Universidade de Brasília
Curso de Gestão de Políticas Públicas

DAVI PAES LANDIM BORGES

O papel da Controladoria-Geral da União no combate à corrupção climática

Brasília–DF
2026

DAVI PAES LANDIM BORGES

O papel da Controladoria-Geral da União no combate à corrupção climática

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dr.ª Fernanda Natasha Bravo Cruz

Professora Avaliadora: Dra. Suylan Midlej Silva

Brasília - DF

2026

CIP - Catalogação na Publicação

PP126p

Paes Landim Borges, Davi.
O papel da Controladoria-Geral da União no combate à corrupção climática / Davi Paes Landim Borges;

Orientador: Fernanda Natasha Bravo Cruz; co-orientador Suylan Midlej Silva. Brasília, 2026.
54 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) Universidade de Brasília, 2026.

1. Corrupção climática. 2. Controladoria-Geral da União. 3. Mudanças climáticas. 4. Governança climática. 5. Redes de políticas públicas e transversalidade da ação pública. I. Natasha Bravo Cruz, Fernanda , orient. II. Midlej Silva, Suylan , co-orient. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho a todas e a todos que compartilham o ideal de um mundo justo, àqueles que não conseguem sonhar com isso porque lutam diariamente por sua própria sobrevivência e aos responsáveis pelas decisões ambientais em nosso país. Cuidar do meio ambiente é garantir a sobrevivência da humanidade, e a corrupção pode ser um dos principais obstáculos para a implementação eficaz e urgente das políticas climáticas. Seus impactos afetam a todos, mas recaem com mais dureza sobre os mais pobres, que sofrem as consequências de um problema que não criaram. Somos a última geração com a chance de salvar o mundo.

Dedico aos meus pais, que, mesmo diante das dificuldades da vida, nunca deixaram de lutar pela minha educação, permitindo que eu me tornasse a pessoa que sou hoje. Por meio das políticas públicas, garantiram meu acesso ao conhecimento e sempre me apoiaram em todas as fases da minha vida, transmitindo valores que me deram consciência e esperança para contribuir para um mundo melhor.

À minha irmã, que mesmo passando muitas lutas nessa vida, foi um alicerce na minha caminhada, servindo de inspiração para enfrentar a vida.

Aos meus amigos, que me apoiaram nos momentos de crise, me motivaram a continuar e me deram um sentido para seguir quando estive no meu pior momento, em especial ao Bruno que foi um pilar importante desde o início dessa jornada.

À minha orientadora, professora Fernanda Natasha, por sua dedicação, orientação e paciência ao longo deste processo, contribuindo de forma essencial para o desenvolvimento do trabalho.

À Gabriela Marques, o amor mais lindo que chegou na minha vida e me mostrou que eu podia sonhar em viver novamente, que eu era capaz de fazer as coisas, que o que eu enfrentava não podia me deter. Mostrou que juntos podíamos dominar o mundo e esteve comigo em cada batalha e detalhe que foi escrever este trabalho.

E ao meu eu futuro, que passou por muitas lutas para chegar aqui e nunca acreditou que conseguiria, essa vitória é sua, tudo é possível mesmo em desvantagem.

"QUANDO DIZEMOS QUE SOMOS A ÚLTIMA GERAÇÃO QUE PODE SALVAR O MEIO AMBIENTE, NÃO SE TRATA APENAS DE UMA FRASE DE EFEITO, É UM IMPERATIVO PARA ENGATILHAR MUDANÇA".

OSC A Vida no Cerrado (Avinc).

RESUMO

BORGES, Davi Paes Landim. O papel da Controladoria-Geral da União no combate à corrupção climática. 2026. 48 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2026.

Este estudo analisa a relação entre corrupção e mudanças climáticas, com foco no papel da Controladoria-Geral da União (CGU) na governança climática. A corrupção climática compromete a efetividade das políticas públicas voltadas à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas, dificultando a alocação de recursos, a implementação de ações e a proteção ambiental. Nesse contexto, a pesquisa analisa como a CGU tem incorporado a agenda climática em suas ações de controle e fiscalização, bem como os mecanismos de coordenação intersetorial desenvolvidos junto ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Adotou-se abordagem qualitativa, baseada em análise documental, observação participante e entrevistas semiestruturadas com atores institucionais envolvidos na governança climática federal. Os resultados indicam que a incorporação da agenda climática pela CGU foi fortalecida com a criação da Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Clima e Meio Ambiente (CGCLIMA), bem como pelo desenvolvimento de instrumentos específicos de controle, auditoria e integridade voltados à agenda climática. Evidenciam, ainda, que a efetividade desses instrumentos depende da coordenação entre os diferentes atores da governança climática, sendo a fragmentação institucional, a ausência de padronização de processos e as dificuldades de comunicação entre os níveis de governo fatores que comprometem a capacidade estatal de enfrentamento da corrupção climática. Conclui-se que o fortalecimento da coordenação interinstitucional e dos mecanismos de integridade pode contribuir para uma governança climática mais articulada, transparente e efetiva no contexto brasileiro.

