônus, assim, há *trade-offs* suportados pela CGU diante dessa escolha.

Frustrar expectativas é o principal risco para aquelas instituições que se querem referência. Para a CGU, isso não foi diferente, particularmente com os setores da sociedade que foram chamados a participar de suas ações. Ter o reconhecimento do cidadão é conquista que demanda manutenção permanente, considerando o nível de exigência desse agente. A partir do momento em que sua participação é requerida, seja pelas manifestações de ouvidoria, seja pelas presenças em eventos de capacitação, cria-se uma obrigação de *retorno* constante por parte da instituição. Por mais que esse *feedback* seja planejado internamente, tem sido institucionalmente muito difícil para a CGU atender adequadamente o pós-venda, situação que tem gerado certo distanciamento do cidadão e exigido um esforço dobrado para a sua reconquista.

Em outra vertente, ser referência para o aprimoramento da gestão a partir das recomendações

oriundas das ações de avaliação e consultoria pode inibir o próprio aprimoramento. Essa inibição é tanto maior quanto maior for a distância entre quem controla e quem é controlado. Olivieri (2016) caracteriza bem essa distância ao apresentar questões negativas levantadas por controlados em relação à atuação de quem controla: controle de legalidade em vez de desempenho; atuação policesca em busca de irregularidades; desuniformidade de interpretações sobre mesmas situações entre diferentes órgãos de controle; e tentativa de tomada de decisão em relação a procedimentos administrativos dos controlados. Não há como dissociar essas questões da rotina da CGU, situação que demonstra que o empoderamento do órgão de controle (SANTOS, 2013a) não encontra correspondência nos órgãos controlados.

A MODA É O BENEFÍCIO FINANCEIRO

A maturidade alcançada pela CGU nesses vinte anos de trajetória a levou a ser responsável por programas e objetivos contidos no planejamento governamental. As mudanças institucionais discutidas mais cedo neste artigo, sobretudo aquelas que tratam das variações de prioridades, foram reflexos de alterações nos instrumentos de planejamento. O Quadro a seguir compara programas, objetivos e descritores de desempenho atribuídos à CGU nos dois últimos Planos Plurianuais (2016-2019 e 2020-2023). Em termos de planejamento estratégico governamental, nota-se, à primeira vista, uma redução drástica no número das atribuições de agenda da CGU entre 2016 e 2020, sobretudo em relação aos objetivos e, conseqüentemente, entre descritores de desempenho.

Em uma avaliação mais preciosa, alguém poderia considerar que os objetivos descritos no PPA 2016-2019 em três blocos estariam contidos no bloco unitário do PPA 2020-2023. Em ambos os planos, consideram-se nos objetivos o aprimoramento da gestão/fortalecimento da gestão; fortalecimento do controle social e da transparência/fortalecimento da participação social; e enfrentamento da corrupção/combate à corrupção. Até aí seria aceitável o argumento, ocorre que para cada objetivo previsto foram desenvolvidos descritores de desempenho que são essenciais para avaliar o cumprimento do antes planejado. No PPA 2016-2019, esses descritores são

amplos e claros e podem tranquilamente serem medidas de avaliação do atingimento dos objetivos. O mesmo entendimento não pode ser adotado para o PPA seguinte, cujo único descritor de desempenho é o Benefício financeiro¹⁰.

De acordo com o entendimento conceitual do referido descritor e relatos do próprio órgão de controle, os resultados financeiros servem mais para reforçar a atuação e justificar a existência da CGU do que propriamente avaliar o alcance dos objetivos. Nesse particular, vale transcrever a posição institucional a respeito:

[...] em 2020, os benefícios financeiros aprovados correspondem ao custo da CGU por aproximadamente 16 anos de trabalho da instituição, se utilizarmos como referência todo o valor empenhado pela Casa naquele ano. Se somadas as contabilizações de benefícios financeiros desde 2012, em comparação com os valores empenhados pela organização em 2020, percebemos que a Casa já se pagou por 54 anos de operação (CGU, 2021, p. 5).

10. De acordo com o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental da CGU, benefício financeiro é o resultado da economia auferida a partir da implementação, pelas unidades auditadas, de recomendações oriundas dos trabalhos do órgão de controle subtraída dos custos dessa implementação. São exemplos de benefícios financeiros a elevação de receita e a recuperação de valores pagos indevidamente.

