

2023

Edição comemorativa dos vinte anos da CGU



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Indústrias Gráficas (SIG), Quadra 02, Lotes 530 a 560
Edifício Soheste - Brasília - DF / CEP: 70610-420
cgu@cgu.gov.br

VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO

Ministro da Controladoria-Geral da União

VÂNIA LÚCIA RIBEIRO VIEIRA

Secretária-Executiva

ANA TÚLIA MACEDO

Secretária Nacional de Acesso à Informação

CLÁUDIO TORQUATO DA SILVA

Secretário-Executivo Adjunto

ARIANA FRANCES CARVALHO DE SOUZA

Ouvidora-Geral da União

RONALD DA SILVA BALBE

Secretário Federal de Controle Interno

IZABELA MOREIRA CORREA

Secretária de Integridade Pública

RICARDO WAGNER DE ARAÚJO

Corregedor-Geral da União

MARCELO PONTES VIANNA

Secretário de Integridade Privada

A revista respeita a opinião e o posicionamento técnico dos seus autores, ao tempo que se manifesta no sentido de que ela não se responsabiliza pelas opiniões, ideias e conceitos emitidos nos textos, por serem de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es)

Cadernos Técnicos da CGU / Controladoria-Geral da União

https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU

Administração Pública



Diagramação: Assessoria de Comunicação Social • Ascom / CGU

Grafismo da capa baseado em: <https://www.freepik.com>

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da internet no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

Copyright © 2023 Controladoria-Geral da União

Conteúdo

Apresentação • 4

Vinicius Marques de Carvalho

20 Anos de CGU: Inovação na raiz institucional e no caminho a seguir • 5

Pedro Cavalcante

A construção de uma identidade: Vinte anos de CGU • 8

Romualdo Anselmo dos Santos

A ciência da CGU: perfil de profissionais da Controladoria-Geral da União e sua produção acadêmica em vinte anos • 22

Franklin Brasil Santos, Marcus Vinicius de Azevedo Braga, Daniel Matos Caldeira e Gabriel Belchior Navarro

Apresentação

Desvendar quais são as condições necessárias para que o Estado atinja os seus objetivos – as chamadas “capacidades estatais” - é uma ambição vastamente compartilhada entre pesquisadores e gestores de políticas públicas. Essas capacidades de produção e execução de políticas públicas abarcam diferentes competências¹. Ser um Estado com capacidade significa, em uma dimensão técnico-administrativa, dispor de burocracias profissionalizadas e dotadas dos recursos (organizacionais, tecnológicos e financeiros) necessários à implementação de políticas públicas eficientes e efetivas. Em uma democracia, as capacidades estatais também demandam burocracias dispostas a atuar por meio de canais de diálogo e negociação com outros atores, garantindo legitimidade às políticas públicas e abertura à aprendizagem e à inovação. Por fim, em um Estado de direito, capacidades estatais ainda abrangem uma capacidade jurídica, isto é, a habilidade “dos governos e de suas burocracias para criar condições de legalidade”².

A reconstrução das capacidades do Estado brasileiro nesses três âmbitos é um dos principais desafios para que o país retome sua trajetória de desenvolvimento e cumpra o seu compromisso com a garantia de direitos por meio das políticas públicas. Nos últimos anos, tivemos tristes e repetidos exemplos de desrespeito às competências da burocracia estatal brasileira, por meio de pressões e ataques a servidores. Testemunhamos o desmonte de inúmeras políticas públicas, com destaque para as políticas sociais, de saúde e ambiental. O diálogo do Estado com a sociedade civil e a comunidade científica foi substituído pela desconfiança e a desinformação, quando não a criminalização.

A 4a Edição dos **Cadernos Técnicos da CGU** reúne artigos que contribuem para a reflexão sobre as capacidades do Estado brasileiro. Os textos discutem diferentes dimensões das capacidades estatais concretizadas na Controladoria-Geral da União (CGU) para o cumprimento da sua missão principal: promover a integridade e o enfrentamento da corrupção para que políticas e serviços públicos sejam entregues com melhor qualidade e efetividade à população brasileira, sobretudo àquela grande parcela mais necessitada da atenção estatal. Os artigos refletem sobre o desenvolvimento organizacional e do corpo técnico da CGU, demonstrando a excelência da instituição. O próprio fato de que os autores fazem parte da carreira de Auditores Federais de Finanças e Controle e, portanto, refletem ativamente e em diálogo com o público externo sobre a sua própria instituição, evidencia que a CGU está dotada de grandes capacidades quanto aos servidores que integram seus quadros.

Os textos também documentam avanços recentes que estamos promovendo para o fortalecimento das capacidades da CGU - a exemplo da criação do CGULab (laboratório de inovação criado em 2023) e de mudanças na estrutura organizacional que amplificam a capacidade de detecção e investigação de casos de corrupção, o que potencializará o seu papel como uma das mais importantes instituições brasileiras de enfrentamento da corrupção. O aprimoramento de capacidades que tornem a CGU ainda mais efetiva, eficiente, inovadora e legítima perante a sociedade seguirá sendo prioridade. As contribuições desta Edição certamente auxiliam na reflexão sobre quais são os caminhos para alcançarmos esses objetivos.

Boa leitura!

Vinicius Marques de Carvalho
Ministro da Controladoria-Geral da União

1. GOMIDE, Alexandre A.; SÁ E SILVA, Fábio. ; PIRES, Roberto. Rocha. C. . Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: Leonardo Monteiro Monasterio, Marcelo Côrtes Neri, Sergei Suarez Dillon Soares. (Org.). Brasil em desenvolvimento 2014 : estado, planejamento e políticas públicas. 1ed.Brsilia: Ipea, 2014, v. 2, p. 231-246.

2. Ibid., p. 237.

20 Anos de CGU: Inovação na raiz institucional e no caminho a seguir

Pedro Cavalcante

Doutor em Ciência Política (UnB), Assessor Especial na CGU e Professor do mestrado e doutorado em Administração Pública no IDP e Enap

A quarta edição dos Cadernos Técnicos da CGU apresenta achados e reflexões de extrema relevância acerca da trajetória e das transformações desse órgão tão importante para o fortalecimento do Estado e da democracia brasileira. Este prefácio almeja explorar, a partir dos estudos dessa edição, como a inovação tem sido parte da essência original da CGU, na medida em que proliferou, mesmo que sem alarde, nas suas atuações e no processo dinâmico de complexificação das suas funções no decorrer das duas décadas de existência. Ademais, o texto traz reflexões de como atualmente a inovação se torna um caminho irreversível na CGU com a formalização de um laboratório para pavimentar a incorporação dessa diretriz na prática cotidiana da organização.

Nesse contexto, o primeiro capítulo - **A construção de uma identidade: vinte anos de CGU**, de Romualdo Anselmo dos Santos apresenta uma minuciosa descrição da evolução institucional do órgão desde a sua criação, em 2003, até os dias de hoje e que o consolidou como uma referência em suas áreas de atuação no Brasil e no Mundo. O texto analisa como a trajetória da Controladoria se iniciou, sobretudo, com foco no controle governamental, culminando na crescente aproximação

com a sociedade em consequência dos programas inovadores implementados. Em seguida, a CGU se fortalece como uma agência anticorrupção com inserção internacional e, mais recentemente, as prioridades se direcionam para a constante preocupação com a qualidade no desempenho de suas funções, cada vez mais diversificadas. Nesse sentido, o autor demonstra quão central foi o papel dos servidores detentores do conhecimento, os *knowledge brokers* internos, nessa transformação do órgão guiando diversas inovações, gerando identidade e estabilidade institucional.

O capítulo **A Ciência da CGU: perfil de profissionais da Controladoria-Geral da União e sua produção acadêmica em vinte anos**, de Franklin Brasil Santos, Marcus Vinicius de Azevedo Braga, Daniel Matos Caldeira e Gabriel Belchior Navarro, analisa a constituição de uma comunidade epistêmica na Controladoria com base em uma vasta e sistemática revisão bibliométrica da produção acadêmica de seus servidores. Esse processo resultou na proliferação da figura do ‘profissional-cientista’ que compatibiliza suas cotidianas com a realização de pesquisa científica acerca das funções da Controladoria-Geral da União, em alinhamento com as modificações da trajetória de competências e atri-

buições da instituição. A promoção da ‘Ciência da CGU’, de acordo com os autores, contribui para oxigenar e qualificar a atuação da burocracia. Contudo, vale destacar que, no decorrer dos vinte anos, a ênfase dos estudos tem sido a busca de soluções para problemas concretos das atividades funcionais, em especial na melhoria de processos ou no desenvolvimento de novas ferramentas, ou seja, em inovações nas competências e tarefas da CGU.

Se é perceptível que a inovação faz parte tanto da trajetória quanto da orientação da comunidade epistêmica do órgão, essa diretriz atualmente se apresenta ainda mais relevante, sobretudo, porque nos últimos anos foram marcados pela fragilização de dimensões centrais da política de controle, integridade e transparência (CIT), a exemplo dos mecanismos de participação cidadã e de acesso à informação, cruciais para o bom funcionamento do Estado. Nessa direção, a criação do CGU Lab¹, com a finalidade de coordenar, apoiar e fomentar iniciativas de inovação e pesquisa no âmbito da Controladoria-Geral da União, surge como um caminho necessário e promissor para o processo de reconstrução e constante aperfeiçoamento dessa política.

O Laboratório nasce alinhado à tendência internacional² de criação de *lócus* nas organizações voltados à cooperação, experimentalismo, criatividade, aprendizado e adaptação nas ações de aperfeiçoamento de processos e serviços públicos.

Assim, o CGU Lab possui duas frentes complementares de atuação: inovação e pesquisa. No que tange à dimensão da inovação, o laboratório atuará nas funções de ‘desenvolvedor’ e de ‘facilitação’³. A primeira consiste na criação e incubação de projetos que gerem valor público à sociedade, tais como efetividade, transparência, economicidade etc. O papel de facilitação, por sua vez, envolve o apoio, com base em métodos e ferramentas colaborativas e ágeis, a projetos da CGU novos ou já existentes que necessitem de aperfeiçoamento.

No âmbito da pesquisa, o Lab exercerá a função de ‘Arquiteto’, focado na coordenação de estudos empíricos e aplicados, em parceria com a academia, organizações governamentais e da sociedade civil, para produção de conhecimento acerca de controle e gestão pública. Somam-se ainda os esforços de disseminar as evidências dessas pesquisas e de avanços na utilização de ciência de dados, bem como de fomento ao debate com diferentes atores envolvidos (*stakeholders*) para a qualificação do processo decisório de políticas públicas no Brasil.

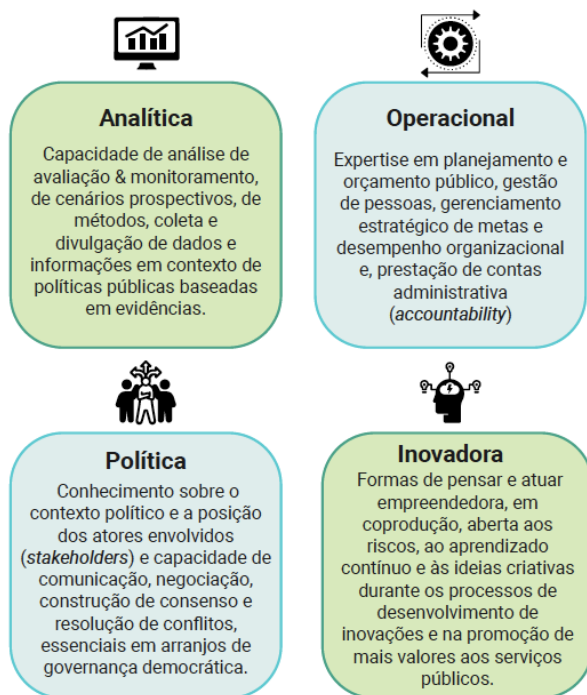
Por fim, esse novo cenário requer dos agentes de mudanças quatro dimensões de competências e habilidades, descritas na figura a seguir e, envolvem a última função do CGU Lab – ‘Educadora’, ou seja, promoção e desenvolvimento dessas capacidades via eventos de aprendizagem.

1. Ver <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-cgu-n-76-de-18-de-abril-de-2023-478270417>.

2. Cavalcante, P. (2022). Momento de Reconstruir Capacidades. GV Executivo. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/view/85749>.

3. Sano, H. (2020). Laboratórios de Inovação no Setor Público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Cadernos Enap, 69. Brasília: Enap.

FIGURA 1 • COMPETÊNCIAS E HABILIDADES DOS AGENTES DE MUDANÇAS



Fonte: Elaboração Própria. Adaptado de Cavalcante (2022).

As competências e habilidades analíticas e operacionais são cada vez mais necessárias diante da magnitude das estruturas, problemas e responsabilidades do setor público, aliada às rápidas e constantes transformações que têm caracterizado o início do século XXI. Com isso, os servidores podem compreender e refletir criticamente sobre dinâmicas circunstâncias, possibilidades e suas implicações, como também aplicar os instrumentos e ferramentas de gestão e políticas públicas que sejam adequados e eficazes na criação de valor.

A capacidade política, por sua vez, é demandada em processos de construção, compartilhada com atores-chave envolvidos (*stakeholders*), de diagnósticos e diretrizes para as iniciativas, assim como nas etapas de desenho e implementação de soluções ou respostas aos problemas. Essa habilidade é essencial, haja vista que tende a determinar as três condições basilares para o sucesso de uma política pública: coordenação, comprometimento e cooperação.

Em relação às competências de inovação, uma gestão empreendedora requer dos servidores um modelo mental aberto e em contínua aprendizagem para o entendimento efetivo das questões públicas,

respeitando as diferentes visões, abraçando a ambiguidade e a complexidade e buscando o máximo de evidências possíveis, sempre reconhecendo que nossa racionalidade é limitada. As inovações no processo de políticas públicas se concretizam, de fato, a partir da habilidade dos gestores em ajustar as boas ideias e práticas a realidades e condições disponíveis, da proatividade, bem como da predisposição aos riscos e aos processos de tentativa e erro, preferencialmente, repetitivos, rápidos e baratos.

Em síntese, a criação do CGU Lab constitui uma iniciativa de continuidade da inovação com diretriz inerente da instituição, observada nos dois capítulos deste Caderno. Cabe reforçar que medida não significa reduzir a relevância da atuação de fiscalização e auditoria. Ao contrário, o contínuo aperfeiçoamento dessas atividades tradicionais da CGU aliado ao uso apropriado de informações e dados nas avaliações e deliberações, bem como a priorização da inovação como método no desenvolvimento de processos e serviços constituem um caminho para fortalecimento da governança democrática no país.

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 policialesca 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 harmônico, 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.

A ciência da CGU: perfil de profissionais da Controladoria-Geral da União e sua produção acadêmica em vinte anos

Franklin Brasil Santos¹, Marcus Vinicius de Azevedo Braga², Daniel Matos Caldeira³ e Gabriel Belchior Navarro⁴

Resumo: Por meio de análise bibliométrica, estudou-se a produção científica de profissionais da Controladoria-Geral da União (CGU) com Mestrado ou Doutorado, publicada ao longo dos seus primeiros vinte anos de existência como órgão responsável pelo controle da gestão pública federal. Foram examinadas 238 dissertações, 37 teses de doutorado e cerca de 1.200 trabalhos acadêmicos, com mais de 6.500 citações capturadas pelo *Google Scholar*, incluindo análises sobre a Revista da CGU. A análise e categorização dessa produção revelou ser possível identificar agendas de interesses e características próprias, que permitem enquadrá-la como uma comunidade epistêmica voltada para a pesquisa aplicada em questões relacionadas às macro-funções da Controladoria-Geral da União. Os principais temas de interesse pesquisados por profissionais da CGU evoluíram ao longo do tempo, em ressonância com a trajetória da casa. A produção acadêmica apresentou indicadores bibliométricos promissores em termos de quantidade, impacto e variedade temática. A Revista da CGU desempenha um papel importante na divulgação do conhecimento produzido, tanto interno quanto em colaboração com outras comunidades científicas. Esses resultados indicam uma evolução positiva da “ciência da CGU”, fortalecendo a interação entre academia e setor público e promovendo o *ethos* científico dentro do órgão.

Palavras-Chave: análise bibliométrica; carreira de finanças e controle; comunidade epistêmica; Controladoria-Geral da União; produção acadêmica.

-
1. Doutorando em Engenharia e Gestão pela ULisboa, profissional da CGU
 2. Doutor em Políticas Públicas pela UFRJ, profissional da CGU
 3. Doutorando em Administração Pública pela ULisboa, profissional da CGU
 4. Mestre em Políticas Públicas e Governo pela FGV, profissional da CGU

1. INTRODUÇÃO

O século XXI começou marcado por intensas transformações em variados contextos, com destaque para popularização, expansão, avanços e controvérsias da função controle na gestão pública (BRAGA, 2021). No contexto específico da auditoria, em âmbito mundial, os últimos anos marcaram o período mais dinâmico e turbulento de sua história (HOFF *et al*, 2017), conduzindo o Brasil para os padrões internacionais da atividade (SOUZA e SANTOS, 2022) e exigindo dos profissionais da área crescente evolução para atender às demandas.

Nos últimos vinte anos, um dos ambientes de maior efervescência da prática e da reflexão sobre a auditoria e controle da gestão pública – constituindo verdadeira comunidade epistêmica, como se demonstrará neste estudo – tem sido a Controladoria-Geral da União (CGU), órgão criado em 2002 e consolidado em 2003⁵ e que tem sido um baluarte nas inovações da função controle no Brasil, percepção que os autores deste estudo puderam desenvolver ao longo de suas próprias trajetórias profissionais na casa.

Decidiu-se submeter tal percepção à investigação empírica, tomando por inspiração análises retrospectivas em revistas científicas (KUMAR, PANDEY e HALDAR, 2020; ATAYAH *et al*, 2022), de modo a mapear a produção acadêmica de integrantes da CGU, reconhecendo o potencial desse conhecimento para aperfeiçoamento no campo da gestão pública, procurando desenhar os contornos do percurso histórico de profissionais da CGU⁶ na sua atuação em pesquisa nas últimas duas décadas, desde a gênese do órgão, que sofreu diversas mutações no período.

Não se identificou estudo semelhante, o que reforçou a perspectiva motivacional na busca por catalogar profissionais da carreira Finanças e Controle da CGU com titulação de Mestrado ou Doutorado, chamados aqui de ‘Grupo Acadêmico da CGU’, seus indicadores bibliométricos, dissertações e teses defendidas e outros elementos que permitissem fornecer um mapa abrangente da contribuição da

comunidade epistêmica da Controladoria-Geral da União para o mundo científico, na intenção de incentivar reflexões sobre a interação da academia com a prática institucional do controle da gestão pública.

Da mesma forma, buscou-se indicar temas preferenciais e mais frequentes das pesquisas conduzidas pelo Grupo Acadêmico da CGU, na linha de um perfil epistemológico institucional, contemplando, também, mapeamento individual em termos de perfil e características com potencial para revelar dados e percepções reflexivas dos primeiros vinte anos de existência do órgão, apontando para perspectivas vindouras interessantes.

Mapear e sistematizar a produção científica é fundamental na busca por detectar e divulgar lacunas, campos inexplorados e convergências no conhecimento, temáticas e abordagens dominantes e emergentes, o impacto da produção, subsídios para o planejamento dos investimentos na ciência, área estratégica para o desenvolvimento humano e econômico de um país (CAMPOS, 2021; ROSSETTO *et al*, 2013). Os mapeamentos sobre a produção científica estão cada vez mais difundidos nos espaços destinados à comunicação da ciência (CGEE, 2021).

Da mesma forma, esses vinte anos de CGU coincidem com aumento da profissionalização no serviço público, e, ao mesmo tempo, maior acesso aos cursos de pós-graduação no Brasil. No mesmo período, despontou a figura ‘profissional-cientista’ no setor público, agentes governamentais envolvidos em pesquisa científica, categoria que se aprofunda em estudos, que se aproxima do *ethos* científico, mas que continua vinculada ao mundo do trabalho nas repartições públicas. Um fenômeno ainda carente de maiores estudos, como indicam Braga, Caldeira e Peci (2021), debate relevante para o qual o presente trabalho busca contribuir.

Assim, o estudo procura responder como profissionais da CGU têm atuado para produzir conhecimento no meio acadêmico, visando alcançar os seguintes objetivos: (1) identificar o Grupo Acadêmico da CGU, formado por profissionais da casa com mestrado ou doutorado, seu perfil profissional e de produção acadêmica; (2) analisar as principais temáticas exploradas nas dissertações e teses; (3) analisar indicadores de produtividade, relacionamentos e impacto em termos de citações.

Os resultados deste estudo contribuem para a compreensão do envolvimento de profissionais de

5. A ‘Controladoria-Geral da União’ foi criada, inicialmente, em maio/2002, pela Medida Provisória n. 37 e teve a denominação retomada em janeiro de 2003, pela MP n. 103, convertida na Lei n. 10.683/2003.

6. Neste estudo, a expressão ‘profissionais da CGU’ se refere a integrantes da carreira Finanças e Controle, considerando que essa carreira é majoritária na casa (86% do total de ativos, em janeiro/2023)

auditoria e controle interno com a atividade acadêmica e seu desenvolvimento ao longo do tempo, criando e consolidando uma comunidade epistêmica voltada para a temática do controle no setor público brasileiro. Esse tipo de estudo é adotado em muitas áreas para fornecer informações valiosas sobre um campo de conhecimento, o que, no presente caso, configura o campo da função controle no setor público, especialmente os seus desdobramentos relacionados com a lógica de Sistema de Controle Interno no Poder Executivo Federal.

Além desta introdução, o estudo está organizado com as seguintes seções: revisão de literatura, a qual apresenta alicerce teórico para as seções de metodologia e de resultados. Por fim, a conclusão contempla os principais destaques do trabalho, bem como as limitações e os caminhos futuros de outros estudos em potencial.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. A CGU na flor dos seus vinte anos

O modelo de controladoria da CGU se fundamenta na integração de quatro macro-funções: ouvidoria, auditoria, correição e prevenção, operadas em equilíbrio e sinergia, na busca por efetividade de sua atuação, representando modelo de órgão de controle interno referenciado em outras instâncias governamentais (BRAGA e SANTOS, 2016).

Posteriormente, esse modelo foi acrescido de funções ligadas especificamente à dimensão transparência em 2013 (Decreto nº 8.109) e incorporando ações especializadas para o combate à corrupção em 2019 (Decreto nº 9.681), sendo que na versão de 2023, conforme Decreto nº 11.330, as macro-funções mantêm-se preservadas, em um arranjo institucional que privilegia, especificamente, funções relacionadas às integridades pública e privada e ao acesso à informação, como desdobramento da prevenção⁷.

A trajetória de construção desse órgão, criado provisoriamente em 2002 e consolidado em 2003, um órgão jovem e, ao mesmo tempo, relevante e conhecido do grande público, indicou a criação de uma estrutura institucional voltada para o controle interno governamental.

Com caráter técnico e inovador, o órgão também se inseriu em grandes e complexos debates públicos nacionais. Nesse desiderato, captou, pela via do concurso público, uma geração de profissionais que se capacitou em cursos de pós-graduação *stricto sensu*, gerando demanda e também provendo mais conhecimento nesse contexto de inovação e relevância, acompanhando o movimento geral observado no serviço público federal.

Nesta 4ª Edição dos Cadernos Técnicos da CGU, a respeito da pesquisa, inovação e trajetória da casa, este estudo sobre a produção do seu Grupo Acadêmico está acompanhado do artigo “A construção de uma identidade: vinte anos da CGU”, de Romualdo Anselmo, de modo a celebrar, descrever e analisar em mais detalhes a trajetória da CGU na flor dos seus primeiros vinte anos, razão pela qual esta parte da revisão de literatura não será explorada aqui, passando-se aos demais temas de interesse teórico para o estudo.

2.2. Desenvolvimento do serviço público federal

O período observado neste estudo, de 2002 a 2022, primeiras décadas do Século XXI, foi marcado por transformações substanciais no perfil do serviço público federal, em especial pela exigência crescente de qualificação. Infelizmente, os dados de nível de escolaridade disponíveis no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) são limitados, pela ausência de incentivo claro para atualização. Integrantes de carreiras podem aumentar sua formação sem registrar o fato no sistema (PALOTTI e FREIRE, 2015).

Mesmo assim, os dados disponíveis apontam avanços inequívocos no Executivo Federal. Os vínculos com nível superior ou pós-graduação mais que dobraram, de 32% para 68%, entre 1986 e 2017 (LOPEZ, 2020). Especificamente, titulações de Mestrado e Doutorado aumentaram de forma ainda mais intensa, entre 2002 e 2014, de 4% para 8% e de 4,5% para 12%, respectivamente (PALOTTI e FREIRE, 2015). O movimento aponta para maior aproximação do modelo weberiano de burocracia, mais profissionalizada (YAMADA, 2021).

Pesquisa conduzida em 2018 envolveu amostra estratificada de burocratas do Executivo Federal, encontrando 18% de Mestrados e 8% de Doutorados entre os respondentes (IPEA, 2019). A amostra ex-

7. Para saber mais da trajetória da função controle interno, recomenda-se a leitura de Braga (2016).

cluiu carreiras finalísticas como docência, área técnica de universidades, assim como profissionais de saúde, situando o contexto em condições similares à realidade da CGU, servindo de referência comparativa e indicador do nível recente de envolvimento da burocracia federal com a pós-graduação *stricto sensu* e a produção de conhecimento como mecanismo de aumento das capacidades estatais para conduzir políticas públicas.