Palavras-chave: Corrupção climática; Controladoria-Geral da União; governança climática; mudanças climáticas; transversalidade da ação pública; Redes de Políticas Públicas.

ABSTRACT

BORGES, Davi Paes Landim. The role of the Office of the Comptroller General in the fight against climate corruption. 2026. 48 p. Course Conclusion Paper (Bachelor 's Degree in Public Policy Management) - University of Brasília, Brasília, 2026.

This study analyzes the relationship between corruption and climate change, focusing on the role of the Office of the Comptroller General (CGU) in climate governance. Climate corruption undermines the effectiveness of public policies aimed at climate change mitigation and adaptation by hindering resource allocation, policy implementation, and environmental protection. In this context, the research examines how the CGU has incorporated the climate agenda into its oversight and auditing activities, as well as the intersectoral coordination mechanisms developed in collaboration with the Ministry of the Environment and Climate Change (MMA) and the Brazilian Institute of Environment and Renewable Natural Resources (IBAMA). A qualitative approach was adopted, based on document analysis, participant observation, and semi-structured interviews with institutional actors involved in federal climate governance. The findings indicate that the incorporation of the climate agenda within the CGU was strengthened through the creation of the General Coordination for Auditing Climate and Environmental Areas (CGCLIMA), as well as through the development of specific oversight, auditing, and integrity instruments aimed at the climate agenda. The results also show that the effectiveness of these instruments depends on coordination among the various actors involved in climate governance. Institutional fragmentation, the lack of standardized procedures, and communication challenges across different levels of government were identified as factors that undermine the State's capacity to address climate corruption. The study concludes that strengthening interinstitutional coordination and integrity mechanisms can contribute to more integrated, transparent, and effective climate governance in the Brazilian context.

Keywords: climate corruption; Office of the Comptroller General; climate governance; climate change; cross-cutting public action; Public Policy Networks.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atores, instrumentos e contextos da rede de governança climática:.....38

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGCLIMA – Coordenação-Geral de Auditoria nas Áreas de Clima e Meio Ambiente

CGU – Controladoria-Geral da União

CGR – Corregedoria-Geral da União

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

GAFI – Grupo de Ação Financeira contra Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo

GEE – Gases de Efeito Estufa

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

MMA – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PNMC – Política Nacional sobre Mudança do Clima

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SIP – Secretaria de Integridade Pública

SIPRI – Secretaria de Integridade Privada

SNAI – Secretaria Nacional de Acesso à Informação

UCs – Unidades de Conservação

UNCAC – Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

SUMÁRIO

1. Introdução **11**
2.Referencial teórico **19**
2.1 Corrupção 19
2.2 Mudanças climáticas 22
2.3 Corrupção climática 23
2.4 Redes de Políticas Públicas e dinâmicas transversais de ação pública 25
3. Procedimentos metodológicos **29**
4. Resultados **34**
4.1 Atuação da Controladoria Geral da União em relação à governança climática 34
4.2 Relações entre os atores envolvidos no enfrentamento à corrupção climática 37
4.3 Instrumentos e redes de combate à corrupção climática já existentes 45
CONSIDERAÇÕES FINAIS **46**
REFERÊNCIAS **49**
APÊNDICE **54**
APÊNDICE A - Roteiro de entrevista semiestruturada **54**