Em uma avaliação *ex-post* do Programa 4004, constante do PPA 2020-2023, Santos (2022) concluiu haver falhas que comprometem o atingimento dos objetivos, particularmente aponta a ausência de indicadores para produtos, processos e impactos e a não correspondência entre os resultados e os impactos pretendidos pelo Programa. Essa análise corrobora o quanto descrito no parágrafo anterior, porém não será objeto de aprofundamento neste artigo. O que é relevante para a presente análise é o real sentido da opção pelo indicador benefício financeiro.

Não se pode afastar desse contexto, a decisão política, do governo que assumiu em janeiro de 2019, de extinguir e fundir órgãos e ministérios (AGÊNCIA SENADO, 2019). A Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020 (PEC 32), encaminhada pelo mesmo governo, encampa como princípio para o que chama de “novo serviço público” a eficiência e racionalidade, com base no “alcance de melhores resultados, em menos tempo e com menores custos.” A coalizão interna dominante da instituição de controle deve ter entendido o recado e buscou protegê-la pela via do benefício financeiro. Ainda que tenha sido por vias questionáveis, apesar de justas, a instituição de controle permaneceu estável diante dessa mudança no ambiente, ganhando inclusive reforço de pessoal em 2022, com um concurso esperado havia mais de oito anos.

QUADRO • PROGRAMAS/OBJETIVOS DO PPA SOB A RESPONSABILIDADE DA CGU

| PPA 2016-2019 | | |
|---|---|---|
| PROGRAMA | OBJETIVO | DESCRITOR DE DESEMPENHO |
| 2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública | <p>1157 - Ampliar a capacidade do Estado de prover entregas à sociedade com agilidade, qualidade e sustentabilidade a partir do aprimoramento da gestão de recursos e processos</p> <p>1161 - Aproximar as pessoas do Estado fortalecendo as políticas de controle social, transparência governamental e de acesso à informação</p> <p>1164 - Enfrentar a corrupção na Administração Pública Federal aprimorando os mecanismos de prevenção, detecção e punição</p> | <p>Definir diretrizes e promover avaliação da governança, da integridade, dos controles internos e da gestão de riscos a serem adotados no âmbito da Administração Pública Federal.</p> <p>Fortalecer as auditorias internas no âmbito da Administração Pública Federal</p> <p>Adotar mecanismos de fomento à implementação do Sistema Federal de Ouvidorias Públicas</p> <p>Garantir que todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal utilizem o e-Ouv</p> <p>Elaborar e acompanhar a implementação dos planos de ação bianuais brasileiros para governo aberto em articulação com órgãos de governo e sociedade</p> <p>Implementar mecanismos de ampliação da transparência pública e melhoria do serviço de acesso à informação para fomento ao controle social</p> <p>Instituir mecanismos que aprimorem o tratamento e apuração das denúncias</p> <p>Fomentar a atuação célere e efetiva dos órgãos e entidades diante de atos de corrupção</p> <p>Reduzir o percentual das reintegrações e das prescrições de penas disciplinares</p> |
| PPA 2020-2023 | | |
| PROGRAMA | OBJETIVO | DESCRITOR DE DESEMPENHO |
| 4004 - Transparência, integridade e combate à corrupção | 1213 - Fortalecer a Governança, a Gestão, a Transparência, a Participação Social e o Combate à Corrupção | Benefícios financeiros |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos Anexos dos PPA da União 2016-2019 e 2020-2023

A VOLTA DOS QUE NÃO FORAM

O ano de 2023 marca mais uma mudança de governo e a instituição de controle, para variar, prepara-se para nova reorganização interna. O corpo dirigente anunciado já no período de transição não tem o perfil do benefício financeiro, tampouco entende o enfrentamento da corrupção como fim exclusivo da instituição que somente é exercido por uma única via. Na realidade, com as exceções de praxe, os que assumem a CGU neste novo tempo já eram ou estiveram na casa. Alguns de coalizões vencidas no passado, outros apenas esquecidos, porém todos, ao que tudo indica pelas primeiras decisões, dispostos a manter a instituição estável, mas sem renunciar a mudanças como a reorganização interna e novas

criações. Mas isso não viria sem embate com a coalizão que passa o bastão.

Em razão das reorganizações internas, a instituição foi acusada, em manchete de periódico de grande circulação nacional, de “*diluir o setor de combate à corrupção*” (MARQUES e GABRIEL, 2023). A crítica, baseada em fontes internas da CGU, focava na estrutura alterada e no suposto perfil de novos dirigentes que teriam o viés de prevenção. De fato, houve a dissolução de uma secretaria que levava o combate à corrupção em seu nome, porém as ações e operações especiais continuaram a acontecer. Em relação ao perfil dos novos dirigentes, a acusação em si perde força pela contradição, uma vez que o enfrentamento da corrupção é favorecido quando se agrega ações para além das repressivas, como bem ensina a

estratégia *three-pronged* - repressão-prevenção-educação (QUAH, 2022; ADES e DI TELLA, 1997).