Nessa mesma linha, levantamento de Bruno Sobral e outros (2022) identificou que a última década viu dobrar a titulação de Mestrado ou Doutorado no serviço público federal, indicando que a crescente vinculação da burocracia com a pós-graduação promoveu formação e desenvolvimento de um segmento de profissionais da área governamental com *ethos* de pesquisa, com estímulos para produzir conhecimento sobre as políticas públicas conduzidas por seus órgãos de atuação, potencializando uma sinergia ainda pouco percebida pelos governos, de interação intensa entre a academia e a prática burocrática, abrindo espaço para o investimento em iniciativas que potencializem o uso das capacidades e vínculos adquiridos na atividade acadêmica dentro das organizações do governo, visando o aprimoramento da ação estatal por meio da produção e disseminação de conhecimento.

O conhecimento pode ser classificado em diferentes dimensões. Uma tipologia bem difundida divide o conhecimento em ‘tácito’ e ‘explícito’. Nonaka e Takeuchi (1997) explicam que o conhecimento tácito é pessoal, próprio do indivíduo, adquirido das experiências vivenciadas, difícil de formalizar e compartilhar. A modalidade explícita do conhecimento, por sua vez, se apresenta formal, clara, sistematizada, fácil de comunicar e disseminar, confiável e reproduzível. Um desafio nas organizações, como na CGU, é a conversão da base tácita em explícita, objeto da gestão do conhecimento organizacional (RESENDE, 2019; SOUZA, 2020).

A gestão do conhecimento, como política específica, apareceu no Executivo Federal em 1998, com o Decreto nº 2.794, tratando da formação dos quadros de pessoal, no contexto de uma abordagem mais gerencial da Administração Pública, visando à otimização de recursos e melhoria dos serviços públicos, incluindo investimento na profissionalização, ênfase em qualificação e capacitação como política nacional.

Mais tarde, em 2006, nova rodada de iniciativas buscou otimizar recursos e resultados, materializando o Decreto nº 5.707, com fortalecimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e a introdução do conceito de “competências pessoais”, articulando conhecimentos, habilidades e atitudes e a necessidade de seu alinhamento aos objetivos institucionais.

Ali nascia a noção de gestão de pessoas baseada em competências, instituindo a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) da administração pública federal. Tinha, entre suas finalidades, a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, por meio do desenvolvimento pessoal permanente, destacando a importância da capacitação para o desenvolvimento das competências individuais, em consonância com o alinhamento das competências institucionais (MORGANTI, 2019).

Mais recentemente, em 2019, foi publicado novo regimento, o Decreto nº 9.991, com diretrizes para o agora chamado Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), por meio de levantamento anual de necessidades de desenvolvimento pessoal.

Essa trajetória normativa está inserida no contexto da visão da gestão do conhecimento como recurso estratégico das organizações, componente crítico do desempenho, valorizado sistematicamente e incorporado à estratégia, fazendo florescer o conceito de ‘organizações de aprendizagem’ (LONGO *et al*, 2014).

A atividade de controle, pelas suas características, demanda conhecimento amplo e ao mesmo tempo, aprofundado, gerando uma cultura de estudo contínuo e estímulo ao florescimento de uma comunidade epistêmica na área. Nesse contexto, uma das formas de aprendizagem, no âmbito do desenvolvimento continuado de pessoal, é o envolvimento com a pós-graduação e suas atividades de pesquisa científica. Tal realidade também se aplica, obviamente, em outros órgãos e carreiras.

Entretanto, não seria realista a expectativa de tornar todo agente governamental em cientista. Os mundos da Ciência e da Administração Pública rodam diferentes algoritmos culturais, mas é inegável a crescente tendência de considerar aspectos científicos nas decisões de governo, intensificando as interações entre a burocracia e o conhecimento científico (SEDLACKO, 2016).

Dessa aproximação interativa entre academia e repartição pública, podem nascer comunidades epistêmicas, tomando por referência a noção de que esse conceito compreende uma rede de conhecimento que forma um conjunto compartilhado de valores e práticas discursivas em torno de objetivos comuns (HAAS, 1992). Os membros de uma comunidade epistêmica atuam por práticas e processos de cooperação em contexto de aprendizagem organizacional (THOMAS, 1997).

Imbricado nesse cenário, o desenvolvimento de competências acadêmicas, assim como a produção e consumo sistemático de conhecimento científico, pode representar diferença significativa na atuação profissional de burocratas. Incorporar uma ‘postura científica’ ao cotidiano do trabalho em repartições públicas, incluindo a busca por observações cuidadosas e objetivas e a coleta criteriosa de dados para fundamentar análises, pode elevar a reflexão crítica e o questionamento das suposições coletivamente aceitas e as formas de fazer as coisas no setor público, irrigando a consciência das implicações políticas das escolhas. A ciência é crucial para esta nova forma de governar (SEDLACKO, 2016).

Seguindo essa linha, a Lei nº 8.112/90, que disciplina a área de pessoal na União, incorporou, desde 2008, o artigo 96-A, definindo critérios de afastamento remunerado para participar de programas de pós-graduação *stricto sensu*, buscando incentivar o aprimoramento técnico e a reversão do conhecimento diretamente à instituição pública, beneficiando indiretamente a sociedade brasileira (MORGANTI, 2019).

Dentro desse cenário mais amplo, a CGU, como órgão do Executivo Federal, vem se estabelecendo como instituição voltada para ações de cultura de incentivo à qualificação, como explicitado em sua política de desenvolvimento e capacitação de pessoal mais recente (Portaria n. 11/2022), que substituiu regramentos similares, investindo parte de seu orçamento no treinamento e desenvolvimento de pessoas⁸, seja através de financiamento direto, seja através de parcerias, incluindo o afastamento remunerado, parcial ou integral, para que profissionais da casa se qualifiquem em nível de mestrado e doutorado, sendo estes níveis o foco deste estudo.

Para contextualizar melhor esse objeto de análise, vale a pena o mergulho específico na temática da pós-graduação *stricto sensu* no Brasil e sua relação com a produção científica nacional.

2.3. Pós-graduação e ciência no Brasil

É incontestável que a pós-graduação *stricto sensu* é responsável pelo crescimento da produção científica no Brasil nos últimos anos (LEITE, MUGNAINI e LETA, 2011; OLIVEIRA e MORAES, 2016), acompanhando movimento mais amplo de aumento da contribuição e da colaboração na produção científica dos países em desenvolvimento (HOLMGREN e SCHNITZER, 2004). Formar pessoas para atuar em pesquisa é missão central da pós-graduação *stricto sensu* (FREITAS e SOUZA, 2018).

O Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020 estabelece que o núcleo desse nível de ensino é a pesquisa e tal atividade depende de treinamento e dedicação plena ao estudo. Os resultados da pesquisa fazem do conhecimento e da tecnologia poderosas alavancas do desenvolvimento econômico e social.

De acordo com o PNPG 2011-2020, em 2009, apenas 18% dos mestrados e 12% dos doutorados eram ofertados em instituições privadas, mantendo a predominância de instituições públicas na formação voltada para a pesquisa científica. Segundo esse levantamento, grandes assimetrias ainda persistem em vários níveis, em termos quantitativos, na distribuição geográfica dos programas pelo país.

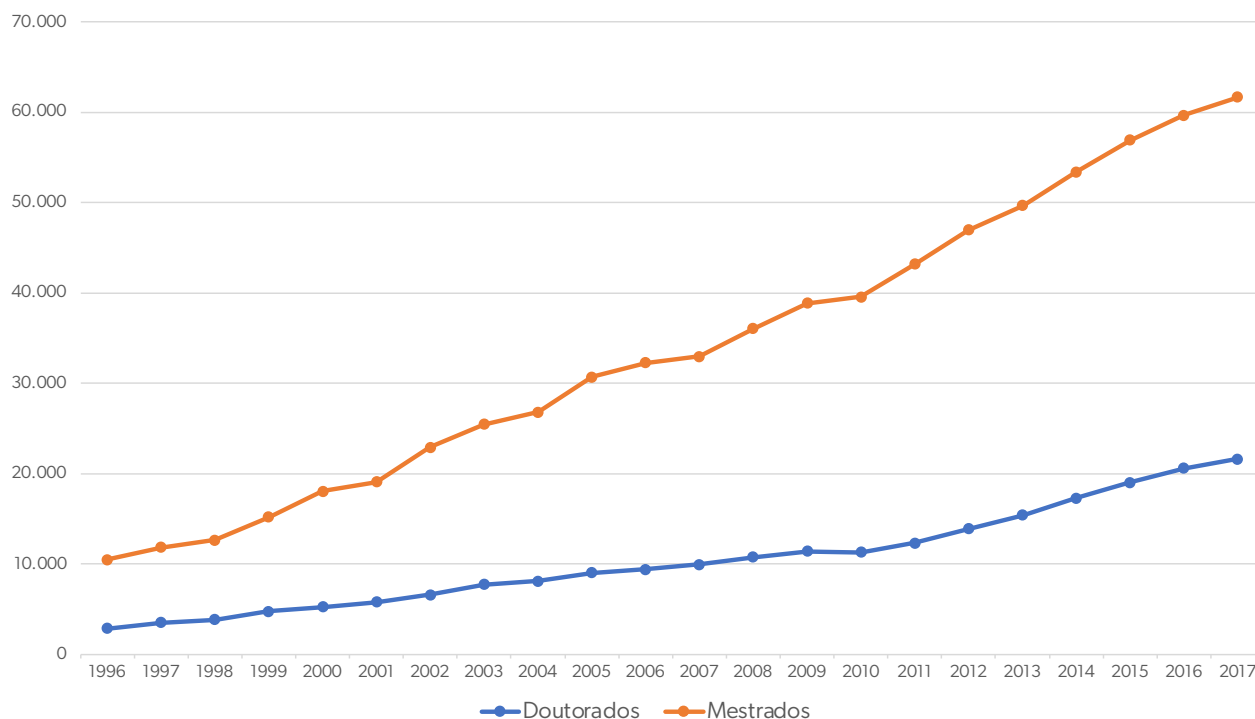
O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) realiza levantamento da pós-graduação brasileira desde 2010. Dados de 1997 a 2017 confirmam o crescimento expressivo de títulos de Mestrado e Doutorado no país, como ilustra o Gráfico 01.

Embora o movimento geral seja animador, no período mais recente, de 2014 a 2017, as taxas de crescimento caíram de modo sistemático, indicando que o fôlego de aumento da oferta de formação para a pesquisa tem se reduzido (CGEE, 2019).

As mulheres são maioria entre os programas de Mestrado brasileiros desde 1997. A partir de 2003 elas passaram à frente também no Doutorado, mantendo proporção razoavelmente estabilizada em torno de 55% (CGEE, 2019).

8. Exemplos nesse sentido foram as duas turmas de Mestrado Profissional contratadas pela CGU: a primeira em 2015, em Administração, ofertada pela UFBA, para 21 participantes e outra em 2021, em Administração Pública, pela FGV, com 30 vagas.

GRÁFICO 1 • EVOLUÇÃO DE MESTRADOS E DOUTORADOS NO BRASIL 1997-2017



Fonte: <https://mestresdoutores2019.cgее.org.br>

A CGEE (2021) também analisou a produção científica brasileira, usando dados da *Web of Science* (WoS), uma reconhecida base indexadora de artigos escolhida por ser uma das mais tradicionais e consolidadas para a observação da ciência produzida no mundo.

Entre 2015 e 2020, a ciência brasileira representou 3% da produção mundial, ocupando a 13ª posição no ranking liderado por EUA, China e Alemanha. Dados consolidados de 2020 mostram que a produção brasileira de artigos cresceu 32% em relação ao ano de 2015. No mesmo período, a produção global de artigos cresceu 27% (CGEE, 2021).

Ter uma colaboração internacional entre agentes de pesquisa pode aumentar o impacto da produção científica em algumas áreas, bem como pode ampliar os caminhos para o avanço científico e tecnológico. Apenas 15% da produção brasileira em colaboração internacional apresenta alguma co-autoria vinculada a uma instituição sul-americana, refletindo espaço expressivo para crescimento da colaboração com países vizinhos (CGEE, 2021).

Outro estudo (CGEE, 2020), focado nas Ciências Humanas, Sociais, Sociais Aplicadas, Letras, Linguística e Artes, conjunto de áreas de conhecimento designado pela sigla CHSSALLA, apontou que a produção bibliográfica dessas áreas, até 2016, mostrava predominância de ‘trabalhos publicados em anais de evento’ (36%), seguidos de ‘artigos em periódicos’ (26%) e ‘livros e capítulos de livro’ (22%). Obviamente, a elaboração da tese também foi considerada relevante:

a produção de teses de doutorado é uma tradicional representação da produção científico-acadêmica de uma área, uma vez que as teses são avaliadas por pesquisadores mais experientes e construídas sob a orientação de docentes dos PPG. Ademais, essas produções têm como componente a missão de trazer inovações de alguma natureza, seja no objeto analisado, seja na perspectiva adotada para análise (CGEE, 2020)

Do total de pessoas com Doutorado e que mantinham emprego formal no Brasil em 2015, 74% atuavam no setor da Educação e 12% em Administração Pública, com destaque para quem se titulou na área de Ciências Sociais Aplicadas, que envolve Direito, Administração, Economia e outros (CGEE, 2020).

Acompanhando esse contexto, a CGU tem apresentado iniciativas de incentivo à participação de seus profissionais em ações de pós-graduação, de forma a promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas alinhados aos programas e projetos institucionais da casa, visando a aplicação das pesquisas no âmbito da própria CGU, no caso da pós *stricto sensu*, por meio de dissertações e teses⁹, um movimento que encontra eco no perfil de agentes da casa e da própria atividade de controle, como já apontado.

Isso é condizente com a lógica de que a pesquisa gerada por dissertações e teses tem peso e legitimidade, pela submissão a critérios padronizados de rigor científico, supervisão e avaliação por outras pessoas envolvidas em pesquisa. Esse tipo de literatura, entretanto, ainda não recebe o mesmo tipo de atenção que os artigos de periódicos científicos, geralmente submetidos a padrões mais rigorosos de consistência metodológica, atribuída ao processo de revisão por pares (HOFFHECKER, 2020)

Os produtos de Mestrados e Doutorados costumam ser considerados “literatura não-convenção” ou “literatura cinzenta”¹⁰, se diferenciando de artigos revisados por pares, conhecidos como “literatura convencional” (SOUZA, 2020). Há poucos estudos bibliométricos que explorem e analisem teses e dissertações, embora esse tipo de literatura venha ganhando crescente visibilidade, pela divulgação massiva na internet (COSTA, 2019).

Pela relevância como fundamento metodológico deste estudo, apresenta-se em mais detalhes a literatura sobre análises bibliométricas.

2.4. Análise bibliométrica

A produção científica é caracterizada pelo conhecimento registrado em forma de documentos, em variados suportes, socializado por meio de publicações geradas por pesquisadores (OLIVEIRA e GRACIO, 2009). O registro documental materializa a ciência por meio de artigos, comunicações em eventos científicos, patentes, relatórios, notas técnicas, pareceres, apostilas, manuais, dissertações, teses, projetos, roteiros, livros (SANTOS, 2003; SOUZA, 2020). Esse fenômeno tem sido fortemente influenciado pela disseminação de bibliotecas digitais e bancos de dados e ferramentas de pesquisa de referências (SOUZA, 2020).

Quem atua em pesquisas busca, na essência, produzir conhecimento socialmente relevante, convertendo uma pergunta em um problema cuja solução seja importante para sua comunidade (BOOTH; COLOMB; WILLIARNS, 2005). Mas não basta ‘produzir’ conhecimento¹¹.

É parte inerente ao desenvolvimento científico a publicação e disseminação de conhecimento, compromisso de quem atua com pesquisa, por aderir a uma ampla comunidade científica, de modo a assegurar a preservação de padrões e atribuir crédito e reconhecimento aos trabalhos que contribuem para a evolução das ideias (MACIAS CHAPULA, 1998).

A análise bibliométrica dedica-se a descrever um corpo de literatura, por meio de abordagem quantitativa de dados de produção bibliográfica. Sua utilidade é marcada por classificar e fornecer uma visão geral de documentos de natureza acadêmica (MERIGÓ *et al*, 2018). São usadas técnicas matemáticas e estatísticas para estudar padrões em publicações e documentos, sendo considerada uma forma eficaz de avaliar a influência de publicações na comunidade científica (DIODATO, 1994).

Esse tipo de abordagem é destinado a sintetizar conhecimento de modo informativo e ilustrativo, gerando um quadro resumido do impacto da produção, desenvolvimento histórico, contribuições e principais temáticas desenvolvidas. A análise bibliométrica potencializa o gerenciamento de dados massivos, incluindo estrutura, agentes influentes e relacionamentos (DIODATO, 1994). Para Almeida e

9. Como está definido na política de desenvolvimento e capacitação da CGU (Portaria n. 11/2022).

10. A referência à cor ‘cinza’ não está relacionada a conotação negativa, que poderia remeter à ideia equivocada de imprecisão ou inconsistência do conteúdo. Tem mais a ver com a ausência de um sistema de publicação e distribuição comercial (COSTA, 2019). O termo passou por várias iterações desde o final dos anos 1970, até 2001, quando a definição considerada padrão passou a enfatizar sua característica não-comercial produzida pela academia, governo e sociedades acadêmicas, todas as organizações em que a publicação não está entre suas atividades principais (HOFFHECKER, 2020). Além de dissertações e teses, inclui relatórios de organizações, documentos governamentais e podem ser altamente influentes em sínteses, apesar de não serem formalmente publicados da mesma forma que os mecanismos tradicionais (HADDADWAY *et al*, 2015).

11. Essa diretriz, de ir além da produção do conhecimento, no âmbito da CGU, está refletida na criação e manutenção da Revista da CGU, como instrumento de divulgação, difusão e promoção do conhecimento e da pesquisa em áreas de interesse da casa, razão pela qual se abordará, neste estudo, especificamente, aspectos bibliométricos relacionados com esse periódico.

Guimarães (2013), os indicadores subsidiam a compreensão dos processos de produção, difusão e uso do conhecimento científico.

O objetivo é inferir tendências ao longo do tempo, temas pesquisados, identificar mudanças nas fronteiras das disciplinas, detectar pessoas e instituições mais prolíficas e delinear o “quadro geral” da pesquisa existente (ATAYAH *et al*, 2022).

Com o avanço da tecnologia e conectividade, a busca por literatura tem se tornado crescentemente facilitada, pela introdução de novas ferramentas e métodos. No entanto, a melhoria de eficiência na busca exige também maior esforço no planejamento cuidadoso para explorar os dados textuais em elementos como títulos, resumos e palavras-chave (GUSENBAUER e HADDAWAY, 2020).

No Brasil, estudos bibliométricos vêm crescendo fortemente, especialmente desde 2008, acompanhando a evolução da internet, a disponibilidade de publicações e dados estatísticos, bem como o reconhecimento do valor da bibliometria na avaliação da ciência (URBIZAGASTEGUI e RESTREPO-ARANGO, 2017).

De modo geral, no mundo inteiro, é comum encontrar esse tipo de estudo em celebrações de aniversários significativos em periódicos científicos, mapeando as publicações e calculando diversos indicadores bibliométricos para representar o conjunto analisado, como o número de artigos e citações, principais autorias e temáticas (KUMAR, PANDEY e HALDAR, 2020).

Não há método único ou ideal, porque depende do problema analisado, prioridades, focos de interesse, mas há duas perspectivas principais para avaliar a pesquisa científica: produtividade e influência. A produtividade geralmente é medida com o número de publicações, enquanto a influência é mensurada pelo número de citações (MERIGÓ *et al*, 2018). Métricas ligadas à quantidade de publicações, indicadores de produtividade e contagem de citações são amplamente utilizados em análises de pesquisa institucional e estudos bibliométricos (COSTA, CANTO e PINTO, 2020; ORDUÑA-MALEA, AYTAC e TRAN, 2019).

Para Hjørland (2002), os estudos de citação contribuem para a compreensão de um domínio, entendido como reflexo de uma comunidade discursiva e do seu papel na ciência. O mundo contemporâneo, marcado pela conexão em rede, expande as possi-

bilidades de colaborações acadêmicas em tamanho e diversidade disciplinar, assim como pressionam quem produz pesquisa a demonstrar os benefícios econômicos e sociais, o impacto de seu trabalho (REED, 2016).

Há quem defenda que o conceito de informação só se materializa quando é capaz de gerar novos conhecimentos, sendo insuficiente a simples disponibilidade de acesso, que não se confunde com o uso eficaz e atingimento de seus objetivos (COSTA; SILVA; RAMALHO, 2009).

Quem financia pesquisas, como o contribuinte no caso de recursos públicos, espera, cada vez mais, ver os impactos tangíveis dos esforços financiados. Gerar conhecimento não é suficiente, exigindo a capacidade de compartilhar, divulgar, estimular o consumo para gerar impactos, mudanças positivas no mundo real, por meio de trocas e coprodução de conhecimento, novas ideias colocadas em prática (REED, 2016). É por meio do compartilhamento ou disseminação que novos conhecimentos podem surgir (COSTA, 2016).

Uma medida de impacto muito popular no campo da bibliometria é o índice H, que combina duas dimensões: o número de documentos com o número de citações. Se o índice H é X, significa que há X documentos que receberam X ou mais citações. Por exemplo, alguém com (H = 3) tem pelo menos 3 publicações que foram, cada uma delas, citadas pelo menos 3 vezes por outras publicações (WOOD JR e COSTA, 2015). Costuma ser defendida como métrica mais adequada e fácil de usar, amplamente adotada, sendo considerada válida e confiável para mensurar, simultaneamente, qualidade e quantidade da produção acadêmica (KPOLOVIE, 2018).

É inegável que há limitações. O índice H não captura comportamentos específicos de diferentes áreas de conhecimento, cujo volume de citações e perfil de publicação pode variar conforme a dimensão e dinâmicas de cada comunidade científica. Há risco de manipulação por autocitações e não há ponderação sobre o contexto das citações, sem distinção entre trabalhos com autoria única e multi-autoria muito ampla, cuja participação individual é difícil de avaliar (MARQUES, 2017).

A maior controvérsia é o uso da citação como métrica de desempenho acadêmico, porque índices de citação podem conter distorções e problemas (COSTA, 2016). Mas, de modo geral, há razoável

aceitação de que se configuram como mecanismo válido de avaliação da produção científica, refletindo o reconhecimento da influência de um trabalho sobre outro(s) (COSTA, 2019; WOOD JR e COSTA, 2015).

Obviamente, a utilidade de um trabalho científico não se resume às citações formais, por isso existe o campo, em franco desenvolvimento, de análise da influência social, mensurada por métricas alternativas, conhecidas como 'altmetria', baseadas em interações na web, menções, compartilhamentos, visualizações e downloads em redes sociais, sites de jornais e revistas, blogs e gerenciadores de referências (COSTA, 2019).

Embora relevante, o debate não é objeto deste estudo. Nossa posição é aproveitar um método facilmente acessável e abrangente, gerado por meio do *Google Scholar*, mecanismo de busca especializado, com ampla visão do mundo acadêmico, incluindo a literatura cinzenta e a produção de países em desenvolvimento, geralmente pouco representada nos buscadores comerciais. Embora tenha fragilidades e inspire cautela, é a plataforma mais usada e a que tem a maior cobertura, em termos de obras e citações, além de permitir acesso gratuito e exportação de dados e rastreamento de citações (MARQUES, 2017; MARTÍN-MARTÍN, 2021; HADDAWAY *et al*, 2015).

É especialmente relevante, para o presente estudo, a capacidade de o *Google Scholar* captar literatura para além dos muros das revistas científicas comerciais, rastreando documentos em sites institucionais e repositórios de acesso aberto, como, por exemplo, o *ResearchGate* ou *websites* pessoais (ORDUÑA-MALEA, AYTAC e TRAN, 2019), aumentando as chances de investigar a produção de profissionais que atuam em pesquisa, como é o caso na CGU.

Outro destaque do *Google Scholar* é sua capacidade de captar citações recebidas por textos acadêmicos e, assim, catalogar e monitorar livros citados por outros textos. A ferramenta, entretanto, não captura as citações feitas dentro de livros (GOUVÊA *et al*, 2022).

É notório que o *Google Scholar* apresenta erros e falhas (GUSENBAUER e HADDAWAY, 2020), mas os erros, em geral, são diluídos e não têm consequências no quadro geral, raramente afetam indivíduos, periódicos ou outros agregados (DELGADO LÓPEZ-CÓZAR, ORDUÑA-MALEA e MARTÍN-MARTÍN, 2019). O surgimento do *Google Scholar* tem facilitado

a aquisição de grandes volumes de dados para subsidiar amplas análises bibliométricas (ATAYAH *et al*, 2022).

A busca no *Google Scholar* é facilitada quando as pessoas envolvidas em atividades acadêmicas têm um Perfil na ferramenta, inserindo informações básicas de suas publicações relevantes. Quem atua na área acadêmica e tem interesse em aumentar a exposição do seu trabalho, assim como as pessoas com maior número de citações são mais propensas a ter um perfil na ferramenta (KIM e GROFMAN, 2020).

Para gerenciar buscas sistemáticas no *Google Scholar*, existe o *Publish or Perish* (PoP), *software* bibliométrico que automatiza o uso de ferramentas de busca em plataformas acadêmicas, permitindo exportar para o Excel 12 campos de dados, incluindo a quantidade de trabalhos publicados, quantidade de citações, média de citações por trabalho e por autoria, citações por ano, índice H e outros índices, quantidade de autoria por trabalho (KPOLOVIE, 2018).

O PoP tem sido usado para análise de citações em uma variedade de disciplinas incluindo a economia e as ciências sociais (BANEYX, 2008). Há discrepâncias nos dados coletados pelo PoP, como a duplicação de registros, a contagem incorreta de citações e fragilidades na indicação da fonte do documento (COSTA, CANTO e PINTO, 2020), exigindo cuidado dobrado no uso.

Não há algoritmo de correspondência de autoria no PoP, de modo que as listas de publicações obtidas, especialmente para nomes com maior probabilidade de homônimos, exigem verificação manual para garantir que as publicações incluídas efetivamente pertencem à pessoa pesquisada.

Considerando a lúcida opinião de Péter Jacsó (2012), toda base de dados, por melhor que seja, é um recorte imperfeito do conjunto da ciência, seu impacto e sua qualidade. Seguindo essa lógica, as opções neste estudo buscam ampliar, ao máximo, a cobertura e validade das análises, com o cuidado e rigor adequados à investigação científica.

Além do índice H, outros indicadores bibliométricos recorrentes incluem ano de publicação, citações por artigo, citações por ano, quantidade de autores, evolução temporal (MERIGÓ *et al*, 2018).

Destaca-se que não é homogêneo o cenário de comunicação de pesquisas entre as diferentes áreas de conhecimento. Nas Ciências Sociais e Humani-

dades, por exemplo, livros e capítulos de livros, escritos por um único autor, são mais comuns do que artigos (MUELLER, 2005). No campo da Administração isso é particularmente característico (SAES, MELLO e SANDES-GUIMARÃES, 2017), o que pode afetar os resultados na área de atuação da CGU.

Conhecidos os elementos fundamentais da revisão bibliométrica, resta descrever pesquisas anteriores que se ocuparam de temas similares, de modo a fornecer pistas metodológicas e resultados relevantes para as análises pretendidas em relação ao Grupo Acadêmico da CGU.

2.5. Estudos correlatos

Rosângela Monteiro (2012) tratou especificamente sobre a profissionalização da carreira Finanças e Controle na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), mesma carreira da CGU. Na visão dos participantes do estudo, quanto maior a qualificação profissional, maior a credibilidade na hierarquia da repartição, ampliando a autonomia para criar, opinar ou deliberar sobre a condução do próprio trabalho. A autora destacou certo desestímulo de pessoas com elevado desempenho, desde a implantação da remuneração por subsídio (Lei n. 11.890/2008), deixando de avaliar o desempenho individual e diferenciar a remuneração. O estudo apontou que, embora houvesse cultura consolidada de capacitação continuada na STN, quem ingressou mais recentemente na carreira tendia a ser mais proativo na busca por aperfeiçoamento contínuo.

Thomaz Wood Jr e Caio Costa (2015) analisaram a produção científica do pessoal docente de seis programas de pós-graduação em Administração no Brasil, em 2013, usando o *Google Scholar*, por meio do *software Publish or Perish* (PoP). O estudo constatou diferenças significativas entre os programas e dentro de cada programa, revelando, de modo geral, baixa produtividade, apesar de as pessoas analisadas contarem com larga experiência em docência e pesquisa, de 20 anos ou mais. Muitos artigos registravam baixíssima quantidade de citação ou, na maioria, nenhuma. Os autores apontaram a relevância de figuras de alto impacto acadêmico, por consolidar em seu entorno grupos de pesquisa, conduzir trabalhos que contribuem para o avanço do conhecimento e servir de modelo para cientistas iniciantes.

Veruska Costa (2016) avaliou a produção científica de integrantes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a partir de Textos para Discussão (TD), documentos do IPEA para divulgação de ideias e de propostas de políticas públicas, que não seguem uma linha editorial específica, nem rigor teórico ou metodológico uniforme. Refletem, na visão do próprio IPEA, a diversidade e o caráter interdisciplinar do conhecimento produzido por seus agentes.

É inerente ao trabalho desenvolvido no IPEA a produção de uma ampla variedade de relatórios de pesquisa, livros e trabalhos acadêmicos, com tendência a tratar da temática de avaliação de políticas públicas. A pesquisa de Veruska Costa (2016) identificou aumento considerável na quantidade de publicações do IPEA nos últimos 20 anos. O estudo identificou redes de colaboração entre integrantes do órgão, que estabeleceram relações de coautoria entre si e com outras pessoas, com predominância de multiautoria nos documentos analisados (média de 2,1), seguindo tendência da literatura científica mundial de aumento nas produções com participação de mais de uma pessoa.

Rosa Resende (2019) estudou agentes administrativos de um Instituto Federal de Educação que fizeram Mestrado. Apenas metade das dissertações produzidas eram lidas por colegas e não existia plano explícito de gestão do conhecimento das capacitações *stricto sensu*, mesmo se tratando de uma instituição voltada para a área educacional.

Mateus Dalmoro (2019) analisou contexto semelhante, de agentes administrativos em uma Universidade Federal. Na percepção de participantes, a pós-graduação *stricto sensu* impactou positivamente a forma de trabalhar, o saber, o saber fazer e o saber ser, com tendência de preocupação das pessoas em realizar pesquisas relacionadas diretamente com a sua área de atuação na Universidade. Em geral, o Doutorado obteve maiores médias do que o Mestrado nessas respostas.

Patricia Morgantti (2019) investigou uma instituição pública de fomento à pesquisa científica e tecnológica, o CNPq, avaliando Analistas que fizeram Mestrado ou Doutorado após o ingresso na instituição. Nesse caso, a capacitação estaria alinhada com a própria atuação institucional, de fomento à pesquisa. Para participantes da pesquisa, a titulação contribuiu para o desempenho de funções

profissionais com maior senso crítico e maior qualidade, sendo momento de importante crescimento pessoal, aprimoramento de conhecimentos e desenvolvimento de competências. De modo geral, a pós-graduação *stricto sensu* proporcionou, na visão da autora, excelentes e variados benefícios (tangíveis e intangíveis) para quem se titulou, para sua equipe de trabalho e para o ambiente institucional.

Apenas 27% escolheram o tema de pesquisa pelo vínculo com sua área de atuação no CNPq. Foram destacados, entre os motivos para cursar o nível *stricto sensu*, o aprimoramento do currículo, satisfação pelo objetivo alcançado, reciclagem e atualização de conhecimentos e incremento financeiro significativo no salário.

O aumento salarial também foi a principal motivação detectada em outros estudos que envolveram Mestrado ou Doutorado de integrantes de Instituições Federais de Ensino (LAMAS, REZENDE e MENDONÇA, 2021; LIMA, 2021).

Rosa Costa e Marcelo Miguel (2019) avaliaram a produção científica da Universidade Federal do Espírito Santo – Ufes entre 2009 e 2018, usando dados da *Web of Science*, identificando crescimento médio de 15% ao ano na quantidade de trabalhos, com 68% deles citados. Os autores destacaram a importância de incentivar a colaboração e troca de experiências entre pessoas envolvidas com pesquisas, especialmente de outras instituições.

Patrisia Souza (2020) investigou dissertações e teses de integrantes da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Tal como se espera no presente estudo, a pesquisadora entendeu que avaliar o que foi produzido era importante para a comunidade acadêmica e para a própria agência de fomento, em sua missão de desenvolver políticas públicas. Entre os resultados encontrados, destaca-se a taxa de 27% de integrantes da CAPES titulados ou em formação *stricto sensu*, fruto de cultura recente de busca e incentivo de formação. Quase 75% dos títulos foram obtidos depois da posse na instituição.

A maioria dos Mestrados e Doutorados de integrantes da CAPES foram obtidos em universidades públicas, com destaque para a UnB, o que pode ser explicado pela proximidade geográfica com a sede do órgão. Em menor escala, houve qualificação em instituições no exterior.

Do total de dissertações e teses, 40% tinham vinculação direta com temas de atuação da CAPES.

Mesmo o que foi produzido com aderência aos interesses da CAPES, parece ter sido pouco aproveitado. Grande parte das pessoas, após a titulação, mudou de setor e a gestão da casa pouco ou nenhum conhecimento tomou das pesquisas realizadas. Na visão da autora, isso gerou grande prejuízo institucional, pelo desperdício de oportunidade.

Patrisia Souza (2020) também avaliou a produção bibliográfica de quem tinha Mestrado ou Doutorado na CAPES, entre 2002 e 2019, catalogada na plataforma *Lattes*, encontrando 1.951 documentos, média de 11 por pessoa. Não houve análise de citações ou outros indicadores.

Eduardo José Grin (2020) compilou dados de escolaridade de pessoal do TCU, apontando que aquele órgão de controle externo apresentava taxas de Mestrado e Doutorado muito superiores às médias dos demais Poderes, refletindo os objetivos do seu Programa de Pós-Graduação: a formação continuada de qualidade, a promoção da pesquisa e da inovação institucional, bem como geração, aplicação e disseminação de conhecimentos. É relevante a visão, nesse estudo, de que a expansão da atuação do TCU no *policy making* poderia ser explicada, em parte, pelo seu maior conhecimento técnico ante a administração pública federal, sendo a escolaridade de seus integrantes uma proxy importante, por sugerir melhor preparação, pelo forte investimento em capacitação profissional continuada.

Ligya Lima (2021) analisou os efeitos do Mestrado Profissional para Agentes Administrativos de uma Universidade Federal. A maioria das pessoas não conseguiu afastamento parcial ou total para realizar o curso e relatou dificuldade em conciliar trabalho e estudo. Entre as contribuições do Mestrado na vida pessoal, foram identificados a melhoria da autoestima e autorrealização, ampliação dos conhecimentos, melhoria na relação interpessoal e aumento salarial. No campo profissional, as principais contribuições foram a ampliação da visão sistêmica, conhecimento do planejamento e estrutura da instituição, da área de políticas públicas e gestão.

Outra pesquisa com temática nessa linha foi conduzida por Karina Yamada (2021), estudando dois cargos federais: Auditoria Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), ambos

de nível superior, bem remunerados e com alto prestígio. Em 2020, a Auditoria da Receita Federal tinha menos de 1% de títulos de Mestrado ou Doutorado, enquanto a carreira de EPPGG tinha 17% com Mestrado e 5% com Doutorado, demonstrando perfil extremamente divergente entre as duas categorias na busca por titulação, e como se verá adiante, o EPPGG com um perfil similar à carreira de Finanças e Controle da CGU.

Dos poucos integrantes da Auditoria da Receita com Mestrado, a maior parte ocupava cargo em comissão, levando a pesquisadora a cogitar que o ocupante de cargo em comissão pode ter mais iniciativa de qualificação que os demais, além de outras motivações, como a busca por promover mudanças nos processos de trabalho e de “pensar fora da caixa”.

Outro destaque no cargo de AFRFB é a preferência pela formação em Direito após o ingresso na carreira, indicando a relevância dessa área de conhecimento na percepção de agentes públicos, possivelmente pela implicação no trabalho ou na carreira.

Quanto à carreira de EPPGG, a autora destacou a rede de relacionamento que as pessoas constroem entre si, desde a turma de formação e várias redes estabelecidas durante a experiência profissional.

No âmbito internacional, Jane Creaton (2021) pesquisou impacto de Doutorados Profissionais no setor de justiça criminal do Reino Unido, reforçando evidências anteriores de influência positiva indireta, impulsionada por maior conhecimento, confiança e capacidade de pesquisa, não necessariamente impactando diretamente o local de trabalho, mas a política e a prática no campo de atuação.

Encerrada a caminhada por fundamentos teóricos, convida-se o leitor a enveredar pelas trilhas da jornada metodológica deste estudo.

3. JORNADA METODOLÓGICA

O caminho deste estudo envolveu variado conjunto de métodos e ferramentas, ajustadas e refinadas ao longo da trajetória de prospecção e análise de dados, percorrendo as fases principais apresentadas a seguir.

3.1. Escopo

Para captar o perfil e a produção científica de **profissionais da CGU**, decidiu-se considerar integrantes da carreira Finanças e Controle ingressantes no cargo até 2019¹² e que mantiveram vínculo ativo com a CGU, no mínimo, até 2019, de modo a incluir pessoal da ativa, assim como quem se aposentou ou saiu da carreira em período recente. Desse universo, recortou-se conjunto de pessoas **com Mestrado e/ou Doutorado, chamado de Grupo Acadêmico da CGU**.

Considerou-se ‘com Mestrado e/ou Doutorado’ quem defendeu dissertação ou tese até janeiro de 2023, com objetivo de maximizar o escopo de estudo e abarcar participantes da turma fechada de Mestrado Profissional em Administração Pública contratada pela CGU junto à FGV, prevista para finalizar em dezembro de 2022 e prorrogada, excepcionalmente, em um mês¹³.

Pela relevância contextual, optou-se por incluir no escopo do estudo uma breve análise do perfil geral da carreira Finanças e Controle da CGU nos últimos 20 anos, com dados do Painel Estatístico de Pessoal, assim como uma incursão pela evolução do interesse acadêmico, de modo geral, pela CGU, no mesmo período, usando dados do *Google Scholar*.

Pela conexão direta com os objetivos deste estudo, incluiu-se, ainda, no escopo, a análise bibliométrica da Revista da CGU, periódico científico publicado pela casa, importante mecanismo de divulgação e promoção da pesquisa e do conhecimento em temas correlatos com a atuação da Controladoria-Geral da União.

3.2. Prospecção

Essa foi a parte mais desafiadora. Não são divulgados dados individuais de escolaridade disponíveis no Sistema de Pessoal do Governo Federal, o Siape. Também não foi localizada uma lista consolidada, atualizada e abrangente de integrantes da CGU com Mestrado ou Doutorado.

12. Essa opção deliberadamente excluiu quem ingressou na CGU a partir de julho de 2022, por meio do concurso mais recente, tendo em vista que a sua produção acadêmica não estaria associada à atuação profissional na casa, pelo pouco tempo no cargo.

13. Dos 30 alunos dessa turma, somente 6 defenderam em janeiro de 2023.

Partiu-se, então, inicialmente, das dissertações e teses publicadas no repositório aberto 'Base de conhecimento da CGU' (<https://repositorio.cgu.gov.br>). Até janeiro de 2023, catalogados como 'produção acadêmica', existiam 74 dissertações e 11 teses de integrantes da carreira Finanças e Controle. O documento mais recente foi cadastrado em dezembro de 2022.

Na Intranet da CGU foi localizado Painel Gerencial do qual foi extraída, em janeiro de 2023, relação contendo 1.409 pessoas da carreira Finanças e Controle, das quais, 195 tinham Mestrado e/ou Doutorado. Os dados mais recentes de titulação eram de 2018, apontando para potencial desatualização.

Admitindo a hipótese de que ambas as listas poderiam ser incompletas, partiu-se para uma busca ativa, em fontes abertas, de outras pessoas da CGU com pós *stricto sensu*. Para tanto, foram utilizados como fontes potenciais:

- Atas do Comitê Gestor da Política de Capacitação da CGU, de 2015 a 2021, relacionando liberações de afastamento para Mestrado ou Doutorado
- Relação de participantes da turma fechada 2021/2022 de Mestrado Profissional em Administração Pública promovida pela FGV, contratada pela CGU
- Busca no Google: <CGU 'finanças e controle' (mestrado OU doutorado) site:escavador.com>, em dezembro de 2022
- Busca na plataforma Currículo Lattes, filtrando <'doutores e demais pesquisadores' E formação acadêmica contém 'Mestrado' E Atividade Profissional (instituição) contém "CGU">, em dezembro de 2022
- Busca no LinkedIn, filtrando Pessoas com 'empresa atual' = CGU, com mestrado ou doutorado, em janeiro de 2023
- Consulta direta a profissionais da CGU, reunidos em grupo de *Whatsapp* específico sobre pesquisa científica na casa

Não obstante esse conjunto robusto e sistemático de atividades prospectivas, admite-se a possibilidade de que nem todas as pessoas pretendidas tenham sido identificadas, o que não compromete, na avaliação dos autores deste estudo, a validade das análises realizadas, levando em conta que a amostra obtida representa, até onde se sabe, o esforço mais rigoroso para prospecção de Mestrados e Doutorados da carreira Finanças e Controle da CGU.

Ainda como escopo da pesquisa, representando os 20 anos de existência do órgão, foi definida a análise das dissertações e teses defendidas entre janeiro de 2002 e janeiro de 2023, por profissionais da CGU, desde que a defesa tivesse ocorrido durante o vínculo com a casa¹⁴.

Além desse conjunto específico de pesquisas realizadas na pós-graduação *stricto sensu*, decidiu-se analisar a produção acadêmica de cada integrante do conjunto analisado, considerando dois cenários diferentes: (1) produção durante o vínculo com a CGU; (2) em artigos publicados na Revista da CGU.

3.3. Base de dados

Usando a listagem de nomes de profissionais da CGU com Mestrado ou Doutorado como referência de busca, foram prospectados outros dados publicamente disponíveis, de modo a viabilizar análises de perfil e bibliométricas, com tratamento anonimizado.

No Portal da Transparência (<https://portalda-transparencia.gov.br>), em fevereiro de 2023, foram obtidos cadastros de data de ingresso no Serviço Público Federal, data de ingresso na CGU, situação atual do vínculo, maior nível de função comissionada ocupada, local de lotação e exercício.

Na Plataforma Lattes, em fevereiro de 2023, foi obtida a data de atualização do currículo, caso houvesse. O Lattes é mantido pelo CNPq como iniciativa de integração de dados de currículos, instituições e grupos de pesquisa, representando um padrão nacional (MUELLER, 2005).

No site da Câmara Brasileira do Livro (<https://www.cblservicos.org.br/isbn/pesquisa>), em fevereiro de 2023, foram buscados livros produzidos, filtrando pelo nome na autoria e tratando duplicidades, versões ou edições da mesma produção e homônimos. O ISBN (*International Standard Book Number* ou Padrão Internacional de Numeração de Livro) é um cadastro individualizado de livros.

Na 'Base de conhecimento da CGU' (<https://repositorio.cgu.gov.br>), em janeiro de 2023, foram buscadas dissertações e teses produzidas a partir de 2002. Buscas similares foram realizadas no Google, *Google Scholar*, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), Catálogo de Teses e

14. As defesas ocorridas em janeiro de 2023 (7 casos ao todo, sendo 6 da turma fechada de Mestrado da FGV e 1 Mestrado da UnB) foram tratadas, nesta análise, como resultados de 2022.

Dissertações da CAPES, páginas institucionais dos respectivos programas de Mestrado e/ou Doutorado. Quando infrutífera essa abordagem, solicitou-se diretamente à pessoa titulada a disponibilização de cópia da dissertação e/ou tese ou, alternativamente, título, resumo e palavras-chave, explicando o objetivo e natureza acadêmica do pedido.

Nos casos em que a dissertação¹⁵ e/ou tese foi redigida em língua estrangeira, manteve-se o título no original em inglês, espanhol ou francês, traduzindo o resumo e as palavras-chave. A tradução foi realizada pelos autores deste estudo.

Nos casos em que a dissertação e/ou tese não contemplava resumo e/ou palavras-chave, os autores deste estudo preencheram a respectiva lacuna, por meio da leitura da introdução e conclusão do trabalho e, quando necessário, tradução para português. Em um único caso, de dissertação sem resumo, adotou-se o resumo de um artigo do mesmo autor com o mesmo tema.

Quando alguém cursou Mestrado e Doutorado ou mais de um Mestrado, foram coletadas todas as pesquisas produzidas pela mesma pessoa na pós-graduação *stricto sensu* e que se enquadravam nos critérios de escopo deste estudo.

Para coleta do conjunto geral da produção acadêmica, utilizou-se o *Google Scholar*, em fevereiro de 2023, buscando e extraindo os dados por meio do *software Publish or Perish 8.8*¹⁶, filtrando pelo nome no campo de busca 'Authors' e adotando diversas abordagens e tratamento de erros potenciais:

- (1) coleta de toda a produção disponível, independentemente de a pessoa avaliada figurar em autoria individual ou coautoria;
- (2) prioridade para busca com base no Perfil da pessoa no *Google Scholar*, sempre que disponível;
- (3) tratamento de homônimos, com base na área de conhecimento e/ou temática abordada em cada trabalho recuperado, comparando, quando disponível, com a produção da pessoa informada no *Lattes* e/ou área temática da dissertação e/ou tese¹⁷;
- (4) exclusão manual de obras sem natureza acadêmica, especialmente documentos ofi-

ciais, como leis, decretos, pareceres, notas técnicas;

(5) agrupamento manual de produção duplicada; mantiveram-se separados os textos com o mesmo título em veículos diferentes, como eventos e revistas;

(6) filtro de cenários temporais da produção, usando o campo de busca 'Years': (a) zerado para representar a totalidade, ou seja, todas as publicações catalogadas; (b) com ano inicial correspondente ao ano de ingresso da pessoa na CGU, para representar a produção durante o vínculo com a casa;

(7) filtro de artigos publicados, por profissional da CGU com Mestrado ou Doutorado, na Revista da CGU, combinando o nome da pessoa com o campo 'Publication name' = 'Revista da CGU'; e

(8) filtro da totalidade de artigos publicados na Revista da CGU, usando o campo 'Publication name' = 'Revista da CGU'

Todos os dados coletados foram inseridos e tratados no *software* Excel, usando suas funcionalidades estatísticas, geração de tabelas dinâmicas e gráficos. Para geração de nuvem de palavras, adotou-se a ferramenta gratuita disponível em <https://wordart.com>.

3.4. Classificação temática

Para cada dissertação e tese coletada, os autores deste estudo aplicaram classificação de abordagem temática, buscando categorizar a ciência da CGU, produzida em Mestrados e Doutorados por seus profissionais ao longo de 20 anos, conforme os assuntos relacionados à atuação institucional da casa.

Para definir as categorias, partiu-se dos temas de foco da Revista da CGU¹⁸, ajustando e refinando o modelo por meio de iterações coletivas de análises. Testou-se o modelo em uma amostra inicial e em seguida os autores deste estudo avaliaram, de modo independente, todas as dissertações e teses coletadas. Sucessivas rodadas de discussão foram promovidas, ao longo de fevereiro de 2023, para debater e solucionar as divergências e calibrar o modelo.

Ao final, foram definidas 10 categorias temáticas: *Accountability*; Auditoria e Sistema de Controle Interno (SCI); Governança e Gestão de Riscos;

15. Este estudo adota como 'dissertação' o produto final de programas de pós-graduação *stricto sensu* em nível de Mestrado ou equivalente.

16. Disponível em <https://harzing.com/resources/publish-or-perish>

17. Esse foi o tratamento de dados mais trabalhoso de todo o estudo

18. Disponíveis em https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/about

Correição e Responsabilização de Agentes Públicos e Privados; Transparência; Integridade e Ética Pública; Ouvidoria; Corrupção; Gestão Pública; Política Pública; Outros.

A maioria das categorias é autoexplicativa, pelo domínio de temática anunciada em sua denominação. Vale descrever, entretanto, o papel da *Accountability* nessa opção metodológica. Foi usada essa categoria quando o tema pertencia ao amplo campo de atuação da CGU, mas não se enquadrava nos demais tópicos especializados.

A categoria 'Outros' foi reservada aos trabalhos cuja temática principal não se encaixava em algum dos ramos de atuação da CGU.

Reconhece-se que a dinâmica de categorização é complexa e inerentemente incompleta, marcada por certa subjetividade interpretativa, de abordagem qualitativa, aplicada sobre trabalhos de natureza variada, multidimensional, permeada por relações e interações intrincadas entre os diferentes componentes de cada trabalho analisado: título, resumo e palavras-chave, levando em conta as percepções dos autores deste estudo a respeito do tema central tratado em cada dissertação ou tese.

A centralidade temática analisada em cada trabalho levou em conta diversos fatores, como as justificativas, objetivos, pergunta de pesquisa, hipóteses, metodologia, conclusões. Buscou-se, sempre que possível, categorizar conforme a possibilidade de aplicação prática nas macro-funções e atividades da CGU, ou valorizar a abordagem teórica voltada especificamente para avaliação do Sistema de Controle Interno ou temas conexos, de estruturas de controle, classificados no termo mais abrangente 'Accountability'.

Simplificações desse tipo são suscetíveis a riscos de interpretação, mas ajudam a manter a classificação viável e razoavelmente útil (MUELLER, 2005). Simplificando, buscou-se viabilizar o agrupamento temático das dissertações e teses da CGU, conforme sua convergência de centralidade, visando análises de potenciais movimentos temporais em torno de um determinado assunto, dinâmicas de interesse de profissionais de auditoria por agendas de pesquisas que podem ter se destacado conforme as alterações institucionais da casa ou deslocamentos mais amplos da função controle no setor público.

Tais análises podem contribuir para iluminar os desafios, a evolução, a síntese dos movimentos

de principais dinâmicas temáticas, um panorama abrangente e coletivo da ciência aplicada ao controle no setor público nas últimas duas décadas.

3.5. Análises

Buscou-se promover, primeiro, avaliações de perfil do Grupo Acadêmico da CGU, incluindo: cargo, localização, tempo de serviço público e na CGU, sexo, ocupação de funções comissionadas, situação de vínculo.