A movimentação interna em relação às mudanças é processo natural e compreensível. Para uma instituição responsável por ações estratégicas de Estado, com presença física permanente em todas as unidades da federação, com um corpo funcional pertencente a uma carreira sólida, que se conta aos milhares, altamente qualificado e crítico por natureza, não poderia ser diferente. As bases teóricas do institucionalismo histórico fundamentam muito bem esse contexto em que sempre viveu a CGU, ou seja, de influenciadora e influenciada pelos indivíduos que a compõem (STEINMO e THELEN, 1992), de constante dinamismo e conflitos “salutares” que colaboram para seu permanente desenvolvimento com base nas mudanças internas (THELEN, 2004).

Não é possível avaliar, neste momento, a nova coalizão dirigente da instituição de controle, pois posições precisam ainda ser ocupadas e normativos ajustados ou elaborados. Entretanto, os sinais atuais indicam que essa tradição está longe de ser alterada e esse *path dependence* vai continuar (SANTOS, 2013a). O que é possível esperar dessa situação diante daqueles que hoje conduzem a instituição é que a identidade CGU será mantida, mas como qualquer documento oficial, de tempos em tempos ela terá que ser renovada. Pode-se alterar o modelo, a foto ou mesmo incluir novos requisitos, mas o documento representará sempre a mesma essência institucional, como prova o retorno daqueles que nunca estiveram fora.

CONCLUSÃO

A trajetória institucional da Controladoria-Geral da União (CGU) nessas duas décadas foi marcada por mudanças, desafios e estabilidade. Em uma perspectiva do institucionalismo histórico, as interações entre indivíduos, contexto e organização pautaram as movimentações institucionais. Coalizões assumiram e deixaram a instituição para que novas coalizões tomassem as rédeas e permitissem que outras em seguida dessem continuidade. O estudo revelou que esse processo nem sempre foi harmonioso, o próprio referencial teórico já previa essa condição.

O povo foi o alvo preferencial da instituição em seu início, logo depois clamores internacionais mudaram o foco e ser reconhecida como agência anticorrupção passou a ser o alvo. O tempo passou e a preocupação com a qualidade dos trabalhos e a ambição de ser referência tomou o lugar. A instituição, em seguida, ganha espaço no planejamento governamental, mas usa esse instrumento em defesa própria para se justificar enquanto unidade essencial. Mudança governamental em seguida, mudança institucional em paralelo.

O estudo demonstrou que a CGU soube lidar com ambientes hostis e acabou se adaptando a contextos desfavoráveis. Indivíduos detentores do conhecimento, os *knowledge brokers* internos foram essenciais nesses momentos e guiaram várias inovações surgidas no seio da instituição de controle. Por meio dessas inovações e das mudanças delas decorrentes, a instituição tem persistido. A persistência da CGU, o estudo revelou, tem forjado uma identidade que, decorridos vinte anos da sua organização, mantém a estabilidade institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADES, A., & DI TELLA, R. The New Economics of Corruption: A Survey and some New Results. *Political Studies*, 45(3), 496–515, 1997 Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00093> Acesso em: 6 maio 2023
- AGÊNCIA SENADO. Senadonotícias. *Com vetos, Bolsonaro sanciona lei que reorganiza ministérios*. Da Redação, 19/06/2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/19/com-vetos-bolsonaro-sanciona-lei-que-reorganiza-ministerios>. Acesso em: 5 maio. 2023
- AMORIM, Dênia Aparecida de. *Adequação das ouvidorias universitárias públicas ao modelo de maturidade da CGU*. [Dissertação]. Mestrado em Administração Pública. Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2022.
- BALBE, Ronald da Silva. *O resultado da atuação Controle Interno no contexto da Administração Pública Federal brasileira* [Dissertação]. Mestrado em Administração. Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas. Instituto Universitário de Lisboa. 2010
- BOARI, Cristina; RIBOLDAZZI, Federico. How *knowledge brokers* emerge and evolve: The role of actors' behaviour, *Research Policy*, Volume 43, Issue 4. 2014, Pages 683-695. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733314000171>. Acesso em: 3 maio. 2023.
- BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; SANTOS, Franklin Brasil. Do paradoxo a efetividade: a controladoria pública como um instrumento de um estado mais eficiente e uma sociedade mais participativa. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Org.). *Controladoria no Setor Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 375- 392.
- CAMPANA, P. de S. P. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. *Revista de Direito*, [S. l.], v. 9, n. 01, p. 189–216, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/252703892017090107>. Acesso em: 2 maio. 2023.
- CAPOCCIA, G. (2016). When Do Institutions “Bite”? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change. *Comparative Political Studies*, 49(8), 1095–1127. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010414015626449>. Acesso em: 10 abr. 2023.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira (orgs). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. – Brasília: Ipea : Enap, 2018. p. 59-84.
- CONJUR. *Marca Conhecida - Jorge Hage critica mudança na CGU; para novo ministro, órgão se fortalece*. 16 maio de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-16/extincao-cgu-choca-preocupa-afirma-ex-ministro>. Acesso em 1 mai. 2023
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Histórico*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico/historico-2>. Acesso em: 20 Abr. 2023.
- _____. *Acordo de Leniência*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia>. Acesso em 20 abr. 2023.
- _____. *Relatório consolidador dos benefícios aprovados em 2020*. Secretaria Federal de Controle Interno – CGU. Brasília, 2021.
- CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; SPINELLI, Mário Vinícius Claussen; SILVA, Thomaz Anderson Barbosa; CARVALHO, Marco Antonio Teixeira. Controle interno em municípios brasileiros: uma análise das controladorias-gerais dos municípios diante do modelo da Controladoria-Geral da união. *Revista de Gestão Pública*, Volumen III, Número 2, Julio-Diciembre 2014, pp. 297-328

- DOIG, A., & NORRIS, D. (2012). Improving anti-corruption agencies as organisations. *Journal of Financial Crime*, 19(3), 255-273. <https://doi.org/10.1108/13590791211243101>.
- EMMENEGGER, P. Agency in historical institutionalism: Coalitional work in the creation, maintenance, and change of institutions. *Theory and Society* (50) 607-626. 2021.
- FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, 5 jan. 2008. v. 123, n. 2, p. 703-745
- HACKER, Jacob S; PIERSON, Paul; THELEN, Kathleen. 7 Drift and conversion: Hidden faces of institutional change. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2015. p. 180-208.
- HARGADON, Andrew. Brokering knowledge: Linking learning and innovation, *Research in Organizational Behavior*, Volume 24, 2002, Pages 41-85. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0191308502240034>. Acesso em: 3 maio. 2023.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. Political Science and the three New Institutionalism. *Political Studies*, 44 (4): 936-957, 1996.
- HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press. 1968
- ISSAR, S., & DILLING, M. (2022). Analyzing Failed Institutional Change Attempts. *Political Research Quarterly*, 75(1), 203-215. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1065912921989442>. Acesso em: 20 abr. 2023
- KOELBLE, Thomas. The New Institutionalism in Political Science and Sociology. Review Article. *Comparative Politics*. 27 (2): 231-243, 1995.
- LATINOBAROMETRO. *Informe 2021*. Corporación Latinobarómetro. Santiago, Chile. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> Acesso em: 28 abr. 2023.
- LONGO, G. F. AVALIAÇÃO DE IMPACTO DAS AUDITORIAS DA CGU NOS RECURSOS DO FUNDEF. *Revista da CGU*, [S. l.], v. 7, n. 10, p. 25, 2015. DOI: 10.36428/revistadacgu.v7i10.8. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/1. Acesso em: 27 abr. 2023.
- MACEDO, Alexandre Cordeiro e VIANNA, Marcelo Pontes, AGÊNCIA ANTICORRUPÇÃO: UM MODELO A SER ALCANÇADO (Anticorruption Agency: More Independence and Autonomy) (November 12, 2018). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3283048> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3283048>. Acesso em: 15 abr. 2023.
- MARQUES, José GABRIEL, João. *CGU de Lula dilui setor de combate à corrupção e diz priorizar prevenção*. 21 de março de 2023, Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/03/cgu-de-lula-dilui-setor-de-combate-a-corrupcao-e-diz-priorizar-prevencao.shtml> Acesso em: 4 maio 2023
- MCLOUGHLIN, Ian McLoughlin; BURNS, Prue; LOOI, Evelyn; SOHAL, Amrik; e TEEDE, Helena. Brokering knowledge into the public sector: understanding improvement facilitators' priorities in the redesign of hospital care. *Public Management Review*, 22:6, 836-856, 2020.
- MORLINO, Leonardo. Institutional theory and comparative democratization. In: Pierre, Jon; Guy Peters, B. and Stoker, Gerry (eds). *Debating Institutionalism*. Manchester: Manchester University Press. p. 176-194. 2008.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTOR88OggqcdWW6vXP8j/?lang=pt>. Acesso em: 6 maio 2023.
- OLIVEIRA, A. G. V. O acordo de leniência na Lei de Defesa da Concorrência e na Lei Anticorrupção diante da atual conjuntura da Petrobrás. *Revista de Defesa da Concorrência*, Brasília, v. 3, n. 2, 2015. Disponível em: <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrenca/article/view/217>. Acesso em: 5 maio. 2023.

- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de e SOUSA, Otavio Augusto Venturini de. Controladoria-geral da união: uma agência anticorrupção? *Controle da administração pública*. Tradução. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 406; 24 cm. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002805028>. Acesso em: 29 abr. 2023.
- OLIVEIRA, Bruno Santos de. *O controle na administração pública e seus custos: uma análise multidimensional*. 2021. 100 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021.
- OLIVIERI, Cecília. A atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil. *IPEA Texto para Discussão*, IPEA, Brasília, 2016. 54p.
- PEREIRA, Victor Alexandre El Khoury M. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). *R. bras. de Infraestrutura – RBINF* | Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 79-113, jan./jun. 2016
- PICCINI, Óthon Castrequini; FALCÃO, Daniel. As ouvidorias públicas como instrumento de transparência: aspectos jurídicos e federativos. *SEQÜÊNCIA* (Florianópolis), Vol. 43, N. 92, 2022.
- PIERSON, Paul. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press. 2004.
- QUAH, J.S.T., “Leadership and culture in combating corruption: a comparative analysis”, *Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal*, Vol. 25 No. 2, pp. 193-207. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/PAP-05-2022-0043> Acesso em: 6 maio 2023.
- RAVAZZANO, Fernanda. *A extinção da CGU e o enfraquecimento do combate à corrupção*. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-extincao-da-cgu-e-o-enfraquecimento-do-combate-a-corrupcao/338375500> Acesso em: 1 mai. 2023.
- RESENDE, Walisson da Costa; NASSIF, Mônica Erichsen. Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros. *Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, vol. 20, núm. 42, 2015, pp. 1-16.
- SANTANA, A. E. S. Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e possibilidades de fomento ao controle social. *Revista da CGU*, [S. l.], v. 4, n. 6, p. 41–58, 2009. DOI: 10.36428/revistadacgu.v4i6.258. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/258. Acesso em: 25 abr. 2023.
- SANTOS, Romualdo Anselmo dos. *Institutionalising anti-corruption in Brazil: The path of the Controladoria-Geral da União (CGU)*. 2013. 325 f. Tese (Doutorado) - Department of Politics, University of Sheffield, South Yorkshire, 2013.
- _____. Integração e inteligência: instrumentos do controle interno no arcabouço institucional anticorrupção. In: BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo (Coord.). *Controle interno: estudos e reflexões*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. P. 125-149.
- _____. *Avaliação ex-post do programa 4004 - “transparência, integridade e combate à corrupção”: uma análise de desenho*. Monografia (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Especialização em Ciência de Dados aplicada a Políticas Públicas. 2022, 31 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.v.br/handle/1/7400> Acesso em: 5 maio. 2023
- SCHEDLER, A. Conceptualizing *accountability*. In: A. Schedler, L. Diamond e M.F. Plattner (orgs), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers.
- SCHREIBER, Mariana. *Eliminar CGU enfraquece combate à corrupção, diz ex- ministro*. 3 de junho de 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36415055>. Acesso em: 30 abr. 2023.
- SOUSA, Luís de. As agências anticorrupção como peças centrais de um sistema de integridade. *Revista da CGU*. V. 3, n. 4, p. 20-45, 2008.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Perspective. In: Steinmmo, Sven; Thelen, Kathleen; Longstreth, Frank (edits.). ***Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis***. Cambridge: Cambridge University Press. 1-32. 1992.

THELEN, Kathleen. ***How institutions evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan***. New York: Cambridge University Press. 2004.

_____. Historical institutionalism in Comparative Politics. ***Annual Review of Political Science***. 2: 369-404, 1999.

WILSON, Carter A. "Policy Regimes and Policy Change." ***Journal of Public Policy***, vol. 20, no. 3, 2000, pp. 247-74. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/4007691>. Accessed 29 abr. 2023.