Partindo para a produção acadêmica, iniciou-se por aspectos das dissertações e teses defendidas durante o vínculo com a CGU: grau da titulação; ano de defesa¹⁹; campo de conhecimento dos programas; instituições brasileiras e internacionais; instituições públicas e privadas; nuvem de palavras a partir de resumos; classificação temática.

Na sequência, avaliou-se a produção acadêmica geral, nos dois cenários propostos: (1) durante o respectivo período de vínculo com a CGU; (2) em artigos publicados na Revista da CGU. Para o primeiro cenário, foram avaliados aspectos bibliométricos de quantidade de trabalhos, quantidade total de citações, anos desde a primeira publicação, média de citações por ano, média de citações por trabalho, índice H. Para alguns desses aspectos, os números foram comparados com a produção total, incluindo períodos sem vínculo com a CGU, de modo a avaliar potenciais impactos significativos de produtividade antes e durante o vínculo com a casa. No segundo cenário, embora similar, a análise levou em conta o contexto específico do periódico e os relacionamentos de autoria nos artigos publicados.

Como indicadores complementares de envolvimento com a pesquisa e divulgação científica, avaliou-se o grau de atualização do currículo *Lattes* e o volume de livros publicados.

Com a ideia de estimar um 'índice H institucional' da CGU, foram selecionadas as pessoas cuja produção durante o vínculo com a casa obteve pelo menos 1 citação. Desse conjunto, extraiu-se amostra de pessoas mais produtivas, posicionadas no 3º Quartil de citações.

19. O ano de defesa da titulação foi obtido, prioritariamente, dos bancos de dados de natureza acadêmica, principalmente o repositório de dissertações e teses da CAPES (<https://catalogodeteses.capes.gov.br>), Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (<https://bdtd.ibict.br>) e plataforma de currículo Lattes (<https://lattes.cnpq.br>). Outras fontes utilizadas foram a própria dissertação ou tese; páginas das instituições de ensino; busca na Internet; consulta direta ao autor.

Para cada pessoa da amostra, foram extraídos, em março de 2023, os trabalhos mais citados, aqueles componentes do respectivo índice H de cada pessoa. Com isso, obteve-se uma lista dos trabalhos acadêmicos da CGU mais citados, permitindo calcular um ‘índice H institucional’ e analisar especificamente esse subconjunto em seus aspectos bibliométricos, incluindo as tendências de parcerias

de multiautoria, dentro e fora da casa, assim como a tendência temática de interesse.

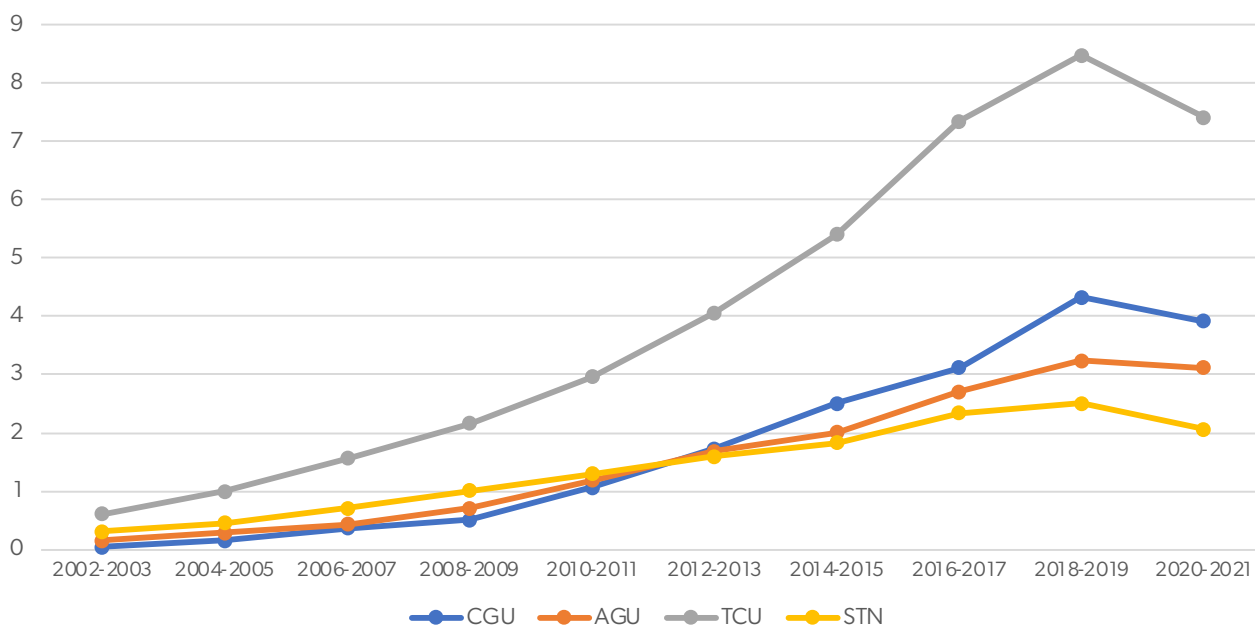
Por fim, promoveu-se análise bibliométrica da produção científica publicada pela Revista da CGU ao longo da sua trajetória de 17 anos, calculando seu índice H e avaliando métricas dos artigos ali divulgados, incluindo a média de autores por artigo e nuvem de palavras dos títulos.

4. RESULTADOS

4.1. Evolução do interesse pela CGU

O movimento de busca pela pós-graduação *stricto sensu* dentro da CGU foi acompanhado de um interesse da comunidade acadêmica, de modo geral, pela CGU e seus temas, o que resultou em um robustecimento da sua reputação e exposição pública ao longo da sua existência, como ilustram os índices de busca no *Google Scholar*. O gráfico 2 demonstra os resultados recuperados em julho/2022 nessa plataforma filtrando cada biênio das últimas duas décadas, para CGU, AGU, TCU e STN²⁰.

GRÁFICO 2 • RESULTADOS DE CGU, AGU, TCU E STN NO GOOGLE SCHOLAR, 2002-2021 (MILHARES)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Google Scholar, captados com o Publish or Perish

20. Foram utilizadas nas buscas as expressões: “controladoria-geral da união”; “advocacia-geral da união”; “tribunal de contas da união” e “secretaria do tesouro nacional”, no campo Keywords, caracterizando, individualmente, cada órgão de interesse, combinando com o filtro de período específico no campo Years. Esses órgãos foram escolhidos pela similaridade temática de atuação (TCU), pela semelhança de órgão com carreira própria e específica no Executivo Federal (AGU) e pelo compartilhamento da mesma carreira (STN).

Pode-se notar que houve um movimento crescente de produção acadêmica, de modo geral, envolvendo os órgãos governamentais pesquisados. Entretanto, claramente, a CGU apresentou proporções superiores, especialmente a partir de 2013, superando AGU e STN e reduzindo a distância para o TCU, que era de 15 vezes no biênio em que a CGU foi criada e, duas décadas depois, passou a menos de 2 vezes.

Esse movimento é compatível com o aumento da produtividade acadêmica de profissionais da CGU, representado pelo crescente número de dissertações e teses defendidas na casa, assim como publicações e citações por ano, conforme detalhado mais adiante.

Outro indicador curioso que se pode utilizar para avaliar a tendência de interesse geral pela CGU é o *Google Trends*²¹, ferramenta que fornece histórico das buscas na Internet, com uma metodologia própria para definir índices que vão até 100, quando

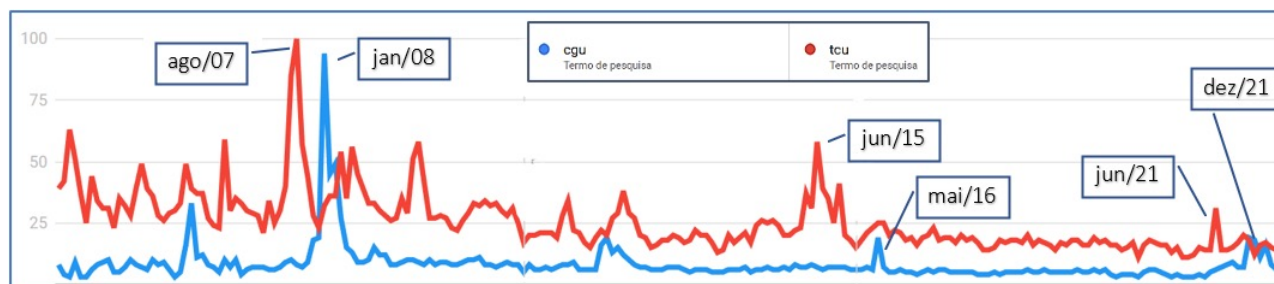
o termo foi relativamente mais buscado naquele momento.

Usando essa ferramenta, conforme Figura 1, podemos evidenciar que os termos ‘CGU’ e ‘TCU’ possuem comportamentos de interesse relativamente similares, com picos coincidentes com a abertura de concursos públicos em ambos os órgãos. Como seria de esperar, a busca pelo TCU é mais intensa, pela abrangência mais ampla de jurisdição, além da geração de jurisprudência referencial, especialmente em licitações e contratos.

O destaque é que a CGU vem se mantendo relativamente estável, desde a sua criação, como tópico relevante nas buscas realizadas pelos brasileiros no Google. A título comparativo, os números da CGU são semelhantes aos das siglas AGU e MPF e maiores que da STN. Quando filtrado apenas o tipo de pesquisa ‘notícias’, disponível desde 2008, a CGU tem desempenho mais próximo ao TCU, muito similar à AGU e MPF e massivamente superior à STN.

21. Disponível em <https://trends.google.pt/home>

FIGURA 1 • EVOLUÇÃO DAS PESQUISAS NO GOOGLE. CGU E TCU. JAN/2004-JUN/2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de <https://trends.google.pt/>

Os picos de interesse correspondem, principalmente, a abertura de concursos públicos: ago/2007 (TCU); jan/2008 (CGU); jun/2015 (TCU); dez/2021 (CGU). Em mai/2016 (CGU) coincide com a extinção formal do órgão, transformado em Ministério da Transparência. Em jun/2021 (TCU) corresponde ao episódio em que o então Presidente da República afirmou que o Tribunal de Contas questionava o número de mortes por Covid-19.

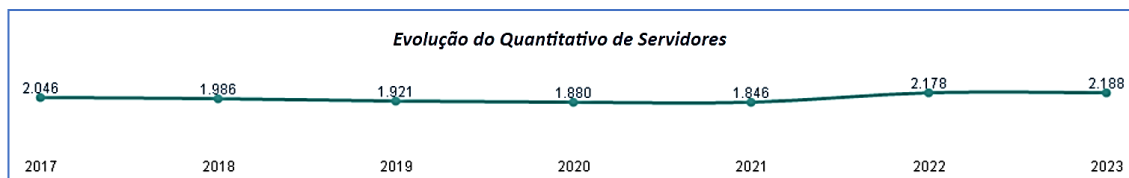
Essa breve incursão em dados estatísticos ilustra o contexto histórico dos vinte anos da CGU e o crescente movimento de inserção da Controladoria-Geral da União nos debates nacionais, seja no conjunto mais amplo da sociedade, seja no estrato mais restrito da comunidade científica.

É inegável, assim, que a CGU vem conquistando espaço entre as instituições relevantes do país e uma das suas contribuições é a produção científica gerada pelo Grupo Acadêmico da casa, objeto das análises a seguir.

4.2. Perfil da carreira Finanças e Controle na CGU

Conforme os dados do Painel Estatístico de Pessoal²², em janeiro de 2023, as pessoas ativas da carreira Finanças e Controle vinculados à CGU²³, apresentavam a seguinte evolução quantitativa:

FIGURA 2 • EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE PESSOAS ATIVAS DA CARREIRA FINANÇAS E CONTROLE NA CGU

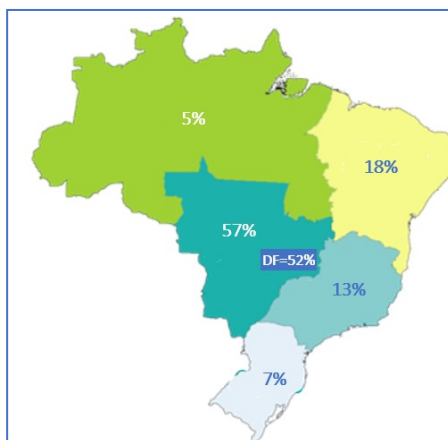
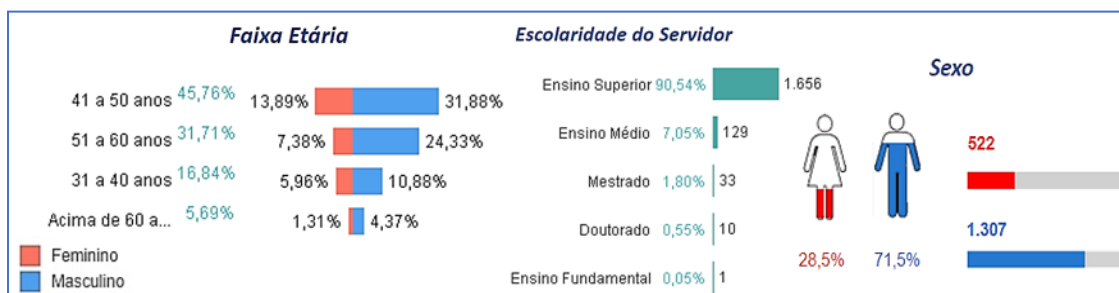


Fonte: Painel Estatístico de Pessoal, janeiro/2023

É possível perceber o declínio anual do quadro de pessoal próprio da CGU até 2021, perdendo 10% do contingente em 5 anos. O movimento começou a ser revertido em 2022 com novo concurso, com 375 vagas.

Para o escopo deste estudo, o cenário de maior interesse é o de maio de 2022, antes do concurso, quando integrantes em atividade da carreira Finanças e Controle na CGU apresentavam o seguinte perfil:

FIGURAS 3 E 4 • PERFIL DE PESSOAS ATIVAS DE FINANÇAS E CONTROLE NA CGU E DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal, maio/2022

22. Disponível em <http://painel.pep.planejamento.gov.br>

23. A pesquisa exclui os dados da carreira vinculados à STN

Das 1.829 pessoas em atividade na carreira da CGU na época, 85% ocupavam o cargo de Auditoria Federal de Finanças e Controle (AFFC) e os demais, o cargo Técnico (TFFC). A proporção de mulheres era de 28,5%.

A distribuição geográfica era fortemente influenciada pela sede do órgão em Brasília, onde estavam 52% de profissionais da CGU, concentrando a maior parte do total de 57% da região Centro Oeste, enquanto o Nordeste contemplava 18%, Sudeste 13%, Sul 7% e Norte 5%.

Os números oficiais de Mestrados e Doutorados eram muito inferiores aos resultados obtidos no presente estudo (Mestrado = 33 *versus* 302 e Doutorado = 10 *versus* 47), confirmando pesquisas anteriores que apontaram fragilidades do Siape em atualizar dados de pós-graduações *stricto sensu* cursadas por agentes federais (PALOTTI e FREIRE, 2015).

Considerando a lista de profissionais da CGU com Mestrado ou Doutorado identificados neste estudo, entre pessoas em atividade da carreira Finanças e Controle em maio de 2022, a proporção era de 16% com Mestrado e 3% com Doutorado, taxas superiores aos padrões gerais da burocracia federal e similares e até maiores do que carreiras congêneres.

No cargo de Auditoria da Receita Federal, menos de 1% tinham Mestrado ou Doutorado em 2020, enquanto a carreira de Gestão (EPPGG) tinha 17% com Mestrado e 5% com Doutorado, perfil semelhante ao da CGU (YAMADA, 2021) e superior ao do Tribunal de Contas da União (TCU), que em 2021 tinha 13% de Mestres e 2% de Doutores (TCU, 2022).

Levantamento em 2016, com 47 Órgãos de Controle Interno no país todo, apontou que, dentre mais de 5.000 profissionais, que incluíam a carreira da CGU, menos de 10% tinham ou estavam cursando Mestrado ou Doutorado (AMORAS, 2016), indicando que os números da Controladoria-Geral da União tendem a ser mais robustos do que outras instituições com atribuições semelhantes em outros entes federativos.

A taxa de titulação da CGU tende a crescer nos próximos anos, a julgar pelo movimento histórico, do qual se tratará na sequência, além do interesse informado no Estudo Técnico Preliminar da contratação da FGV, em 2020, para oferecer 30 vagas em turma fechada de Mestrado Profissional em Admi-

nistração Pública²⁴. De acordo com o documento, a CGU busca fomentar a formação que articule “o conhecimento prático no cotidiano profissional, com os conhecimentos produzidos no ambiente acadêmico”, sendo que 122 pessoas mostraram interesse no curso, demonstrando o elevado potencial de expansão que existe na casa para novas titulações e formação de novas lideranças em pesquisa científica aplicada à função controle no setor público.

Esse contexto é reforçado pela política de desenvolvimento e capacitação da CGU (Portaria n. 11/2022) que prevê o incentivo à participação de integrantes do órgão em ações de pós-graduação, a fim de promover o desenvolvimento de pesquisa aplicada no âmbito da casa, alinhada aos seus programas institucionais.

Além disso, a CGU firmou, em 2022, acordo de cooperação com a Sociedade Brasileira de Administração Pública (Sbap), para fortalecer a colaboração e a interação entre ciência e prática nas áreas de atuação do órgão de controle, por meio de promoção conjunta de pesquisas, disseminação do conhecimento e desenvolvimento de pessoas.²⁵

Merece destaque, ainda, a Revista da CGU, instituída em 2006, voltada à difusão e promoção do conhecimento e da pesquisa nos temas de interesse da Controladoria-Geral da União, cujas análises bibliométricas estão detalhadas em seção específica adiante. No mesmo contexto, em 2022, ocorreu o lançamento de um novo tipo de periódico institucional, os Cadernos Técnicos da CGU. Três edições já foram publicadas, sendo o presente estudo parte da quarta edição.

É relevante destacar que no plano de carreira da CGU não há incentivos financeiros diretos relacionados com a titulação *stricto sensu*. Parece plausível supor que integrantes da carreira encontram outras motivações para ingressar no mundo da pesquisa acadêmica, como seus pares na STN já apresentavam no passado, em busca de maior credibilidade, autonomia e capacidade técnica (MONTEIRO, 2012), de modo distinto de cargos em que a titulação influencia no salário e se mostra o principal incentivo para cursar esse nível de ensino (MORGANTTI, 2019; LAMAS, REZENDE e MENDONÇA, 2021; LIMA,

24. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/tipos/inexigibilidade-de-licitacao-2017/anos-anteriores/2020/inexigibilidade-de-licitacao-no-46-2020/>

25. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2022/12/cgu-e-sociedade-brasileira-de-administracao-publica-firmam-acordo-de-cooperacao>

2021). As motivações para obter Mestrado ou Doutorado na CGU têm se manifestado de modo crescente na casa, julgando pelos números do perfil de pesquisadores e sua produção, apresentados a seguir.

4.3. Perfil do grupo acadêmico da CGU

Este estudo identificou 349 profissionais da CGU com titulação *stricto sensu*, conforme os critérios de busca. Quase todos atuam no cargo de AFPC (98%) e na ativa (97%). Das 10 pessoas que não estão mais na ativa, sete se aposentaram entre 2019 e 2022 e três se desvincularam ao longo do mesmo período, para assumir outros cargos, na Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso e no Tribunal de Contas da União. Uma pessoa continua na ativa, mas foi transferida em 2020 para a Secretaria do Tesouro Nacional.

Do conjunto geral de 349 pessoas, pode-se destacar as maiores proporções: Mestrado (87%); atuação direta na CGU (84%); sexo masculino (75%); mais de 15 anos de serviço público federal (71%); maior titulação obtida durante o vínculo com a CGU (72%) e nos últimos 10 anos (63%); ingressantes na casa a partir de 2006 (57%); lotação em Brasília (51%).

Cabe ressaltar que a proporção de mulheres no Grupo Acadêmico da CGU se apresenta compatível com a proporção geral na carreira Finanças e Controle na casa (vide Figura 3).

Detalhando os números, a Tabela 1 mostra a quantidade de profissionais distribuídos em função da maior titulação obtida e sexo, conforme o cargo dentro da carreira Finanças e Controle.

TABELA 1. GRUPO ACADÊMICO DA CGU, POR CARGO, MAIOR TITULAÇÃO E SEXO²⁶

CARGO	MAIOR TITULAÇÃO, POR SEXO						TOTAL
	DOUTORADO			MESTRADO			
	F	M	TOTAL	F	M	TOTAL	
AFPC	11	36	47	70	225	295	342
TFPC	-	-	-	2	5	7	7
TOTAL	11	36	47	72	230	302	349

Quanto à distribuição geográfica, conforme a lotação mais recente disponível no Portal da Transparência²⁷, a Tabela 2 demonstra que há forte correlação com as proporções gerais da carreira antes do último concurso (vide Figura 4). Como exemplo, o Centro Oeste concentra 55% com titulação, enquanto a proporção geral naquela região era 57% em maio/2022.

TABELA 2 • GRUPO ACADÊMICO DA CGU, POR REGIÃO GEOGRÁFICA DE LOTAÇÃO, MAIOR TITULAÇÃO E SEXO

REGIÃO	MAIOR TITULAÇÃO, POR SEXO						TOTAL
	DOUTORADO			MESTRADO			
	F	M	TOTAL	F	M	TOTAL	
CO	5	18	23	40	124	164	187
NE	1	8	9	12	47	59	68
SE	2	6	8	9	28	37	45
S	1	1	2	5	18	23	25
N		2	2	3	9	12	14
TOTAL	9	35	44	69	226	295	339

26. A partir desse ponto do texto, todas as tabelas, gráficos e figuras foram elaborados pelos próprios autores deste estudo, exceto se indicado expressamente de modo diverso.

27. Exclui quem se aposentou e quem saiu da carreira, pela ausência de informação sobre a última lotação na CGU, por isso a diferença nos números totais (339) com o conjunto geral (349)

A Tabela 3 detalha as condições em que a maior titulação foi obtida, considerando o vínculo do Grupo Acadêmico com a CGU²⁸. Pode-se identificar que a maioria ingressou na carreira nos últimos vinte anos (83%). Também é evidente a tendência de obter a maior titulação depois de ingressar na casa (79% no Doutorado e 71% no Mestrado)²⁹. A turma que entrou na CGU entre 2002 e 2009 representa o maior contingente do total (60%) e, nessa turma, 74% cursaram Mestrado e/ou Doutorado durante o vínculo com o órgão de controle. Dos que entraram a partir de 2010 (21% do total), a titulação durante o vínculo ocorreu em 60% dos casos.

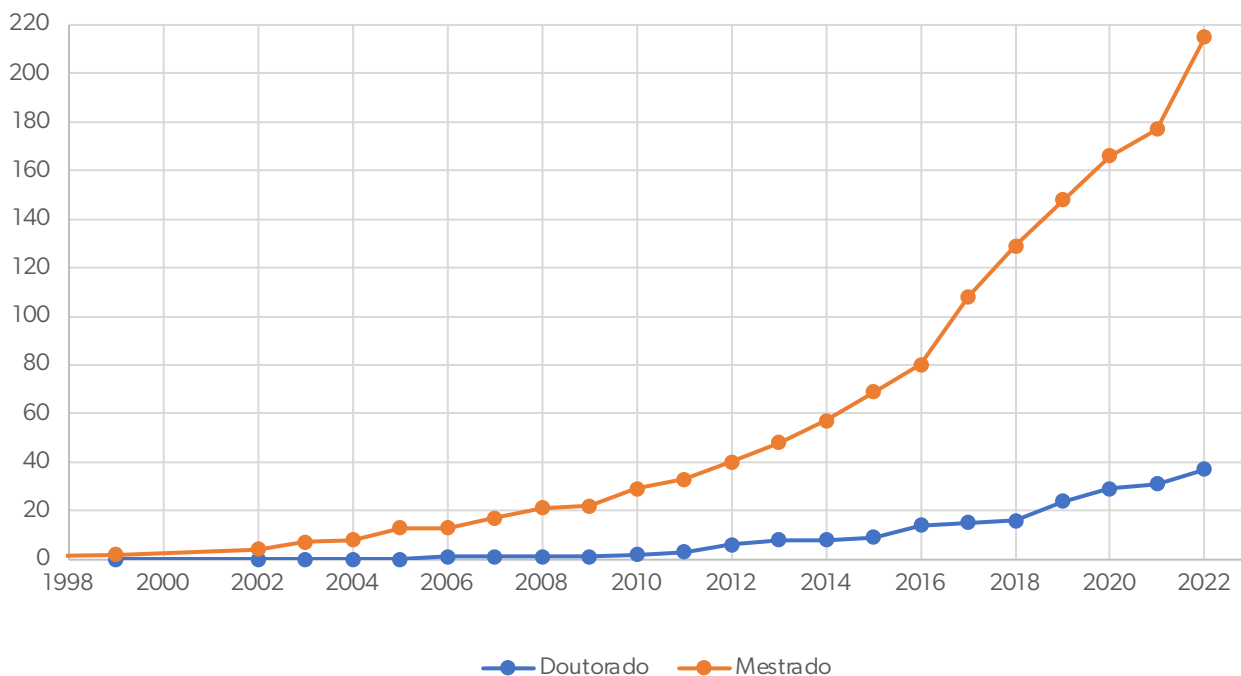
TABELA 3 • GRUPO ACADÊMICO DA CGU, POR PERÍODO DE INGRESSO NA CASA, OBTENÇÃO DA MAIOR TITULAÇÃO DURANTE VÍNCULO E SEXO

ANO INGRESSO/ TITULAÇÃO X VÍNCULO CGU	MAIOR TITULAÇÃO, POR SEXO						TOTAL
	DOUTORADO			MESTRADO			
	F	M	TOTAL	F	M	TOTAL	
<2002	4	9	13	13	35	48	61
ANTES DA CGU	-	-	-	3	8	11	11
COM VÍNCULO	4	9	13	10	27	37	50
2002-2009	5	22	27	44	142	186	211
ANTES DA CGU	2	5	7	17	32	49	56
COM VÍNCULO	3	17	20	27	110	137	157
2010-2017	2	5	7	15	53	68	75
ANTES DA CGU	1	2	3	9	18	27	30
COM VÍNCULO	1	3	4	6	35	41	45
TOTAL	11	36	47	72	230	302	349
ANTES DA CGU	3	7	10	29	58	87	97
COM VÍNCULO	8	29	37	43	172	215	252

Outra visão relevante dos dados aponta para o crescimento consistente, nos últimos 20 anos, do conjunto de profissionais que obtiveram a maior titulação durante o vínculo com a CGU, conforme Gráfico 2, com forte destaque a partir de 2010. Pode-se verificar claramente o movimento mais pronunciado nos períodos de 2010-2015 (138% de aumento em Mestrado e 350% em Doutorado) e 2016-2022 (170% de aumento em Mestrado e 164% em Doutorado).

28. Nos casos em que a mesma pessoa cursou 2 Mestrados durante o vínculo com a CGU, considerou-se, para a análise de perfil, o curso mais antigo.

29. Considerou-se como 'durante o vínculo com a CGU' o Mestrado defendido no mínimo 1 ano depois do ingresso na CGU e o Doutorado, no mínimo 2 anos, com objetivo de incluir somente cursos em que a atuação profissional na casa poderia ter influenciado a escolha do tema de pesquisa.

GRÁFICO 2. QUANTIDADE ACUMULADA DE PROFISSIONAIS DA CGU COM MESTRADO OU DOUTORADO OBTIDO DURANTE VÍNCULO COM A CASA, POR ANO E MAIOR TITULAÇÃO

Ainda no recorte das titulações obtidas durante o vínculo com a CGU, a Tabela 4 mostra que pouco mais de 1/3 de profissionais (36%) defendeu o Mestrado entre 6 e 10 anos depois de ingressar na casa e parcela semelhante (33%) obteve esse nível de ensino após um período de 11 a 15 anos. No Doutorado, o período mais comum é de 11 a 15 anos (38%), seguido de 16 a 20 anos (22%), apontando para a tendência de prazos mais longos do que o Mestrado.

TABELA 4 • PROFISSIONAIS DA CGU COM MESTRADO OU DOUTORADO OBTIDO DURANTE VÍNCULO COM A CASA, POR SEXO E TEMPO ENTRE INGRESSO NA CGU E OBTENÇÃO DA MAIOR TITULAÇÃO

ANOS ENTRE INGRESSO E TITULAÇÃO	MAIOR TITULAÇÃO, POR SEXO						
	DOUTORADO			MESTRADO			TOTAL
	F	M	TOTAL	F	M	TOTAL	
1-5	2	3	5	8	22	30	35
6-10		4	4	17	61	78	82
11-15	3	11	14	9	62	71	85
16-20	1	7	8	5	20	25	33
21-25	1	4	5	2	4	6	11
26-30	1		1	2	3	5	6
TOTAL	8	29	37	43	172	215	252

Vale destacar a tendência de integrantes “mais recentes” da CGU se titularem em menos tempo depois do ingresso na casa. No Mestrado, da turma anterior a 2002, 27% concluíram em até 10 anos. Na turma 2002-2009 foram 42% e na turma 2010-2017, 100%. No Doutorado, da turma anterior a 2002, não houve conclusão em até 10 anos. Na turma 2002-2009, foram 25% e na turma 2010-2017, 100%.

Pode-se cogitar que esse cenário é derivado de condições mais favoráveis de oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* nos anos mais recentes, assim como incentivos à pesquisa intensificados na CGU no mesmo período.

TABELA 5 • GRUPO ACADÊMICO DA CGU, POR SEXO, MAIOR TITULAÇÃO E SITUAÇÃO DE LOTAÇÃO OU CESSÃO

LOTAÇÃO/ CESSÃO	MAIOR TITULAÇÃO, POR SEXO						TOTAL
	DOUTORADO			MESTRADO			
	F	M	TOTAL	F	M	TOTAL	
CGU	8	27	35	61	196	257	291
CESSÃO FEDERAL	1	7	8	8	27	35	43
CESSÃO ESTADUAL					2	2	2
CESSÃO MUNICIPAL		1	1		1	1	2
TOTAL	9	35	44	69	226	295	339

Seguindo o detalhamento de perfil, a Tabela 5 demonstra a lotação do Grupo Acadêmico³⁰. São 86% atuando diretamente na própria CGU e outros 12% em cessões para órgãos federais, sendo os principais a Presidência da República e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), com 5 pessoas em cada um. As atividades mais comuns nas cessões se relacionam com as macro-funções da CGU, sendo exemplos a Assessoria Especial de Controle Interno, Corregedoria e Auditoria Interna. As cessões para as esferas Estadual e Municipal ocorrem para unidades congêneres de Controladoria.

Para fins comparativos, em maio/2022, havia 11% de cessões no conjunto geral da CGU. Portanto, o estrato com Mestrado e Doutorado, alcançando 14% de pessoas atuando fora da casa, revela proporção compatível com o cenário amplo da casa, levemente superior, possivelmente pelo interesse maior de outros órgãos em pessoal da CGU com envolvimento acadêmico mais intenso.

TABELA 6 • GRUPO ACADÊMICO DA CGU, POR SEXO, MAIOR TITULAÇÃO E MAIOR FUNÇÃO COMISSIONADA

MAIOR FUNÇÃO COMISSIONADA OCUPADA (NÍVEL)	MAIOR TITULAÇÃO, POR SEXO						TOTAL
	DOUTORADO			MESTRADO			
	F	M	TOTAL	F	M	TOTAL	
0	3	13	16	23	65	88	104
1		3	3	8	23	31	34
2	2	7	9	12	42	54	63
3	1	2	3	6	8	14	17
4	2	4	6	16	56	72	78
5	3	3	6	7	27	34	40
6		3	3		7	7	10
7		1	1		2	2	3
TOTAL	11	36	47	72	230	302	349

30. Exclui pessoas que se aposentaram ou que saíram da carreira no período avaliado.

A Tabela 6 apresenta os números do Grupo Acadêmico conforme o maior nível de função comissionada ocupada no Governo Federal³¹. Considera-se como função comissionada ou função de confiança o “conjunto de atribuições inerentes ao exercício de funções especiais, chefia ou assessoramento”, conceito adotado pelo Portal da Transparência. Pode-se verificar que 70% ocuparam alguma função de confiança com percentuais similares entre Mestrados e Doutorados. O nível 4 foi ocupado com maior frequência (22%) e os níveis mais elevados, de 5 a 7, tiveram ocupação por 11%, 3% e 1%, respectivamente.

A média do maior nível de função de confiança ocupada pelos profissionais da CGU com Mestrado ou Doutorado foi 2,3 e a mediana alcançou 2.

Para comparação, pesquisou-se amostra aleatória de 50 pessoas da carreira Finanças e Controle vinculadas à CGU em maio de 2022, obtendo média e mediana de 1,5 como maior função comissionada ocupada. Ao todo, 60% da amostra ocupou alguma função de confiança, sendo 2 o nível mais comum (33% do conjunto da amostra). Os níveis 4 e 5 foram os mais elevados, ocupados por 8% e 6% da amostra, respectivamente. Esses números são menores do que os padrões do grupo com Mestrado ou Doutorado, apontando para tendência de ocupação de funções de confiança de níveis mais elevados por quem tem pós-graduação *stricto sensu*.

É relevante destacar que praticamente todas

31. Levaram-se em conta critérios de equivalência de diferentes denominações e estruturas de funções, especialmente a Lei nº 14.204/2021, que criou Cargos Comissionados Executivos (CCE) e as Funções Comissionadas Executivas (FCE) e estabeleceu correlação com os cargos em comissão do grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS).

as funções comissionadas na CGU são ocupadas por pessoas concursadas: 97%, em julho/2022, de acordo com o Portal da Transparência. A média no Executivo Federal na mesma época era 81%.

Esses dados indicam que a criação da CGU, sua estruturação e maior evidência no cenário nacional, em um ambiente externo de incentivo à pós-graduação, teve como resultado um aumento expressivo de profissionais com titulação, e que esse avanço nos anos de estudo, individualmente, se refletiu também em maiores oportunidades de assumir cargos de chefia, o que mostra o caráter essencial da produção de conhecimento na atuação da Controladoria-Geral da União.

4.4. Perfil da produção acadêmica dos profissionais da CGU

4.4.1. Dissertações e teses

Nesse recorte, foram avaliados aspectos das produções relacionadas com os Mestrados e Doutorados defendidos pelos profissionais da CGU durante o vínculo com a casa, de 2002 a 2022³². Foi possível obter dados de 238 dissertações de Mestrado e 37 teses de Doutorado³³. Ao todo, 26 pessoas aparecem nas duas coleções, porque cursaram Mestrado e Doutorado após o ingresso na CGU. Outras 4 pessoas aparecem duas vezes na coleção de dissertações, porque cursaram dois Mestrados.

32. Incluindo 5 defesas ocorridas em janeiro/2023, tratadas, neste estudo, como produção de 2022.

33. Dados de 4 dissertações, enquadradas nos critérios de análise, não foram recuperados, por indisponibilidade. Um mestrado profissional, em instituição estrangeira, não gerou trabalho final.

TABELA 7 • DISSERTAÇÕES DE MESTRADO DE PROFISSIONAIS DA CGU DEFENDIDAS DURANTE VÍNCULO COM A CASA, POR TIPO DE INSTITUIÇÃO DE ENSINO E PERÍODO

PERÍODO	INSTITUIÇÃO NACIONAL			INSTITUIÇÃO INTERNACIONAL	TOTAL
	PÚBLICA	PRIVADA	TOTAL		
2002-2004	4	1	5		5
2005-2007	12		12		12
2008-2010	16	3	19	1	20
2011-2013	20	2	22	2	24
2014-2016	24	9	33	4	37
2017-2019	53	4	57	17	74
2020-2022	23	36	59	7	66
TOTAL	152	55	207	31	238

É nítida a participação majoritária (64%) de instituições públicas brasileiras na titulação de Mestrados vinculados à CGU. É relevante, entretanto, o envolvimento mais recente do setor privado, representado, principalmente, pela FGV, por conta, em especial, da turma fechada contratada pela CGU em 2020.

Um movimento que merece destaque é a internacionalização, inaugurada, no Mestrado, em 2010, com dissertação defendida em Portugal, no Instituto Universitário de Lisboa, tratando dos resultados da atuação da CGU (e, antes dela, da Secretaria Federal de Controle) entre 1998 e 2009.

É fácil identificar que a fase mais pronunciada de Mestrados no exterior ocorreu a partir de 2017, alcançando, no total, 13% de todas as dissertações coletadas neste estudo. Ainda que os números

apontem para um movimento relativamente tímido, pode-se identificar avanços e, sobretudo, espaço para crescimento das experiências de desenvolvimento de pesquisas por meio de observação e trocas de conhecimentos com a comunidade internacional, o que pode impulsionar inovações para o Brasil.

Assim como no Mestrado, foi também em 2010 a primeira defesa de tese de Doutorado no exterior, na Universidade de Bath, na Inglaterra, tratando de capacidades organizacionais e desempenho sustentável em organizações públicas. Também de modo similar ao Mestrado, houve forte crescimento da participação em programas estrangeiros no Doutorado a partir de 2017, alcançando maior proporção de instituições internacionais do que o Mestrado (27% *versus* 13%), conforme os números da Tabela 8.

TABELA 8 • TESES DE DOUTORADO DE PROFISSIONAIS DA CGU DEFENDIDAS DURANTE VÍNCULO COM A CASA, POR TIPO DE INSTITUIÇÃO DE ENSINO E PERÍODO

PERÍODO	INSTITUIÇÃO NACIONAL			INSTITUIÇÃO INTERNACIONAL	TOTAL
	PÚBLICA	PRIVADA	TOTAL		
2005-2007	1	-	1	-	1
2008-2010	-	-	-	1	1
2011-2013	5	-	5	1	6
2014-2016	3	2	5	1	6
2017-2019	7	1	8	2	10
2020-2022	6	2	8	5	13
TOTAL	22	5	27	10	37

No Doutorado, as instituições públicas no Brasil representaram 59% do total, mantendo a liderança, com 14% de participação do setor privado nacional, acompanhando, de modo geral, o movimento da pós-graduação brasileira no mesmo período.

TABELA 9. PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES DE ENSINO FREQUENTADAS POR PROFISSIONAIS DA CGU TITULADOS DURANTE VÍNCULO COM A CASA, POR NÍVEL DE TITULAÇÃO

INSTITUIÇÃO	DOCTORADO	MESTRADO	TOTAL
UnB	7	36	43
FGV	1	38	39
UFBA		20	20
USAL	2	11	13
Multi-institucional		7	7
USP	4	3	7
IDP		6	6
ENAP		6	6
IPEA		6	6
UFRJ	2	3	5
UFRN		5	5
UFES		5	5
TOTAL	16	146	162

A Tabela 9 detalha as principais instituições de ensino frequentadas por profissionais da CGU para obter Mestrado ou Doutorado, representando 59% do total. Destacam-se, no Brasil, a Universidade de Brasília (UnB), a FGV, a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e a Universidade de São Paulo (USP). Na UnB foram defendidos 36 Mestrados (15% do total) e 7 Doutorados (19% do total), o que pode ser explicado pela proximidade geográfica com a sede da CGU em Brasília. Na FGV, foram 37 Mestrados (16% do total) e 1 Doutorado (3% do total), com forte participação da turma fechada contratada pela CGU em 2020.

Outra turma fechada, contratada pela CGU, foi promovida pela UFBA, onde foram obtidos 19 títulos de Mestrado, todos entre 2017-2018, que cursaram turma de Mestrado Profissional em Administração promovida por meio do Acordo de Cooperação Acadêmica nº 07/2015³⁴, entre a CGU e a UFBA, que buscou estimular o desenvolvimento de estudos e pesquisas voltados para temas de interesse da Controladoria-Geral da União.

No plano internacional, destaca-se a Universidade de Salamanca (USAL), na Espanha, que formou 11 pessoas com Mestrado (5% do total e 35% entre as internacionais) e 2 com Doutorado (5% no total e 20% entre as internacionais), resultado do Acordo

de Cooperação Técnica nº 57/2017³⁵, assinado para intercâmbio de experiências e conhecimentos técnicos de interesses comuns entre a CGU e aquela instituição de ensino, por meio de programas e centros de pesquisas. A interação foi consolidada pelo Acordo de Cooperação Técnica nº 4/2022³⁶.

Como é possível deduzir, existe um movimento de iniciativa própria de profissionais, em busca do curso e, geralmente, de algum apoio da casa, por meio de afastamento integral ou parcial, horário especial, lotação provisória, cobertura de gastos. E também há uma ação institucional da CGU, por meio de parcerias com universidades, como ocorreu com UFBA, FGV e Salamanca, promovendo cursos customizados, direcionados ou de peculiar interesse institucional. Ambos os movimentos apresentam ganhos, seja pela oportunidade de especializar o conhecimento em áreas de interesse direto da casa, quando as iniciativas são institucionais, seja pela diversidade de programas, instituições de ensino e temáticas que as iniciativas individuais representam.

Nesse cenário, a instituição de ensino pode ser tão importante quanto o programa ou o tema de pesquisa, pois cada instituição tem traços culturais, visões de mundo, literatura e linhas de pesquisa próprios. A diversidade de locais de estudo, com alternâncias de ambientes e de centros de pesquisa

34. Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/32231/10/Acordo_07_2015_UFBA.pdf

35. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/27549>

36. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68559>

contribui com a diversidade de percepções e maior potencial de inovação por parte desses profissionais que experimentam a vida acadêmica e retornam para as fileiras da casa.

De modo contextual, vale reforçar a importância de participação da CGU em foros internacionais, como mecanismo de modernização do controle interno governamental. Como exemplo desse tipo de iniciativa, pode-se citar, no âmbito dos Organismos Estratégicos de Controle Interno da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – OEI/CPLP, a concertação do espaço de debate de estratégias e de compartilhamento de experiências e boas práticas, que vem ocorrendo a partir da primeira conferência, realizada em Lisboa em 2008.

A interação e participação dos profissionais da CGU em atividades e comunidades científicas internacionais pode fomentar e induzir boas práticas, de modo que a interlocução e cooperação com outros países podem influenciar a modernização das atividades finalísticas desenvolvidas pela casa.

Nesse contexto, a CGU representa o governo brasileiro em inúmeros foros internacionais, incluindo a Convenção das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A CGU participa da Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês *Open Government Partnership*), na Conferência Internacional de Comissários de Acesso à Informação (ICIC) e no Grupo de Anticorrupção do G20, dentre outros organismos multilaterais. Além disso, mantém forte integração em projetos com organismos do sistema das Nações Unidas, como PNUD, UNOPS e UNODC. Esses são exemplos de espaços que podem se beneficiar das conexões e resultados de pesquisas promovidas pelos profissionais da CGU em ambientes de instituições de ensino de outros países.

Na mesma linha de estímulo à internacionalização da pesquisa a partir da maior interlocução entre os campos científico e profissional, existe o projeto de fortalecimento da gestão e do processo editorial da Revista da CGU, iniciado em 2020³⁷, que prevê o aprimoramento de seu plano editorial com vistas a ampliar a interlocução com outros países, o que reforça a relevância de participação de profissionais da CGU em programas estrangeiros de pós-graduação.

De modo mais amplo, a internacionalização é um processo almejado e defendido pelas políticas de pós-graduação do Brasil, com intuito de contribuir com o desenvolvimento da educação e da ciência, através da colaboração e da troca de experiências com agentes estrangeiros. E isso vale também para as pós-graduações específicas dessa nova categoria, de agentes do serviço público com envolvimento em pesquisa, pelo potencial de inovação oriundo dessa interação com a academia.

Prova disso é Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020, o qual prevê que o envio de estudantes do Brasil para pós-graduação no exterior “é uma condição importante para o desenvolvimento de pesquisa inovadora no país”, incentivando o estudo em universidades internacionais como mecanismo “imprescindível para arejar a pós-graduação brasileira”.

Em reforço a essa lógica, vale citar o Decreto nº 3.927, de 19 de setembro de 2001, que promulgou o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, entre o Brasil e Portugal, no qual ficou estabelecido que o Brasil favorecerá e estimulará o intercâmbio de estudantes, pessoal técnico e de pesquisa, assim como se comprometeu a “estimular a cooperação nos campos da ciência e da tecnologia” e outras atividades de estudos cooperativos.

37. Conforme notícia disponível em https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/announcement/view/14

TABELA 10 • INSTITUIÇÕES DE ENSINO INTERNACIONAIS FREQUENTADAS POR PROFISSIONAIS DA CGU TITULADOS DURANTE VÍNCULO COM A CASA, POR NÍVEL DE TITULAÇÃO

INSTITUIÇÃO	DOUTORADO	MESTRADO	TOTAL
Espanha	2	14	16
Portugal	3	5	8
Inglaterra	2	3	5
EUA	2	2	4
França	-	4	4
Áustria	-	2	2
Bélgica	-	1	1
Argentina	1	-	1
TOTAL	10	31	41

Diante do contexto de incentivo à internacionalização da ciência, em termos gerais no Brasil e especificamente na CGU, os números da Tabela 10 demonstram movimento consistente nessa direção, apontando 8 países diferentes onde profissionais da casa foram cursar, até 2022, o total de 10 Doutorados e 31 Mestrados, com predominância de Espanha e Portugal.

Nesse sentido, Europa e Estados Unidos concentram os estudos da CGU no exterior, o que pode acabar privando a percepção da realidade de outros

continentes, em especial aqueles como a África e as Américas do Sul e Central, que podem apresentar contextos mais próximos do Brasil. Tal movimento pode resultar em insulamento das conclusões frente à realidade brasileira, ou ainda, a criação de soluções importadas não aderentes ao contexto brasileiro. Merece, portanto, reflexão, as possibilidades de incentivo ao estreitamento de relações de pesquisa com países fora do eixo hegemônico da Europa e Estados Unidos.

TABELA 11 • PRINCIPAIS PROGRAMAS FREQUENTADOS POR PROFISSIONAIS DA CGU TITULADOS DURANTE VÍNCULO COM A CASA, POR NÍVEL DE TITULAÇÃO E NACIONALIDADE DA INSTITUIÇÃO DE ENSINO

PROGRAMA	NACIONAL			INTERNACIONAL			TOTAL
	DOUTORADO	MESTRADO	TOTAL	DOUTORADO	MESTRADO	TOTAL	
Administração Pública	1	45	46	-	4	4	50
Administração	6	34	40	1	-	1	41
Direito	5	15	19	2	9	11	31
Contabilidade	2	17	19	-	-	-	19
Economia	4	11	15	1	-	1	16
Computação	-	10	10	-	1	1	11
Gestão Pública	-	11	11	-	-	-	11
Políticas Públicas	3	5	8	1	1	2	10
Estratégias Anticorrupção					8	8	8
TOTAL	20	148	168	5	23	28	196

Detalhando os principais programas frequentados pelo Grupo Acadêmico da CGU que se titulou durante o vínculo com a casa, a Tabela 12 sintetiza os números que representam 71% do total, concentrados em 9 programas, com predominância de Administração Pública, Administração, Direito e Contabilidade, que representam, juntos, mais de metade de todas as dissertações e teses coletadas neste estudo.

Tal indicativo não causa espanto, pois se relaciona com a formação predominante de integrantes da carreira Finanças e Controle na CGU³⁸ e com os temas tratados historicamente pela casa, indicando forte relação das pesquisas com as discussões permanentes no campo profissional da Controladoria-Geral da União. Esses resultados são mais animadores do que aqueles revelados em estudos de outros órgãos públicos, como a CAPES (SOUZA, 2020) e o CNPq (MORGANTTI, 2019), nos quais as temáticas pesquisadas pelo pessoal da casa foram pouco aderentes às atividades institucionais ali desenvolvidas.

Nos programas internacionais, predominam o Direito e Estratégias Anticorrupção. Esse último é ofertado pela Universidade de Salamanca, com a qual a CGU tem cooperação formalizada.

Entre as pessoas da CGU que cursaram o Doutorado, a preferência foi pela área de Administração, seguida do Direito e da Economia. Enquanto no Mestrado, foram privilegiadas a Administração Pública e Administração.

Embora seja clara a concentração em torno da grande área de Ciências Sociais Aplicadas, não se pode deixar de comentar a existência de Mestrados e Doutorados na CGU em variados campos do conhecimento, o que é compatível com a ideia de multidisciplinaridade que marca a atividade de controladoria de modo geral (ARRUDA, 2020), com destaque para conhecimentos de administração, contabilidade, economia, estatística (COSTA, SILVA e PAULA, 2020), o que se reflete nas áreas de formação, em nível de graduação, nos quadros da CGU (vide nota de rodapé 33).

38. De acordo com os dados disponíveis em painel interno da CGU, contendo 1.257 cadastros de AFFC até 2018, com 1.379 cursos de graduação registrados, metade do pessoal era formado em Direito (15%), Administração (14%), Contabilidade (13%) ou Engenharia Civil (8%). Mais de 100 outras áreas de formação aparecem no conjunto, com destaque para Economia; Computação; Engenharias Elétrica, Mecânica, Química, Comunicação, Agrônoma; Processamento de Dados; Odontologia; Arquitetura e Urbanismo; Relações Internacionais; Administração Pública; Ciência Política; Relações Internacionais; Psicologia; Matemática; Medicina.

Além das áreas identificadas na Tabela 11, há Mestrados e Doutorados na CGU em Governança e Desenvolvimento; Ciência Política; Saúde Pública; Políticas Públicas e Desenvolvimento; Informática; Engenharia Civil; Educação; Corrupção e Estado de Direito; Sociologia Política; Gestão de Políticas Públicas; Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania; Estatística; Transportes; Filosofia; Gestão da Informação. Outras áreas também representadas são a Medicina; Geotecnia; Ciências Florestais; Relações Internacionais; Ciências Sociais; Desenvolvimento Sustentável; Engenharia e Gestão, entre outras. No total, foram identificados 56 programas diferentes, relevando um amplo leque de possibilidades e potencialidades de desenvolvimento científico em vinculação direta com a atividade profissional da CGU.

Essa variabilidade de campos do conhecimento nos programas cursados também se reflete nos temas das pesquisas conduzidas por profissionais da CGU, e ainda, na sua atuação prática, dado que o objeto de atenção da casa abrange suas macro-funções e a diversidade de órgãos e entidades do Governo Federal, assim como o abrangente conjunto de políticas públicas conduzidas ou financiadas pela União, com destaque para o fato de o concurso da CGU permitir qualquer área de formação, o que representa fator positivo da carreira, pela diversidade e adaptabilidade, longe da fossilização derivada da superespecialização no Século XXI e mais atenta com o ambiente de crescente interdisciplinaridade exigido da função controle (HUMPHREY, 2008).

A mesma noção de variabilidade e amplitude temática pode ser observada na nuvem de palavras expressa na Figura 5, que revela os 100 termos mais frequentes nos resumos das dissertações e teses produzidas na CGU³⁹.

Como se pode visualizar na Figura 5, as palavras mais usadas nos resumos evidenciam o contexto de pesquisa científica, temas relacionados com as atividades da CGU e elementos subjacentes às suas macro-funções, com a ambientação fortemente voltada para o cenário da gestão pública. O termo ‘pública’ aparece 611 vezes, quase o dobro do segundo colocado, ‘pesquisa’ (321).

39. Os termos foram agrupados a partir de flexões de gênero e número da mesma palavra.

Na sequência, as 15 palavras mais frequentes são: ‘resultado’ (308); ‘informação’ (292); ‘controle’ (288); ‘análise’ (282); ‘dado’ (281); ‘estudo’ (258); ‘processo’ (251); ‘política’ (248); ‘federal’ (232); ‘trabalho’ (228); ‘transparência’ (208); ‘corrupção’ (203); ‘programa’ (198); ‘gestão’ (192).

FIGURA 5 • NUVEM DE PALAVRAS DOS RESUMOS DE DISSERTAÇÕES E TESES DESENVOLVIDAS NA CGU



A sigla ‘CGU’ ocorre 174 vezes, indicando tendência expressiva de vinculação direta das pesquisas com a atuação institucional do órgão de origem de quem defendeu a dissertação ou tese, reforçando a ideia de que os profissionais da casa produzem ciência voltada para sua atividade de trabalho, configurando uma característica dessa comunidade epistêmica sobre controle no setor público.

O contexto federal tende a ser priorizado em relação a outros entes federativos, a julgar pela diferença de ocorrência do temo ‘federal’ (232) com a palavra ‘município’ (130). Não deixa de ser relevante, entretanto, a forte menção à gestão municipal, na qual as políticas públicas são aplicadas de forma mais direta no cotidiano dos cidadãos. O interesse das pesquisas pelo contexto municipal possivelmente é influenciado pela atuação da CGU na verificação de verbas federais aplicadas pelas prefeituras, sendo exemplos de objetos investigados: Programa Saúde da Família; Alimentação Escolar; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Bá-

sica; Assistência Farmacêutica Básica; Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da CGU; Lei de Acesso à Informação nos municípios.

A palavra ‘auditoria’ ocorre 115 vezes, indicando a relevância dessa macro-função da CGU nas pesquisas desenvolvidas por seu pessoal. Objetos de pesquisa que contemplam essa temática incluem, por exemplo: contratações de tecnologia da informação; mineração de dados; controle preventivo; auditoria operacional; estruturação de controle interno; indicadores de riscos de fraude; custos afundados; avaliação de qualidade da auditoria; planejamento de auditoria; gestão de riscos.

As outras macro-funções da CGU, ouvidoria, correição e prevenção, estão representadas, de forma mais abrangente, por palavras correlatas. O termo específico ‘ouvidoria’ ocorre 16 vezes, ‘correição’, ‘corregedoria’ e ‘disciplinar’ somam 28 ocorrências, enquanto ‘prevenção’ ou ‘preventivo’ totalizam 35 menções.

Associadas à ouvidoria, existem pesquisas, por exemplo, sobre: controle e participação política; controle social; maturidade em ouvidoria; gestão de dados; mineração de textos para triagem de denúncias.

Ligadas à atividade correcional, são exemplos: extemporaneidade de apurações disciplinares; análise econômica da atividade disciplinar; advertência em comparação à sanção pecuniária; Termos de Ajustamento de Conduta; programa de proteção e incentivos a denunciante; direito comparado.

Relacionadas com a atividade de prevenção, encontram-se pesquisas, por exemplo, sobre: trilhas automatizadas para detecção de anomalias

em programas sociais; estudo comparado Brasil/Chile em transparência e prevenção da corrupção; programas de integridade em micro e pequenas empresas; acordos de leniência; cooperação federativa para o fortalecimento do controle interno; gestão de dados; inteligência artificial em repasses da união para entes subnacionais; custos de transação; redes interorganizacionais no enfrentamento à corrupção.

É relevante destacar a expressão ‘política pública’, que aparece 97 vezes, sugerindo estreita ligação entre as pesquisas desenvolvidas na CGU e a temática ampla e abrangente em torno da qual a casa se estrutura e executa sua missão, por meio de suas macro-funções e atividades.

FIGURA 6 • NUVEM DE PALAVRAS A PARTIR DOS RESUMOS DE TESES DESENVOLVIDAS NA CGU



Quando se separam as nuvens de palavras de teses e dissertações, ilustradas nas Figuras 6 e 7, respectivamente, pode-se identificar nuances de diferenças nas abordagens de Doutorados e Mestrados desenvolvidos na CGU.

Chama atenção na nuvem de teses (Figura 6), o interesse expressivo pela ‘política pública’ como temática principal, seguida de ‘corrupção’ e ‘informação’, indicando que certa dualidade na atuação da CGU, evidenciada por Arantes (2016) e Oliveira (2020), também se reflete na pesquisa acadêmica da casa.

Por outro lado, nas dissertações (Figura 7), o termo ‘resultado’ é muito destacado, com a segunda maior frequência, sinalizando a orientação aplicada

do conhecimento para questões práticas do dia a dia da administração pública.

Comparando as proporções médias de principais palavras nos resumos de teses e dissertações, pode-se identificar que a temática da ‘corrupção’ foi explorada de forma mais intensa no Doutorado, com média de 1,3 ocorrências por resumo, enquanto no Mestrado a média foi de 0,7 por resumo. De modo inverso, ‘resultado’ aparece 1,2 vezes, em média, no Mestrado e 0,8 no Doutorado. A palavra ‘transparência’ ocorre de modo similar, ao passo que ‘informação’ e ‘desempenho’ têm intensidade maior no Doutorado, assim como ‘controle’, ‘dado’ e ‘programa’ são mais comuns no Mestrado.

TABELA 12 • CLASSIFICAÇÃO TEMÁTICA DAS TESES E DISSERTAÇÕES DESENVOLVIDAS NA CGU, POR NÍVEL DE TITULAÇÃO E NACIONALIDADE DA INSTITUIÇÃO DE ENSINO

TEMÁTICA	NACIONAL			INTERNACIONAL			TOTAL
	DOUTORADO	MESTRADO	TOTAL	DOUTORADO	MESTRADO	TOTAL	
Auditoria e SCI	2	44	46	1	3	4	50
Política pública	4	40	44	3	2	5	49
Corrupção	3	21	24	4	16	20	44
Transparência	8	27	35		3	3	38
Accountability	2	17	19		2	2	21
Governança e riscos	2	16	18		1	1	19
Outros	5	13	18				18
Gestão pública	1	14	15	2		2	17
Responsabilização		8	8		2	2	10
Integridade e ética		3	3		2	2	5
Ouvidoria		3	3				3
TOTAL	27	206	233	10	31	41	274

Especificamente em relação as tabelas 13 e 14, os números chamam a atenção para a mudança de temas de interesse entre os dois períodos. No primeiro período ocorreu a primazia de ‘auditoria e sistema de controle interno’ e ‘políticas públicas’, ao passo que o segundo período foi liderado por ‘políticas públicas’, ‘corrupção’ e ‘transparência’, com a ‘auditoria e SCI’ caindo para a quarta posição de atratividade de pesquisa.

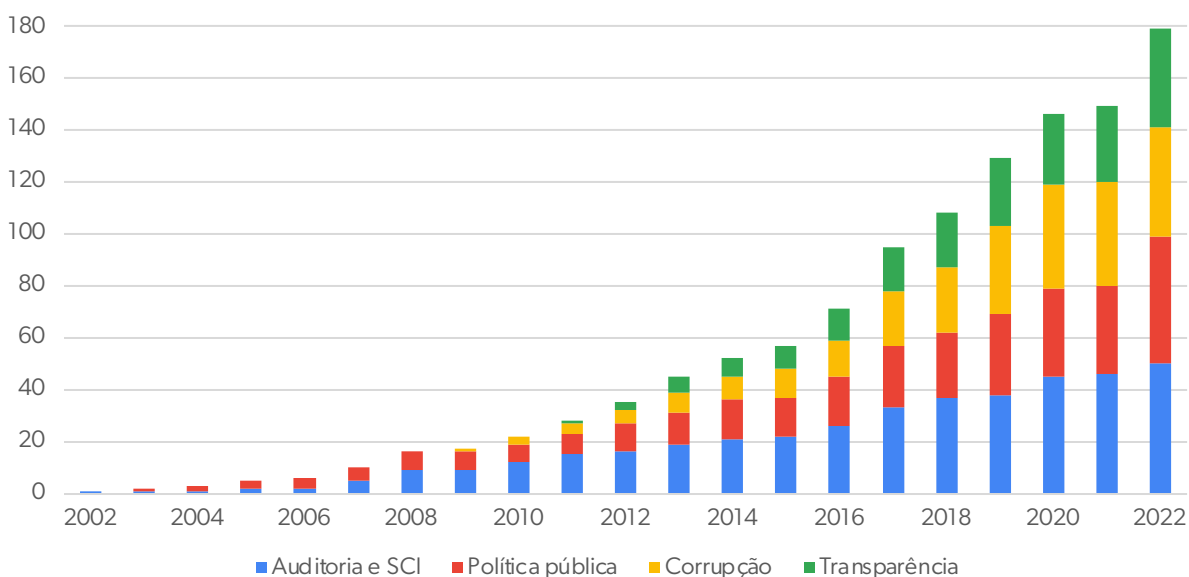
TABELA 13 • CLASSIFICAÇÃO TEMÁTICA DAS TESES E DISSERTAÇÕES DESENVOLVIDAS NA CGU, DEFESAS DE 2002 A 2011, POR NÍVEL DE TITULAÇÃO E NACIONALIDADE DA INSTITUIÇÃO DE ENSINO

PROGRAMA	NACIONAL			INTERNACIONAL			TOTAL
	DOUTORADO	MESTRADO	TOTAL	DOUTORADO	MESTRADO	TOTAL	
Auditoria e SCI	1	13	14		1	1	15
Política pública		8	8				8
Outros	1	6	7				7
Accountability		6	6				6
Corrupção		4	4				4
Gestão pública		2	2	1		1	3
Responsabilização		1	1				1
Transparência		1	1				1
Governança e riscos		1	1				1
TOTAL	2	42	44	1	1	2	46

TABELA 14 • CLASSIFICAÇÃO TEMÁTICA DAS TESES E DISSERTAÇÕES DESENVOLVIDAS NA CGU, DEFESAS DE 2012 A 2022, POR NÍVEL DE TITULAÇÃO E NACIONALIDADE DA INSTITUIÇÃO DE ENSINO

PROGRAMA	NACIONAL			INTERNACIONAL			TOTAL
	DOCTORADO	MESTRADO	TOTAL	DOCTORADO	MESTRADO	TOTAL	
Política pública	4	32	36	3	2	5	41
Corrupção	3	17	20	4	16	20	40
Transparência	8	26	34		3	3	37
Auditoria e SCI	1	31	32	1	2	3	35
Governança e riscos	2	15	17		1	1	18
Accountability	2	11	13		2	2	15
Gestão pública	1	12	13	1		1	14
Outros	4	7	11				11
Responsabilização		7	7		2	2	9
Integridade e ética		3	3		2	2	5
Ouvidoria		3	3				3
TOTAL	25	164	189	9	30	47	228

O Gráfico 3 mostra um crescimento consistente dos temas ‘auditoria e SCI’, ‘políticas públicas’, ‘corrupção’ e ‘transparência’ à medida que as titulações aumentaram. Como a escolha desses temas costuma ser uma construção dialogada entre estudante e docente de orientação, esses dados mostram a força desses temas não somente na CGU, mas também no ambiente acadêmico, com uma sentida ausência de estudos mais aprofundados de participação social e temas correlatos nessa trajetória ascendente de pesquisa da CGU.

GRÁFICO 3 • QUANTIDADE ACUMULADA DOS PRINCIPAIS TEMAS DE DISSERTAÇÕES E TESES DESENVOLVIDAS NA CGU, POR ANO E TEMA

Pode-se ainda identificar que a temática da ‘transparência’ aparece em 2011, coincidindo com a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, ganhando fôlego desde então. O tema ‘corrupção’ aparenta maior tração a partir de 2013, correspondendo ao ano de promulgação da Lei nº 12.846/2013, também conhecida como Lei Anticorrupção.

É plausível, assim, correlacionar os temas de interesse das pesquisas desenvolvidas na CGU com a trajetória de suas alterações ao longo dos seus primeiros vinte anos de história, especialmente a incorporação ou intensificação de foco na atuação voltada para a transparência e a garantia de acesso à informação, assim como a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas no contexto do combate à corrupção.

Vale destacar a ampla cobertura de subtemas dentro de cada categoria, em especial a de ‘Política Pública’, na qual foram tratados aspectos de regulação, formulação, avaliação, efetividade de políticas variadas, tanto em contextos nacionais quanto locais, em áreas sociais, como educação e saúde, assim como infraestrutura, saneamento, urbanismo, macroeconomia, orçamento, finanças, previdência, proteção de dados pessoais. A amplitude de abordagem das pesquisas se amolda à natureza abrangente de competências, tanto pessoais quanto institucionais, que se exige da Controladoria-Geral da União no cumprimento de sua missão.

Na categoria ‘*Accountability*’, prevaleceram as investigações sobre controle e participação social, aparecendo, ainda, estudos sobre estruturas e políticas de controle do setor público, custos de transação do controle, coordenação de controles externo e interno e outras pesquisas relacionadas a estruturas de controle.

Na categoria ‘Gestão Pública’, profissionais da CGU investigaram questões ligadas à gestão de pessoas, licitações e contratos, terceirização, gestão de dados, informática, contabilidade, em contextos da própria CGU ou de outros ambientes do setor público.

Dentro da categoria ‘Auditoria e SCI’, predominaram estudos sobre a atividade de auditoria, com espaço também para análises da estrutura da própria CGU e outros arranjos de sistema de controle interno no país, incluindo cooperação interfederativa nessa área.

Sob a temática de ‘Corrupção’, os estudos se concentraram em Acordos de Leniência e Lei Anticorrupção, envolvendo, também, fraudes em licitação, enriquecimento ilícito, a CGU como agência anticorrupção, responsabilização de agentes públicos, *whistleblowing*.

Já a ‘Transparência’ atraiu, principalmente, investigações sobre a Lei de Acesso à Informação, dados abertos e controle social, com outras análises em ambientes ou contextos específicos, como a própria CGU, tribunais de contas, transparência fiscal, tratamento de dados e Escala Brasil Transparente.

Por sua vez, o tema ‘Governança e Gestão de Riscos’ girou em torno de ambos os tópicos, em termos de implantação e desafios em ambientes ou contextos específicos, incluindo organizações públicas variadas, contratações, *softwares*, barragens minerárias, transparência corporativa.

Na categoria ‘Integridade e Ética’, observaram-se pesquisas focando Acordos de Leniência, o Programa da CGU ‘Um por todos e todos por um’ e integridade em micro e pequenas empresas.

Focando em ‘Ouvidoria’, foram encontrados estudos sobre as perspectivas de atuação das Ouvidorias, maturidade de Ouvidorias e mineração automatizada de denúncias.

Por fim, tratando de ‘Responsabilização’, houve pesquisas sobre: Termo de Ajustamento de Conduta; morosidade em processos disciplinares; Direito Penal; declaração de inidoneidade em contratações; danos ambientais; efetividade correcional; Tomada de Contas Especial; regime jurídico disciplinar; custo e benefício da sanção de advertência.

Todo esse conjunto demonstra um forte alinhamento das atividades de pesquisa do Grupo Acadêmico da CGU com as atividades desenvolvidas na casa, o que serve de suporte para a hipótese de que há movimento crescente de engajamento do pessoal da CGU em experiências de natureza científica e grande aproximação dessa ciência produzida na casa com as temáticas de interesse do órgão de controle, o que aponta para um ambiente fértil de crescimento potencial e efetivo das competências individuais e institucionais para o desempenho da missão e das atribuições da CGU, mas também para o aperfeiçoamento teórico, metodológico, epistemológico e prático das atividades da função controle no setor público, de modo geral, pela criação, divulgação e disseminação de conhecimentos na área, por meio

da atividade acadêmica de profissionais da CGU.

O que se buscará na próxima seção é justamente avaliar essa atividade acadêmica da CGU, de modo mais amplo, para além das dissertações e teses, incluindo análises bibliométricas que ajudem a inferir os potenciais impactos que a produção científica da CGU pode representar na comunidade científica e no ambiente profissional da função controle do setor público.

4.4.2. Produção acadêmica geral do grupo acadêmico da CGU

4.4.2.1. Produção acadêmica geral durante o vínculo com a CGU

Do conjunto de 349 profissionais da CGU com Mestrado ou Doutorado, a busca no *Google Scholar* encontrou 283 (81%) com alguma produção catalogada na ferramenta, sendo que em 245 casos (70%) a produção acadêmica ocorreu durante o vínculo da pessoa com a casa.

De início, nota-se um percentual relevante de 19% de pessoal com Mestrado ou Doutorado sem qualquer produção indexada, a qualquer tempo. A ausência de produção catalogada sobe para 30% quando se avalia apenas o período em que as 349 pessoas estiveram vinculadas à CGU.

É digno de nota que a turma de quem já tinha titulação antes de entrar na CGU apresenta, proporcionalmente, muito mais pessoas sem produção catalogada, especialmente quando se considera o recorte temporal de vínculo com a casa. Entre os que já eram titulados quando entraram na carreira, 69% não aparecem no *Google Scholar* no período de vínculo com a CGU, enquanto isso ocorre para 15% de quem se titulou depois de ingressar na carreira, indicando a tendência de maior intensidade de atividade acadêmica quando a busca pela titulação ocorre durante o vínculo com a casa.

Esses números podem ser reflexo de pessoas que iniciaram a vida profissional no mundo acadêmico e depois entraram na carreira Finanças e Controle, potencialmente em atividades distintas daquelas que desempenhavam antes do concurso, impactando o interesse no envolvimento em pesquisas e atividades típicas desse ramo, como a produção de artigos ou trabalhos para apresentação em eventos.

De modo geral, os resultados apontam que pessoas com titulação antes de entrar na CGU tendem a apresentar atividade acadêmica menos intensa, após o ingresso na carreira. Por outro lado, profissionais que buscam a titulação enquanto estão vinculados à CGU, tendem a desenvolver seus estudos em áreas correlatas às atividades de trabalho da casa, o que pode ajudar a explicar o envolvimento mais intenso na produção acadêmica, mantendo fôlego ativo na combinação entre o trabalho no serviço público e pesquisa científica.

Destaca-se o alto grau de interesse em produção acadêmica pelo pessoal ativo da CGU que busca pós-graduação *stricto sensu* durante o vínculo com a casa, com sacrifício de períodos de lazer, dado que, como já mencionado, a remuneração e a progressão na carreira não são afetadas diretamente pela obtenção de títulos ou produção científica.

Diante desse cenário, o estímulo, como política de capacitação, parece merecer atenção em mais de uma frente de esforços, indo além da busca da titulação e avançando, principalmente, para o incentivo à produção acadêmica e sua divulgação, seja na forma de livros, artigos ou apresentações em eventos, pois em termos estratégicos, essas ações servirão de influência em comunidades diversas, tanto científicas quanto práticas, no caso da CGU, outros órgãos de controle ou instituições relacionadas com a área, pautando os temas de interesse da CGU e colocando suas pesquisas no centro dos debates.

Reforçando a revisão de literatura, não basta ‘produzir’ conhecimento, sendo a sua divulgação um compromisso inerente ao desenvolvimento científico (REED, 2016; COSTA, 2016).

Seguindo em frente, importa descrever que, no total, as 245 pessoas com produção catalogada durante o vínculo com a CGU, elaboraram 1.191 publicações, somando 6.542 citações. Esse conjunto será referenciado, neste estudo, como a “produção científica da CGU”, por ter sido elaborada pelo Grupo Acadêmico da casa, enquanto ativo o vínculo com o órgão de controle⁴⁰.

40. É importante destacar que esse conjunto não representa necessariamente toda a produção de natureza acadêmica originada de pessoal da CGU, considerando que podem existir publicações de pessoas da carreira Finanças e Controle com formação em nível de graduação ou especialização, por exemplo, ou de fora da carreira Finanças e Controle, com nível de formação variada, integrando o quadro de pessoal da CGU.

Pode-se comparar a “produção científica da CGU” com toda a produção indexada do Grupo Acadêmico da casa, antes ou durante o vínculo com o órgão de controle, de 1.433 publicações, somando 8.150 citações. Essa comparação revela que o ‘fator CGU’ foi extremamente relevante na produção acadêmica de profissionais da casa com Mestrado e Doutorado. Afinal, 83% das publicações e 80% das citações ocorreram durante o período em que as pessoas estavam vinculadas ao órgão de controle.

Em seguida, detalham-se os indicadores bibliométricos da “produção científica da CGU”.

TABELA 15 • INDICADORES BIBLIOMÉTRICOS DA “PRODUÇÃO CIENTÍFICA DA CGU”, PARTE 1, POR CONDIÇÃO DA TITULAÇÃO ANTES OU DURANTE O VÍNCULO COM A CASA, MAIOR NÍVEL DE TITULAÇÃO E ANO DE DEFESA

TITULAÇÃO X VÍNCULO CGU / NÍVEL / ANO DEFESA	PROFISSIONAIS DA CGU	MEDIANA PUBLICAÇÕES	MEDIANA CITAÇÕES	MEDIANA ANOS ATIVIDADE	MEDIANA CITAÇÕES / ANO
ANTES DA CGU	30	1,5	1,5	10,5	0,2
DOCTORADO	7	5,0	7,0	14,0	0,8
<2002	1	3,0	7,0	10,0	0,7
2002-2011	5	5,0	7,0	14,0	0,8
2012-2022	1	13,0	76,0	6,0	12,7
MESTRADO	23	1,0	1,0	8,0	0,2
<2002	4	1,0	1,0	12,5	0,1
2002-2011	19	1,0	1,0	7,0	0,2
COM VÍNCULO	215	2,0	3,0	8,0	0,4
DOCTORADO	38	8,5	38,5	14,0	2,8
2002-2011	8	7,0	47,5	14,5	2,9
2012-2022	30	9,0	38,5	13,0	2,8
MESTRADO	177	2,0	2,0	7,0	0,3
<2002	2	3,5	76,5	25,5	3,1
2002-2011	25	2,0	15,0	16,0	1,0
2012-2022	150	2,0	1,0	6,0	0,3
TOTAL	245	2,0	3,0	8,0	0,4
DOCTORADO	45	8,0	38,0	14,0	2,7
MESTRADO	200	2,0	2,0	7,0	0,3

A Tabela 15 evidencia diferenças de produtividade, impacto e experiência entre subgrupos de pessoas que atuam em pesquisa na CGU.

É nítido que o subgrupo com Doutorado, de modo geral, tem muito mais tempo de experiência, publica mais e obtém mais citações do que seus pares com Mestrado. Também é fácil identificar a tendência de maior produtividade e mais citações entre o pessoal que se titulou durante o vínculo com a CGU, em comparação com quem obteve o título antes do ingresso na casa.

Como seria de esperar, quem se titulou há mais tempo costuma ter mais anos de experiência acadêmica e maior total de citações. Curiosamente, as pessoas que obtiveram o Doutorado no período mais recente publicam mais trabalhos do que colegas com mais tempo de titulação, o que pode sugerir envolvimento mais intenso com a pesquisa em função de atividades e relacionamentos com a comunidade científica em decorrência do curso realizado em época mais recente, marcada por maior produtividade acadêmica, de modo geral, no Brasil e no mundo (CGEE, 2021).

Merecem destaque as 2 pessoas que obtiveram Mestrado durante o vínculo, antes de 2002. A mediana de citações nesse caso é mais de 76, bem acima do desempenho dos demais. Essa situação é explicada pela produção de um pesquisador, aposentado em 2022, que publicou 5 trabalhos e obteve 151 citações no total, ao longo de 25 anos.

TABELA 16 • INDICADORES BIBLIOMÉTRICOS DA “PRODUÇÃO CIENTÍFICA DA CGU”, PARTE 2, POR CONDIÇÃO DA TITULAÇÃO ANTES OU DURANTE O VÍNCULO COM A CASA, MAIOR NÍVEL DE TITULAÇÃO E ANO DE DEFESA

TITULAÇÃO X VÍNCULO CGU / NÍVEL / ANO DEFESA	PROFISSIONAIS DA CGU	MEDIANA AUTORIA/ PUBLICAÇÃO	MEDIANA CITAÇÕES/ PUBLICAÇÃO	MEDIANA ÍNDICE H
ANTES DA CGU	30	2,0	1,0	1,0
DOCTORADO	7	2,3	3,0	2,0
<2002	1	2,7	2,3	2,0
2002-2011	5	1,5	3,0	2,0
2012-2022	1	2,9	5,9	4,0
MESTRADO	23	2,0	0,3	1,0
<2002	4	1,5	1,0	0,5
2002-2011	19	2,0	0,3	1,0
VINCULADO	215	1,5	1,2	1,0
DOCTORADO	38	2,0	3,0	3,0
2002-2011	8	1,6	4,6	3,0
2012-2022	30	2,0	2,9	3,0
MESTRADO	177	1,3	1,0	1,0
<2002	2	1,3	15,6	1,5
2002-2011	25	1,7	6,0	1,0
2012-2022	150	1,3	1,0	1,0
TOTAL	245	1,5	1,1	1,0
DOCTORADO	45	2,0	3,0	3,0
MESTRADO	200	1,4	1,0	1,0

A Tabela 16 complementa os indicadores da “produção científica da CGU”, apontando que as pessoas envolvidas com pesquisa no órgão de controle costumam atuar em parceria, sendo essa uma característica mais marcante no Doutorado.

Um destaque relevante é que a turma de Mestrado que se titulou entre 2002 e 2011, apresenta mais citações por publicação (6,0) do que a turma contemporânea do Doutorado (4,6), diferente da tendência geral de maior impacto das publicações do Doutorado em relação ao Mestrado.

Essa tendência é fortemente confirmada pelos índices H, com mediana 3,0 no Doutorado e 1,0 no Mestrado, sendo maiores os índices H do grupo que obteve titulação durante o vínculo com a CGU, reforçando o padrão de maior produtividade e impacto acadêmico entre os profissionais que buscaram titulação depois de ingressarem na carreira.

Ainda sobre o índice H, vale citar que, no Doutorado, apenas 2% registram zero nesse indicador, enquanto 37% dos Mestrados apresentam (H = zero). Além disso, 34% dos Doutorados registram (H > 3), enquanto no Mestrado isso só ocorre em 5% dos casos.

Pode-se afirmar que, por se tratar de profissionais da função controle, atuando em instituição governamental que não está circunscrita no circuito acadêmico, as pessoas da CGU publicam bastante e conseguem obter impacto considerável com suas publicações, medido por citações. Quando comparado a um ambiente especializado e dependente de pesquisas para mensuração de desempenho como uma universidade, espaço típico de produção de conhecimento no Brasil, os números, embora menores,

não são tão discrepantes (WOOD JR e COSTA, 2015), apontando para um ambiente altamente fértil em desenvolvimento científico na CGU.

É possível inferir, ainda, que o desenvolvimento da titulação depois do ingresso na CGU resulta em maior produtividade e engajamento na comunidade científica.

Esse ímpeto de pesquisar e publicar tem o potencial de adensar discussões sobre experiências realizadas na casa, frente a referenciais teóricos, transladando essas discussões para o cenário científico mais estrito, mas também para o universo de artigos de opinião em periódicos e ainda, a participação oral em seminários técnicos de ministérios, situações que são do *ethos* acadêmico e que merecem ser estimuladas.

TABELA 17 • MEDIANA DE PUBLICAÇÕES E CITAÇÕES DA “PRODUÇÃO CIENTÍFICA DA CGU”, POR QUANTIDADE DE ANOS DE ATIVIDADE ACADÊMICA

ANOS DE ATIVIDADE ACADÊMICA	PROFISSIONAIS DA CGU			MEDIANA DE PUBLICAÇÕES			MEDIANA DE CITAÇÕES		
	DOCTORADO	MESTRADO	TOTAL	D	M	TOTAL	D	M	TOTAL
0-4	1	60	61	8,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0
5-9	11	67	78	4,0	2,0	2,0	4,0	2,0	2,0
10-14	20	40	60	8,0	3,0	4,0	38,5	7,0	11,0
15-20	11	27	38	9,0	2,5	3,0	44,0	9,5	13,0
>20	2	6	8	10,0	2,5	4,0	66,5	7,0	15,5
TOTAL	45	200	245	8,0	2,0	2,0	38,0	2,0	3,0

Os números da Tabela 17 reforçam a ideia de que, com a experiência na vida acadêmica, a tendência é de crescimento da produtividade e do impacto da pesquisa. Pode-se ver claramente o movimento de maior quantidade de trabalhos publicados e aumento de citações ao longo da trajetória de atuação na comunidade científica.

O aumento de publicações à medida que aumentam os anos de atividade acadêmica indica a adesão do Grupo Acadêmico da CGU ao *ethos* científico, um prosseguimento com atividades dessa natureza, para além de lograr o título, algo valorizado socialmente em nosso país, seguindo com a carreira profissional no órgão de controle e também no mundo da pesquisa, com as limitações naturais de quem está submetido a atribuições funcionais e que não garante o sustento por meio da pesquisa. Um hibridismo interessante.

Naturalmente haverá quem se destaque mais na produção acadêmica, sendo previsível que isso ocorra com mais frequência entre as pessoas com Doutorado. Os números revelam que, em vinte anos, a CGU cultivou alguns profissionais com forte referência em temas afetos à casa, cenário que se converte em importante fator estratégico para a função controle governamental.

A citação e a produção são gramáticas do mundo acadêmico, assim como os seminários, e mais do que uma visão produtivista de se atingir índices, faz-se necessário enxergar essa produção qualificada como fonte de inovação interna na casa e como instrumento difusor de visões da CGU na academia e na administração pública, não de uma forma top-down, mas de forma inserida e engajada, em uma construção de conhecimento no ambiente acadêmico.

Para corroborar essa afirmação, apresentam-se as pessoas com maiores índices-H na CGU, tanto com Doutorado, como Mestrado, tendo seus indicadores bibliométricos detalhados na Tabela 18.

TABELA 18 • PROFISSIONAIS DA CGU COM MAIORES ÍNDICES-H, POR MAIOR TITULAÇÃO

NÍVEL / IDENTIFICADOR	PUBLICAÇÕES	CITAÇÕES	ANOS ATIVIDADE	CITAÇÕES / ANO (MÉDIA)	AUTORIA / PUBLICAÇÃO (MÉDIA)	CITAÇÕES / PUBLICAÇÃO (MÉDIA)	ÍNDICE H
DOCTORADO							
P1	100	1.536	16	96,0	4,0	15,4	20
P2	72	221	14	15,8	1,7	3,1	9
P3	23	125	16	7,8	2,0	5,4	7
P4	22	169	16	10,6	2,3	7,7	6
P5	12	111	20	5,6	2,1	9,3	5
P6	11	82	14	5,9	1,3	7,5	5
P7	9	39	14	2,8	1,9	4,3	5
P8	17	124	14	8,9	2,1	7,3	5
P9	18	150	10	15,0	1,4	8,3	5
P10	13	77	13	5,9	2,5	5,9	5
MESTRADO							
P11	25	167	11,0	15,2	3,7	6,7	7
P12	7	127	13,0	9,8	1,7	18,1	5
P13	18	89	13,0	6,9	2,1	4,9	5
P14	40	80	9,0	8,9	2,0	2,0	5
P15	7	154	16,0	9,6	1,7	22,0	5

Pode-se identificar que, no Doutorado, há uma pessoa, P1, com indicadores muito superiores aos demais, com (H=20), registrando 100 publicações e 1.536 citações, ao longo de 16 anos de atividade científica. Uma das explicações para esse desempenho fora da curva pode ser a forte rede de relacionamentos, a julgar pela média de 4 pessoas em coautoria em cada trabalho publicado, a mais alta e bem superior ao padrão do conjunto.

Outro destaque, no Doutorado, vai para a pessoa P2, com o segundo maior índice (H=9), com muito mais publicações e citações que os seus pares. Pela baixa média de autoria por publicação (1,7) pode-se inferir que sua produção é marcada por elaboração individual, tornando os números de sua produção ainda mais impressionantes, pelo fôlego incomum.

No Mestrado, destaca-se a pessoa P11 com índice (H=7), por alcançar esse indicador em nível compatível com a turma mais produtiva do Doutorado. A média de 3,7 em autoria por trabalho aponta para ampla rede de relacionamento na comunidade científica, novamente reforçando a relevância da

interação com outras pessoas envolvidas em pesquisa, como forma de aumentar a produtividade e impacto da atuação de natureza acadêmica.

Ainda no Mestrado, pode-se identificar a pessoa P14, com 40 publicações, quantidade bem superior à tendência, embora a média de citações por trabalho seja a mais baixa de todas (2,0), revelando desempenho prolífico, mas pouco impactante na comunidade científica, em contraste com as pessoas P12 e P15, com pouca quantidade de trabalhos, mas alto impacto de citações.

4.4.2.2. Publicações do grupo acadêmico na Revista da CGU

Do total de 283 profissionais da CGU com alguma produção catalogada no *Google Scholar*, 48 (17%) publicaram na Revista da CGU, sendo 11 com Doutorado e 37 com Mestrado, totalizando 60 artigos científicos produzidos por pessoas da casa e divulgados pelo periódico do órgão.

A Revista da CGU publicou, até 2022, 230 textos catalogados pela ferramenta do Google. Assim, 26% do conteúdo, ao longo de 17 anos de existência da Revista da CGU, teve origem na prata da casa.

Tal cenário revela duas coisas. O primeiro é que a Revista não se sustenta apenas com a produção da casa, o que é extremamente positivo, mas também que profissionais da CGU envolvidos em pesquisa prestigiavam a revista da sua instituição como locus de disseminação, em uma miscelânea de burocracia e academia bem interessante.

TABELA 19 • DISTRIBUIÇÃO DE ARTIGOS DE PROFISSIONAIS DA CGU PUBLICADOS NA REVISTA DA CGU, CONFORME A QUANTIDADE DE AUTORIA

PESSOAS NA AUTORIA	TOTAL DE ARTIGOS	COAUTORIA DUPLA DA CGU	COAUTORIA TRIPLA DA CGU
1	32		
2	15	1	
3	9	1	2
4	4	2	1
TOTAL	60	4	3

Do conjunto de profissionais da casa que publicaram na Revista da CGU, a maioria produziu 1 artigo (71%) e outra parcela considerável participou com 2 artigos (21%), havendo pessoas mais profícuas, com 3 (4%), 4 (2%) e 6 (2%) artigos cada, principalmente em formato multiautoral.

Em média, cada artigo teve 2 pessoas em coautoria, sendo que 4 trabalhos tiveram a participação de duas pessoas da CGU e outros 3 artigos contaram com 3 profissionais da casa.

Trinta e cinco artigos foram citados, alcançando, no total, 192 citações, das quais metade se

concentra em 5 artigos, três deles tratando de transparência e outros dois, de corrupção.

O Gráfico 4 apresenta a quantidade acumulada de artigos elaborados por profissionais da casa e publicados na Revista da CGU, ao longo dos 17 anos de existência do periódico. Pode-se identificar forte aumento a partir de 2019, praticamente dobrando os números entre 2018 e 2022, indicando crescimento recente da interação entre o Grupo Acadêmico da CGU e o conteúdo publicado no periódico de divulgação científica da instituição.

GRÁFICO 4 • ACUMULADO DE ARTIGOS DE PROFISSIONAIS DA CGU PUBLICADOS NA REVISTA DA CGU, POR ANO

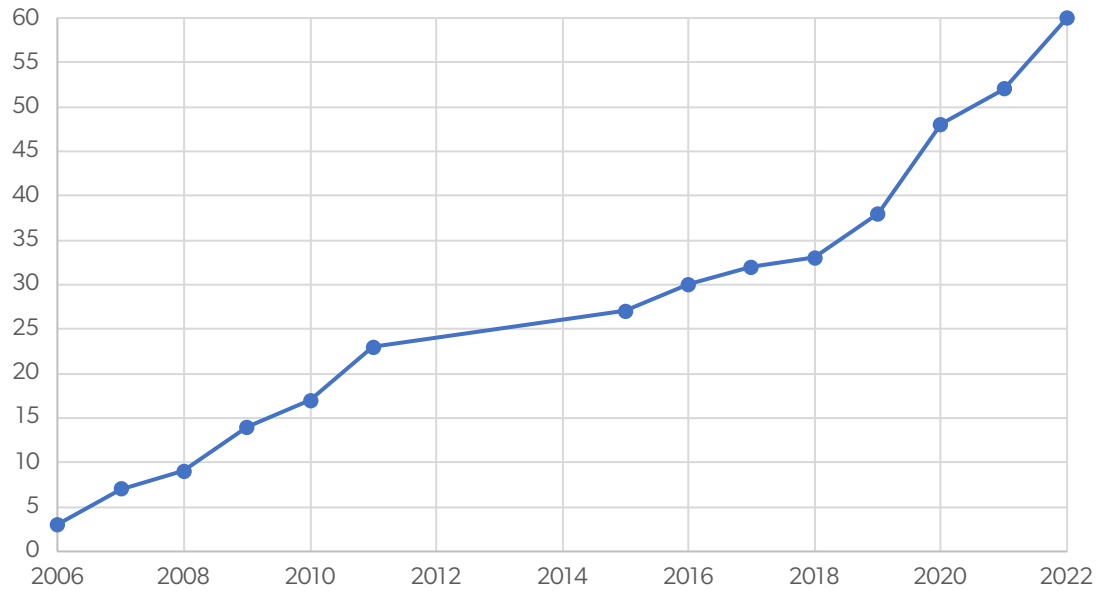


FIGURA 8 • NUVEM DE PALAVRAS A PARTIR DOS TÍTULOS DOS ARTIGOS DO GRUPO ACADÊMICO DA CGU PUBLICADOS NA REVISTA DA CGU



A Figura 8 ilustra nuvem de palavras dos termos mais frequentes, com 3 ou mais ocorrências, usados nos títulos dos artigos elaborados pelo Grupo Acadêmico da CGU e publicados na Revista da casa. O termo mais destacado é ‘corrupção’ (13 ocorrências), seguido de ‘informação’ (10); ‘auditoria’ (8); ‘direito’ (7); ‘combate’ (7); ‘transparência’ (6). Isso aponta para certa preferência pela temática de combate à corrupção, mas também a abordagem de outros assuntos ligados às macro-funções da CGU, sendo digno de nota a ausência de artigos sobre correição, assim como participação social, espaços que podem merecer atenção no futuro.

Destaca-se que a ascensão da titulação de profissionais da casa coincide com a ascensão da participação na revista, simbolizando um movimento de maior aproximação de profissionais da CGU do mundo da academia, um fenômeno que envolve múltiplos fatores, como já discutido.

Inegavelmente, a Revista da CGU complementa os esforços da casa no incentivo à produção e disseminação de conhecimento na área de controle do setor público, servindo de suporte para a disseminação de pesquisas desenvolvidas dentro do órgão e instrumento de influência na área de atuação da Controladoria-Geral da União.

4.5. Indicadores complementares de engajamento acadêmico

Com objetivo de complementar as análises a respeito do Grupo Acadêmico da CGU e seu envolvimento com a pesquisa e divulgação científica, avaliou-se o grau de atualização do currículo *Lattes* e o volume de livros publicados.

TABELA 20. ANO DE ATUALIZAÇÃO DO CURRÍCULO *LATTES* DOS PROFISSIONAIS DA CGU COM MESTRADO OU DOUTORADO, POR MAIOR TITULAÇÃO E CONDIÇÃO DA TITULAÇÃO EM RELAÇÃO AO VÍNCULO COM A CGU

TITULAÇÃO X VÍNCULO CGU / NÍVEL / ANO <i>LATTES</i>	DOUTORADO	MESTRADO	TOTAL
ANTES DA CGU	10	87	97
<2010 / SEM <i>Lattes</i>	2	48	50
2010-2020	5	24	29
>2020	3	15	18
VINCULADO	37	215	252
<2010 / SEM <i>Lattes</i>		39	39
2010-2020	9	69	78
>2020	28	107	135
TOTAL	47	302	349

Pode-se verificar que, de modo geral, de 349 profissionais da CGU com Mestrado ou Doutorado, 89 (26%) não possuem currículo *Lattes* ou não atualizaram desde 2010, sendo maior a proporção no grupo que obteve titulação antes de entrar na CGU (52% x 15%).

É possível identificar tendência maior de atualização do *Lattes* no Doutorado, considerando que a maioria (66%) registraram alteração na plataforma nos últimos 2 anos, proporção que cai para 40% no Mestrado.

A atualização do *Lattes* é um indicador de atividade acadêmica, de engajamento com a comunidade científica e os índices encontrados corroboram

os resultados anteriores, no sentido de demonstrar que parcela relevante de profissionais da CGU com Mestrado ou Doutorado continuaram vinculados às atividades acadêmicas, para além da titulação, atualizando o currículo *Lattes*, o que indica resultado positivo para as iniciativas de aproximação da academia, embora haja espaço para aperfeiçoamento.

Consultando o ISBN, identificaram-se 30 profissionais da CGU com livros publicados, sendo o mais comum a produção de 1 título. Há 4 autores com 2 livros, 5 com 3 livros e 2 com 6 títulos. Registra-se que a produção de capítulos de livros não foi contabilizada.

Apesar de a academia, em uma visão produtivista, por vezes não valorizar a produção de livros, esse veículo permite uma maior popularização das discussões, em especial para um público menos acadêmico, sendo relevante que se tenha 30 profissionais da CGU com livros publicados, em especial se considerarmos que vários dos livros foram elaborados em parcerias entre pessoas da própria CGU e também de fora da instituição, reforçando a ideia de interação da CGU com a comunidade acadêmica, interna e externamente, na produção e divulgação de conteúdo.

É relevante, ainda, lembrar que a literatura aponta para o consumo mais frequente de livros na comunidade científica da área de Ciências Sociais e no campo de Administração (MUELLER, 2005; SAES, MELLO e SANDES-GUIMARÃES, 2017), ramos de conhecimento com os quais boa parte das pessoas da CGU tem vinculação formativa.

Destaca-se, por fim, após a apresentação desses dados de produção acadêmica do pessoal da CGU, que ela é relevante, diversa e inserida no ambiente acadêmico, com as ressalvas de não serem pessoas empregadas em instituição com atribuição de pesquisa.

Cumpra-se, assim, um objetivo estratégico de aproximação da academia, interessante para um órgão como a CGU. Salienta-se que este estudo não se debruçou sobre outro aspecto que merece ser estudado: de que forma essa produção acadêmica se reflete no consumo de conteúdo científico dentro dos trabalhos da CGU e na inovação e aprimoramento das atividades e discussões da casa, o que pode ser objeto de futuras investigações.

Nessa linha, Christopher Humphrey (2008), avaliando o ambiente da Auditoria nos Estados Unidos, apontou crescente interdisciplinaridade, porque as questões e são amplamente sociais e políticas, tal como se viu no conjunto amplo de programas e temáticas abordadas pelo Grupo Acadêmico da CGU. Christopher Humphrey (2008) ainda destacou a dificuldade de aproximação da pesquisa com a prática, o que merece ser explorado em estudos futuros dentro da CGU e no serviço público, de modo mais geral.

No mesmo contexto, Estela Bensimon e colaboradores (2004) escreveram sobre o debate eferescente a respeito da desconexão entre a pesquisa acadêmica e a prática profissional. Argumentam que as soluções para reduzir o abismo entre a pesquisa

e a prática envolve estudar problemas relevantes e ampliar a divulgação dos resultados de pesquisas. O objetivo da pesquisa é produzir conhecimento científico que os profissionais possam aplicar para melhorar sua prática. O modelo tradicional de produção científica separa o trabalho entre quem faz a pesquisa e seu consumidor, quem atua profissionalmente. Bensimon *et al* (2004) propõem um modelo alternativo, de profissional-cientista, voltado para a pesquisa-ação, algo que pode se consolidar dentro da CGU, considerando os resultados aqui apresentados.

Em conexão com esse debate, Anderson, Thorpe e Coleman (2020) concluíram que os estudos de gestão e administração em geral têm pouca relevância para profissionais, alertando sobre o risco de quem produz pesquisas “escrever para si mesmo”, apenas para satisfazer seu interesse intelectual.

Mesmo dentro da CGU, talvez seja preciso aperfeiçoar o processo de disseminação, consumo e uso de trabalhos científicos. Pesquisa de Thiago Oliveira e Wagner Menke (2022) explorou as fontes informacionais de preferência entre profissionais da CGU, identificando que o uso de produções acadêmicas ainda é restrito na casa, servindo mais como fonte de inspiração metodológica ou confirmação externa de dados. Os autores sugerem a reflexão sobre a possível ampliação do uso desse tipo de fonte dentro da CGU e sobre os correspondentes limites desse uso, considerando a objetividade inerente à profissão.

Por outro lado, projeto conduzido pelo IPEA (KOGA *et al*, 2022) evidenciou, em diversos casos e contextos de políticas públicas, uma postura ativa e de atuação conjunta entre agentes públicos, ocupantes de cargos de direção e quem produz pesquisas, de modo a produzir conhecimento aplicado, caminhando na direção da formação de comunidades epistêmicas ampliadas, das quais participam pessoal da prática e da academia.

É justamente essa integração e interação intensa, efetiva e fértil entre academia e prática que se espera estimular com os resultados deste estudo. Para tanto, apresenta-se o índice H da CGU.

4.6. Índice H institucional da CGU

Um total de 171 profissionais que publicaram material acadêmico durante o vínculo com a CGU possuem alguma citação catalogada no *Google Scholar*, totalizando 1.086 publicações e 6.542 citações ao longo de 26 anos.

Nesse conjunto, identificaram-se as 43 pessoas mais citadas, pertencentes ao terceiro quartil, com 36 ou mais citações.

A produção mais relevante de cada uma dessas 43 pessoas foi extraída do *Google Scholar*. Por mais relevante, entendeu-se o conjunto de trabalhos contados para o índice H de cada um.

Assim, foi possível obter 177 trabalhos, publicados de 2001 a 2021, consideradas as “principais produções acadêmicas da CGU”, somando 4.729 citações, com média de autoria de 2,4 pessoas por trabalho, alcançando “**índice H institucional da CGU**” (H=35), conforme metodologia considerada neste estudo.

Ao todo, 22 pessoas contribuíram para a formação desse índice H institucional, sendo esse grupo, portanto, o conjunto mais produtivo e impactante da CGU, em termos acadêmicos, levando em conta o índice H como critério de mensuração.

Desse conjunto mais produtivo e impactante da casa, a divisão é equânime entre Doutorados e Mestrados, com 11 representantes cada, a maioria (86%) tendo produzido 1 trabalho que contou para o índice H da instituição. Duas pessoas, sendo uma com Mestrado e outra com Doutorado, publicaram, cada uma, 2 trabalhos com alta citação. O destaque, entretanto, fica com um Doutor com produção fora da curva, respondendo por 11 trabalhos altamente citados, a mesma pessoa ‘P1’ da Tabela 18.

Sem esse autor superprodutivo no conjunto, o “índice H da CGU” cairia para 29, demonstrando o impacto expressivo de uma pessoa com índice H excepcionalmente alto, o que já foi apontado em outras pesquisas similares (WOOD JR e COSTA, 2015).

Dos 35 trabalhos que compuseram o “índice H da CGU”, os 3 mais citados foram publicados em inglês, em periódicos internacionais, tratando de aprendizagem de máquina, mineração de dados e preço de ações da bolsa de valores. Em quarto lugar aparece um artigo sobre transparência, publicado na Revista de Administração Pública, seguido de outro trabalho em inglês, apresentado em evento internacional, sobre detecção automatizada de anomalias em investigação de lavagem de dinheiro. Revela-se a importância da publicação em inglês para o incremento do impacto dos trabalhos científicos, caminho que pode ser incentivado no futuro.

Ainda sobre os 35 trabalhos que compuseram o “índice H da CGU”, destaca-se a Revista da CGU como principal meio de publicação, com 10 artigos, marcando a relevância do periódico da casa para divulgação das pesquisas produzidas internamente. O segundo periódico mais frequente foi a Revista de Administração Pública, com 6 artigos, indicando a predominância da temática de Administração Pública nas pesquisas produzidas pela CGU.

A nuvem de palavras dos títulos dos 35 trabalhos que compuseram o “índice H da CGU”, com pelo menos 2 ocorrências de cada termo (Figura 9), aponta para uma combinação de temáticas na área de computação, administração e gestão pública, com preponderância da ‘corrupção’ como elemento central das análises, além da ‘transparência’ e os ‘gastos públicos’.

FIGURA 9 • NUVEM DE PALAVRAS A PARTIR DOS TÍTULOS DOS 35 ARTIGOS DO “ÍNDICE H DA CGU”



Já a nuvem de palavras do conjunto de todos os 177 principais trabalhos das 43 pessoas mais citadas da CGU (Figura 10), mostra um quadro mais amplo de abordagem temática, com destaque para ‘corrupção’ (20 ocorrências), ‘transparência’ (14), ‘informação’ (12), ‘política pública’ (11), ‘controladoria’ (10) e ‘direito’ (10), confirmando que a produção científica de profissionais da CGU é fortemente vinculada às atividades desenvolvidas na casa e tem grande impacto na comunidade científica, o que indica potencial impacto também nas atividades de profissionais da área de controle do setor público, ainda que isso não apareça nos indicadores de citações capturados pelo *Google Scholar*.

FIGURA 10 • NUVEM DE PALAVRAS A PARTIR DOS TÍTULOS DAS 177 PUBLICAÇÕES ACADÊMICAS MAIS RELEVANTES DAS 43 PESSOAS MAIS CITADAS DA CGU



4.7. Revista da CGU

Considerando a relevância da Revista da CGU para a interação da casa com o mundo da pesquisa científica, buscou-se obter indicadores bibliométricos que refletissem a trajetória de 17 anos do periódico, calculando seu índice H e avaliando métricas dos artigos ali divulgados, incluindo a média de autores por artigo e nuvem de palavras dos títulos.

De acordo com o *Google Scholar*, a Revista da CGU alcançou índice **H=13**, significando que há pelo menos 13 artigos do periódico com pelo menos 13 citações cada. A revista tinha, até dezembro de 2022, 14 volumes e 26 edições, totalizando 230 textos, entre artigos e outros documentos publi-

cados, somando 586 citações, com média de 34,5 citações por ano e 2,5 citações por artigo. Ao todo, 293 pessoas diferentes aparecem na autoria nos textos da Revista da CGU com 1,6 pessoas por artigo, em média. Na grande maioria, cada pessoa contribuiu com um texto, mas há 38 pessoas com 2 textos, 8 pessoas com 3 textos e 3 pessoas com 4 textos, especialmente editoriais.

Os cinco artigos mais citados trataram sobre: (1) transparência da despesa pública no Brasil; (2) percepções sobre a corrupção; (3) revisão bibliográfica sobre transparência; (4) os novos tempos do combate à corrupção; e (5) a cultura brasileira e a corrupção.

FIGURA 11 • NUVEM DE PALAVRAS A PARTIR DOS TÍTULOS DE TODOS OS ARTIGOS DA REVISTA DA CGU



Como é fácil perceber, corrupção é um tema recorrente nos artigos mais citados. Não chega a surpreender que essa seja a palavra mais frequente no conjunto geral da Revista, empatada com ‘controle’, ambas com 36 ocorrências, como ilustra a Figura 10. Corrupção aparece 12 vezes associada à palavra ‘combate’. Há, ainda, 11 artigos que mencionam ‘anticorrupção’ no título.

É digno de nota que o ano de 2019 revela forte aumento dos artigos sobre corrupção. Entre 2006 e 2018, a média foi de 3,3 artigos por ano mencionando o tema no título. Em 2019, foram 11 artigos. Isso pode ser explicado pela edição especial número 20, fruto de artigos relacionados com as apresentações no Seminário “Repensando o Esforço Anticorrupção no Brasil”, realizado em Brasília em no-

vembro de 2018 e organizado pela ENAP e American University, com colaboração do TCU, Ministério Público da União e CGU⁴¹.

Outras temáticas recorrentes são ‘transparência’, ‘informação’ e ‘disciplinar’, cada uma com 24 ocorrências. Como seria de esperar, ‘informação’ é fortemente associada à ‘acesso’.

O tema ‘disciplinar’, relacionado à macro-função de correição da CGU, apareceu com destaque, por causa de uma Edição Especial publicada em 2011, com 27 artigos, produzidos a partir do Curso de Especialização em Direito Administrativo Disciplinar, oferecido às pessoas que atuavam na Corregedo-

41. Conforme descritivo disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34854>

ria-Geral da União e entidades convidadas⁴², o que reforça o papel relevante do periódico em divulgar o conhecimento gerado em ações de capacitação incentivadas pela casa.

O termo 'Auditoria' aparece no título de 16 artigos. A temática 'controle interno' aparece em 14 títulos, enquanto 'controle social' ocorre em 10 títulos. 'Accountability' ocorre 12 vezes, demonstrando a força de temáticas diretamente associadas ao trabalho desenvolvido na CGU e a relevância da Revista mantida pela instituição em disseminar conhecimento na sua área de atuação institucional.

É relevante a frequência da palavra 'covid', mencionada no título de 11 artigos, entre 2020 e 2022, indicando a preocupação da editoria da Revista em privilegiar temas de grande impacto nacional recente, como é o caso inegável da pandemia.

5. CONCLUSÃO

Trata-se de estudo que se debruçou sem paralelo e de forma inédita sobre a realidade de pessoas envolvidas com pesquisa e vinculadas a uma carreira específica do poder executivo federal, ligadas à função controle do setor público.

Ao longo de 20 anos, o pessoal da CGU elaborou um vasto conjunto de pesquisas científicas, com destaque para 238 dissertações e 37 teses de doutorado coletadas neste estudo, além de quase 1.200 trabalhos de natureza acadêmica, superando 6.500 citações capturadas pelo *Google Scholar*.

Da análise e categorização dessa produção é possível identificar agendas de interesses e características próprias, que permitem enquadrá-la como uma comunidade epistêmica, haja vista que compreende uma rede de conhecimento que forma um conjunto compartilhado de valores e práticas discursivas em torno de objetivos comuns, voltados para a função controle no setor público.

Complementarmente, foi avaliada a Revista da CGU, por tratar-se de uma iniciativa institucional gerada do esforço coletivo desses burocratas do controle, como importante instrumento de divulgação de conhecimento científico, não apenas produzido dentro da casa, mas também em parceria ou proveniente de outras comunidades científicas interessadas na ampla temática de atuação da CGU.

Ficou inequivocamente comprovado que a agenda de interesses de pesquisa do Grupo Acadêmico da CGU guarda relação com as competências e atribuições da casa. Nesse ponto reside sua primeira característica, a vocação em pesquisa aplicada. Como órgão governamental, a agenda de pesquisa de seu pessoal se volta majoritariamente para a busca de soluções para problemas concretos vivenciados na prática do trabalho, com especial foco na melhoria de processos ou no desenvolvimento de novas ferramentas.

Nesse particular, os principais temas de interesse foram sendo alterados ao longo do itinerário institucional da CGU. Nos primeiros dez anos, houve a prevalência da auditoria e política pública, como principais temas. No segundo decênio, floresceram novos temas relacionados com a sua atuação, como transparência e corrupção. Essa alteração de preferências abrange, em certa medida, duas iniciativas legislativas que foram gestadas e protagonizadas pela CGU: o projeto da Lei de Acesso à Informação, materializado pela Lei n. 12.527/2011 (LAI) e o projeto da Lei Anticorrupção, que originou a Lei n. 12.846/2013 (LAC).

Outro ponto que merece destaque é a grande amplitude na formação e interesse de objetos de pesquisa do Grupo Acadêmico da CGU. Os programas de pós-graduação *stricto sensu* cursados perpassam domínios que vão da Administração ao Direito, da Contabilidade à Economia, passando por Computação, Gestão, Políticas Públicas, Estratégias Anticorrupção, em amplitude que supera 50 diferentes campos de conhecimento.

Tal característica relaciona-se com a forma de ingresso na carreira de Finanças e Controle, sem restrições para uma formação específica, como também pelas características da própria atuação multidisciplinar e multifacetada da CGU.

A despeito dessa questão, observa-se uma recente concentração da formação de profissionais-cientistas da CGU nos ramos mais especializados da Administração Pública e Direito, fruto de acordos de cooperação do órgão de controle com instituições de ensino, no Brasil e no estrangeiro.

42. Conforme descrito em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34442>

A CGU concluiu duas turmas fechadas de Mestrado em Administração Pública, uma com a Universidade Federal da Bahia e outra com a Fundação Getúlio Vargas. No caso internacional, o acordo foi com a Faculdade de Direito da Universidade de Salamanca, na Espanha.

Sobre a formação em instituições de ensino internacionais, observa-se que somente uma pessoa estudou em instituição na América Latina, com Doutorado na Argentina. Todos os demais estudaram em instituições europeias ou norte-americanas. Essa singularidade representa um importante ponto de análise, dado que tais instituições refletem a discursividade de práticas, lógicas e premissas representativas de realidades culturais e anseios sociais próprios do Norte Global.

A análise da produção acadêmica de profissionais da CGU evidenciou indicadores bibliométricos animadores, tanto em termos de quantidade, quanto em impacto e variedade temática, considerando os desafios inerentes da conjugação da vida profissional com a vida acadêmica, aliado ao fato de que a progressão e remuneração na carreira não são afetadas diretamente pela obtenção de títulos ou produção científica.

Sobre a Revista da CGU, ressalta-se a sua longevidade, especialmente relacionada ao fato de que ela não se sustenta apenas com a produção da casa, o que é extremamente positivo, mas, também, que profissionais-cientistas da CGU prestigiam a revista como lócus de divulgação do conhecimento que produzem, em uma interação de burocracia e academia bem interessante.

Todo esse conjunto de resultados oferece um panorama animador dos primeiros vinte anos da ainda jovem Controladoria-Geral da União e seu pessoal envolvido em atividades profissionais e de pesquisa, favorecendo a construção e consolidação de uma cultura de interação da academia com a repartição pública, promovendo a ciência da CGU.

Limitações

Os autores deste estudo reconhecem limitações nas escolhas metodológicas e nas análises. Nem toda a produção acadêmica de pessoas ligadas à CGU pôde ser efetivamente catalogada, seja pelo recorte de buscas por quem tinha Mestrado e/ou Doutorado, seja pelas fragilidades de ferramentas de busca como o *Google Scholar*.

A categorização temática adotada seguiu protocolo metodológico que optou por simplificação nas análises, o que poderia ser ampliado, modificado ou interpretado de modo distinto em caso de opções metodológicas diferentes.

São inegáveis as restrições inerentes à natureza dos indicadores utilizados, especialmente o índice H individual e a construção de um índice institucional para a CGU. Por se tratar de órgão cuja missão e conjunto de atribuições e atividades não envolve diretamente a pesquisa, entende-se que tais indicadores ajudam a representar o contexto e impacto de sua produção acadêmica.

Obviamente, os indicadores adotados não capturam todo o impacto dos trabalhos científicos produzidos pelo pessoal da CGU, seja de forma individual, seja no coletivo institucional, especialmente se for considerado o ambiente de atividade profissional da área de controle do setor público brasileiro, na qual os textos acadêmicos podem ser usados sem que sejam rastreados pelo *Google Scholar*, na produção, por exemplo, de planos e relatórios de auditoria, pareceres e notas técnicas.

Nesse sentido, exortar-se que futuros estudos possam se ocupar da construção, identificação e avaliação de modelos de análise mais complexos a respeito do uso e impacto de trabalhos de natureza acadêmica em produtos de natureza profissional na área de controle governamental.

Por fim, admite-se que a própria atividade híbrida dos autores deste estudo, eles próprios profissionais-cientistas da CGU, cujas práticas se moldaram nas repartições públicas em que atuaram e nos bancos de universidades que frequentaram, pode influenciar nas análises aqui empreendidas. A reprodução do estudo em outros contextos, especialmente outros órgãos públicos, por outras pessoas, com outras vivências e experiências, seria muito bem-vinda, com objetivo de reforçar ou eventualmente contrapor as conclusões aqui divulgadas.

Caminhos Futuros

Os autores deste estudo esperam que a investigação possa contribuir para o autoconhecimento da casa e a apreciação de novas perspectivas.

A visão panorâmica do Grupo Acadêmico da carreira Finanças e Controle, em seu ramo de controle interno, objetivo deste trabalho, possibilita insumos estratégicos para traçar caminhos futuros, como, por exemplo, favorecer a realização de encon-

tos científicos, a cooperação de diferentes agentes envolvidos em pesquisas, definir as políticas de indução e incentivo à pós-graduação, assim como de estímulo à produção, divulgação e consumo do conhecimento científico dentro da função controle do setor público ou de modo mais amplo, no serviço público brasileiro como um todo.

Sugere-se, em reforço a trechos anteriores, novos estudos, que aprofundem as relações do pessoal da CGU com a comunidade profissional e

científica, a forma de uso e impacto da produção acadêmica no meio profissional do serviço público, tanto no contexto específico do controle, quanto na formulação e execução de políticas públicas.

Sugere-se, ainda, aperfeiçoamento dos mecanismos oficiais de cadastramento, atualização e divulgação de atividade acadêmica do pessoal do serviço público, extensivo a toda a comunidade governamental brasileira.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, E. C. E.; GUIMARÃES, J. A. A pós-graduação e a evolução da produção científica brasileira. São Paulo: Senac, 2013
- AMORAS, Roberto Paulo *et al* (Coord). Panorama do Controle Interno no Brasil. Conaci, Brasília, 2016.
- ANDERSON, L; THORPE, R.; COLEMAN; C. Reviewing Management Learning: The field and the journal. *Management Learning* 51(1): 17–34. 2020
- ARANTES, Rodrigo Eloy. O controle interno como apoio à gestão dos órgãos públicos? uma análise sob a perspectiva dos gestores federais. Dissertação (Mestrado em Economia). Brasília: IPEA, 2016.
- ARRUDA, Cristiane Rodrigues. O Papel da Controladoria na Administração Pública. In: XX Congresso Internacional em Contabilidade. USP. São Paulo, 2020.
- BANEYX, A. “*Publish or Perish*” as citation metrics used to analyze scientific output in the humanities: international case studies in economics, geography, social sciences, philosophy, and history. *Arch Immunol Ther Exp (Warsz)*, 56, 2008
- BENSIMON, Estela Mara, *et al*. Doing research that makes a difference. *The Journal of Higher Education*, 75.1: 104-126. 2004
- BOOTH, Wayne C; COLOMB, Gregory G.; WILLIARNS, Joseph M. A arte da pesquisa. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes. 2005
- BRAGA, Marcus V. A. A trajetória do Controle Interno do Poder Executivo Federal de 1964 a 2014: uma breve análise institucional desses 50 anos. Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 11, n. 12, p.100-115, jan. 2016
- BRAGA, Marcus V. A. Tudo Sobre Controle: Textos contemporâneos. Fórum, 2021
- BRAGA, Marcus V. A.; 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 V. A.; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Org). *Controladoria no Setor Público*, p. 375-392. Fórum, 2016.
- BRAGA, Marcus V. A; CALDEIRA, Daniel M.; PECI, A. O que poderá surgir da aproximação da academia com a burocracia? <https://www.estadao.com.br/politica>, 2021
- CAMPOS, Luiz Augusto. Por que mapear a ciência brasileira? In: CGEE. *Panorama da ciência brasileira: 2015-2020*. Boletim Anual OCTI, Brasília, v.1, jun. 2021

CGEE. Diagnóstico das Ciências Humanas, Sociais Aplicadas, Linguística, Letras e Artes (CHSSALLA) no Brasil. 2020

CGEE. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Brasil: Mestres e Doutores 2019. Disponível em <https://mestresdoutores2019.cgee.org.br>

CGEE. Panorama da ciência brasileira: 2015-2020. Boletim Anual OCTI, Brasília, v.1, jun. 2021

COSTA, Belkiz Inez Rezende *et al.* Visibilidade e impacto da literatura cinzenta produzida na Universidade Federal de Minas Gerais: os impactos acadêmico e social das teses e dissertações. Dissertação (Mestrado em Gestão e Organização do Conhecimento). UFMG, 2019

COSTA, Heloisa; CANTO, Fabio Lorensi do; PINTO, Adilson Luiz. *Google Scholar* Metrics e a proposta do novo Qualis: impacto dos periódicos brasileiros de Ciência da Informação. *Informação & Sociedade: Estudos*; v. 30 n. 1, 2020

COSTA, L. F.; SILVA, A. C.; RAMALHO, F. A. Revisitando os estudos de usuários: entre a tradição e o alternativo. *DataGramaZero: Rev. Ciênc. Inf.*, v. 10, n. 4, ago. 2009

COSTA, Robson dos Santos; SILVA, Ivana Lopes Barros; PAULA, Maria Lúcia Carvalho de. Controladoria governamental: um estudo exploratório com as unidades administrativas, no âmbito estadual, sobre suas funções e atribuições. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 12, 2020.

COSTA, Rosa da Penha Ferreira da; MIGUEL, Marcelo Calderari. Informação, memória institucional e produção acadêmica: o legado da Ufes na *Web of Science* (2009-2018). *Revista de Gestão e Avaliação Educacional*, 1.1: 1-17. 2019

COSTA, Veruska da Silva. Rede de pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): uma análise da produção científica a partir dos Textos para Discussão (TD). Dissertação (Mestrado em Economia e Gestão do Setor Público). Universidade de Brasília, 2016.

CREATON, Jane. The impact of professional doctorates in the workplace: evidence from the criminal justice sector, *Research in Post-Compulsory Education*, 26:3, 2021

DALMORO, Mateus. Impacto da qualificação *stricto sensu* no trabalho de servidores públicos. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). UFRGS, 2019

DELGADO LÓPEZ-CÓZAR, Emilio; ORDUÑA-MALEA, Enrique; MARTÍN-MARTÍN, Alberto. *Google Scholar* as a data source for research assessment. In: *Springer handbook of science and technology indicators*. Springer, Cham, p. 95-127, 2019

DIODATO, Virgil Pasquale. *Dictionary of bibliometrics*. New York: Haworth Press, 1994

FREITAS, Maria de Fatima Quintal de; SOUZA, Jusamara. Pensar a formação e a pesquisa na pós-graduação *stricto sensu*. *Educar em Revista*, v. 34, 2018

GOMES, Djalma Peçanha. Politização e Partidarização na Alta Cúpula da Burocracia Federal: o Caso da Secretaria Federal de Controle Interno. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2016

GOUVÊA, Alessandra Lacerda *et al.* Índice H dos pesquisadores brasileiros: um olhar comparativo entre as bases de dados WoS, Scopus e *Google Scholar*. *Research, Society and Development*, v. 11, n. 5, 2022.

GRIN, Eduardo José. Controle externo e *Policy making*? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal. Texto para Discussão, IPEA, 2020

- GUSENBAUER, Michael; HADDAWAY, Neal R. Which academic search systems are suitable for systematic reviews or meta-analyses? Evaluating retrieval qualities of *Google Scholar*, PubMed, and 26 other resources. *Research synthesis methods*, 11.2: 181-217. 2020
- HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46, n. 1, 1-35. 1992
- HADDAWAY, Neal Robert *et al.* The Role of *Google Scholar* in Evidence Reviews and Its Applicability to Grey Literature Searching. *PLoS ONE* 10(9). 2015
- HJØRLAND, Birger. Domain analysis in information science: eleven approaches-traditional as well as innovative. *Journal of Documentation*, v. 58, n. 4, p. 422-462, 2002
- HOFF, Jhonatan; ALBERTON, Luiz; CAMARGO, Rita de Cássia Correa Pepinelli. A Visão da Academia e do Mercado de Trabalho sobre o Ensino da Auditoria. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, 11.1: 52-68, 2017
- HOFFECKER, Lilian. Grey Literature Searching for Systematic Reviews in the Health Sciences. *The Serials Librarian*, v. 79, n. 3-4, p. 252-260, 2020
- HOLMGREN M, SCHNITZER SA. Science on the Rise in Developing Countries. *PLoS Biol* 2(1): e1, 2004.
- HUMPHREY, C. Auditing research: a review across the disciplinary divide. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(2), pp. 170-203, 2008
- IPEA. Qualidade do Governo e Capacidades Estatais: Resultados do Survey sobre Governança Aplicado no Brasil. Relatório de Pesquisa, Brasília: Ipea, 2019
- KIM, Hannah June; GROFMAN, Bernard. Who Creates a *Google Scholar* Profile?. *PS: Political Science & Politics*, v. 53, n. 3, p. 515-520, 2020.
- KOGA, Natália M. *et al.* Políticas Públicas e Usos de Evidências no Brasil: Conceitos, Métodos, Contextos e Práticas. Ipea. 2022
- KPOLOVIE, Peter James. Multiple prediction of research productivity: H-index. *European Journal of Computer Science and Information Technology*, 6.5: 9-36, 2018
- LAMAS, Dênis Ester; REZENDE, Vânia Aparecida; MENDONÇA, Fabrício Molica de. O perfil discente do mestrado profissional em administração pública em rede nacional no Brasil: Uma análise das expectativas e motivos. *Education Policy Analysis Archives*, 29 (50), 2021
- LEITE, P.; MUGNAINI, R.; LETA, J. A new indicator for international visibility: exploring Brazilian scientific community. *Scientometrics*, 88(1), 311-319, 2011
- LIMA, Ligya Silva. Qualificação profissional *stricto sensu* dos técnicos-administrativos da Universidade Federal da Paraíba. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior). Universidade Federal da Paraíba, 2021.
- LONGO, R. M. J. *et al.* Gestão do conhecimento: a mudança de paradigmas no século XXI. São Paulo: Editora SENAC, 2014
- LOPEZ, Felix. O lugar do funcionalismo federal no setor público nacional. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos. Reformas do estado no brasil trajetórias, inovações e desafios. Vol 1. IPEA, 2020
- MACIAS-CHAPULA, C. A. O papel da informetria e da cienciometria e sua perspectiva nacional e internacional. *Ciência da Informação*, v. 27, n. 2, p. 134-140, 1998
- MARQUES, Fabrício. Os limites do índice-h. *Boletim Técnico do PPEC*, v. 2, n. 1, p. 35-39, 2017.

- MARTÍN-MARTÍN, Alberto, *et al.* *Google Scholar*, Microsoft Academic, Scopus, Dimensions, *Web of Science*, and OpenCitations' COCI: a multidisciplinary comparison of coverage via citations. *Scientometrics*, 126.1: 871-906. 2021
- MERIGÓ, José M. *et al.* Fifty Years of Information Sciences: A Bibliometric Overview. *Information Sciences* 432: 245–268. 2018
- MONTEIRO, Rosangela Vieira. Dimensões do processo de profissionalização da Carreira de Finanças e Controle do Poder Executivo Federal. Dissertação (Mestrado em Administração). UnB 2012.
- MORGANTTI, Patricia Amelia Olano. A influência da pós-graduação na carreira de gestão, planejamento e infra-estrutura em ciência & tecnologia, no âmbito de uma instituição pública brasileira de fomento à pesquisa científica e tecnológica. Tese (Doutorado em Educação em Ciências). UFRGS, 2019
- MUELLER, Suzana Pinheiro Machado. A publicação da ciência: áreas científicas e seus canais preferenciais. *DataGramZero: Revista de Ciência da Informação*, v. 6, n. 1, fev. 2005
- NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. 10 ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1997
- OLIVEIRA, E. F. T. de; GRACIO, M. C. C. Rede de colaboração científica no tema 'estudos métricos': Um estudo de co-autorias através dos periódicos do SciELO da área de Ciência da Informação. *Brazilian Journal of Information Science: Research Trends*, vol. 2, nº 2, 2009
- OLIVEIRA, J. F.; MORAES, K. N. Produção do conhecimento na universidade pública no Brasil: tensões, tendências e desafios. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, 2016
- OLIVEIRA, Tiago Chaves. Auditores Internos Governamentais da Controladoria-Geral da União: como preferem atuar, de forma didática ou repressiva? Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento). ENAP, 2020.
- OLIVEIRA, Tiago Chaves; MENKE, Wagner Brignol. Atuação dos auditores da Controladoria-Geral da União: como atuam e que informações utilizam. In: KOGA, N. *et al.* Políticas Públicas e Usos de Evidências no Brasil: Conceitos, Métodos, Contextos e Práticas. Ipea, p. 343-366, 2022
- ORDUÑA-MALEA, E.; AYTAC, S.; TRAN, C. Y. Universities through the eyes of bibliographic databases: a retroactive growth comparison of *Google Scholar*, Scopus and *Web of Science*. *Scientometrics*, v. 121, n. 1, p. 433-450, 2019
- PALOTTI, Pedro; FREIRE, Alessandro. Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas. In: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2015.
- REED, M. *The Research Impact Handbook*. Huntly: Fast Track Impact. 2016
- RESENDE, Rosa Cristina Batista. Gestão do conhecimento no instituto federal goiano: análise das contribuições das qualificações *stricto sensu* com auxílio financeiro educacional. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Centro Universitário Alves Faria, 2019
- ROSETTO, Gislaíne A. R. da Silva *et al.* Desafios dos estudos "Estado da Arte": estratégias de pesquisa na pós-graduação. *Educação: Saberes e Prática*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 1-15, 2013
- SAES, Maria Sylvia M.; MELLO, Adriana; SANDES-GUIMARÃES, Luisa Veras de. Revistas brasileiras em administração: relevância para quem? *Revista de Administração de Empresas*, v. 57, p. 515-519, 2017.
- SANTOS, R. N. M. Produção científica: por que medir? o que medir. *Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*. Campinas, v. 1, n. 1, p. 22- 38, jul./dez, 2003

SEDLACKO, Michal. Civil servants and ‘scientific temper’: scholarly competence for enactment of new realities in professionals’ practice. In: *Developing Public Managers for a Changing World*. Emerald Group Publishing Limited, 2016

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth *et al.* Diálogos entre a prática e a ciência no campo da Administração Pública. Estadão. <https://politica-estadao-com-br>, 11.out.2022

SOUZA, Kleberon Roberto de; SANTOS, Franklin Brasil. Auditoria baseada em riscos: como adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Fórum, 2022

SOUZA, Patrisia Rodrigues de. Uma análise cientométrica dos servidores da CAPES com pós-graduação “*stricto sensu*”. Dissertação (Mestrado em Educação em Ciências). UFRGS, 2020

TCU. Plano Diretor de Desenvolvimento de Competências (PDDC), 2021-2023. Brasília, 2021

TCU. Prestação de Contas 2021. Brasília, 2022

THOMAS, C. Public Management as Interagency Cooperation: Testing Epistemic Community Theory at the Domestic Level. *J-PART - Journal of Public Administration Research and Theory*, 2, 221-246. 1997

URBIZAGASTEGUI, Ruben Alvarado; RESTREPO-ARANGO, Cristina. Crescimento da literatura sobre bibliometria, informetria e cientometria no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação*, v. 10, n. 1, 2017

WOOD JR, Thomaz; COSTA, Caio César de Medeiros. Avaliação do impacto da produção científica de programas selecionados de pós-graduação em Administração por meio do índice H. *Revista de Administração (São Paulo)*, 50: 325-337, 2015

YAMADA, Karina Yuri. Politização da burocracia federal: a influência dos condicionantes institucionais e da construção das trajetórias profissionais na ocupação de cargos de livre provimento por membros de carreiras de Estado. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas), Universidade de São Paulo. 2021