1. Introdução

Os impactos das mudanças climáticas são cada vez mais evidentes e afetam diretamente tanto os ecossistemas quanto as populações humanas (IPCC, 2023). O aumento da frequência e da intensidade de eventos extremos (*e.g.* secas prolongadas, enchentes, ondas de calor e incêndios florestais) já compromete a segurança alimentar, a disponibilidade hídrica e a saúde pública em diversas regiões do planeta (CARMINADE *et al.,* 2019, RAJKHOWA *et al.,* 2021, BOTTINO *et al.,* 2024). Esses efeitos, além de representarem risco ambiental global, acentuam desigualdades sociais preexistentes, atingindo desproporcionalmente comunidades mais vulneráveis (ISLAM & WINKEL, 2017). Diante desse cenário, torna-se urgente a implementação de medidas estruturais e integradas para enfrentar essa crise complexa e sistêmica, cuja janela de resposta está se estreitando em um ritmo extremamente acelerado. No entanto, entre os obstáculos que dificultam tanto a adaptação quanto a mitigação das mudanças climáticas, destaca-se um problema já conhecido na administração pública brasileira: a corrupção.

Apesar de o Brasil contar hoje com diversos instrumentos voltados ao enfrentamento desse problema, como o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) e Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), esses mecanismos ainda têm avançado limitadamente na articulação entre corrupção e crise climática. Embora já existam sinais da inclusão de questões ambientais nos debates sobre integridade pública, ainda é raro que as mudanças climáticas e a corrupção sejam tratadas como problemas interligados (COLLAÇO; REIS; MORGADO, 2021, p. 2).

Nesse cenário, é fundamental reconhecer que o enfrentamento à corrupção climática demanda ações transversais e coordenadas entre diversos atores institucionais. Entre os órgãos com papel estratégico nessa agenda, destaca-se a Controladoria-Geral da União (CGU), responsável por exercer o controle interno e promover a transparência no âmbito do Poder Executivo Federal (CGU, 2021). Dada a complexidade das políticas climáticas, que, por sua vez, envolvem múltiplas esferas e setores, o papel da CGU torna-se central na prevenção de desvios, na fiscalização de recursos e na garantia da integridade dos processos decisórios relacionados à agenda ambiental e climática.

A CGU é composta por seis unidades finalísticas que desempenham funções complementares: **1**. Secretaria Federal de Controle Interno (SFC): atua na fiscalização dos recursos públicos e na auditoria de programas governamentais; **2.** Ouvidoria-Geral da União (OGU): promove a participação cidadã e supervisiona as ouvidorias do Executivo; **3.** Corregedoria-Geral da União (CGR): lida com processos disciplinares e combate à impunidade; **4.** Secretaria de Integridade Pública (SIP): foco na transparência e promoção da integridade no governo federal; **5.** Secretaria de Integridade Privada (SIPRI): normatiza e coordena procedimentos sobre acordos de leniência, responsabilização de entes privados e integridade, incluindo a análise e negociação desses acordos; e **6.** Secretaria Nacional de Acesso à Informação (SNAI): garante o direito de acesso à informação pública (CGU, 2025).

Este trabalho trata da atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) na governança climática, com enfoque nas ações de controle relacionadas ao enfrentamento da corrupção climática, nas relações estabelecidas com os órgãos ambientais e nas dinâmicas de coordenação intersetorial mediadas pelas trocas de informação e pela mobilização de instrumentos de ação pública, como, por exemplo, o relatório de auditoria realizado nos contratos de concessão de uso público das Unidades de Conservação (UCs) Federais, administradas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (CGU, 2025). A CGU atua de forma tanto passiva quanto ativa, funcionando como um órgão de controle do Executivo e constituindo um dos pilares para o equilíbrio de uma boa gestão de políticas públicas que combatam a corrupção, a qual afeta diretamente as questões climáticas.

Esta pesquisa também está inserida no campo da análise de políticas públicas, compreendendo que o enfrentamento à corrupção climática atravessa múltiplas etapas do ciclo, desde a formulação de normas até a implementação e o controle. Entende-se que a governança climática requer coordenação intersetorial e atuação integrada entre diferentes níveis e setores do Estado, justificando o foco na atuação transversal da CGU (SECCHI, 2020).

O trabalho interministerial é fundamental para lidar com as mudanças climáticas. Por isso, este estudo também buscará entender como a CGU se relaciona com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e com o Plano Nacional de Mudança do Clima (Plano Clima), de caráter intersetorial e participativo. A análise concentra-se nas interações da CGU com os atores envolvidos nas agendas de mudanças climáticas e de

combate à corrupção. Muitas vezes, esses temas são considerados separados pelos atores envolvidos, mas, a partir dos estudos da Transparência Internacional Brasil, podemos observar que ambas as agendas estão interligadas (COLLAÇO *et al.*, 2022). O gerenciamento inadequado da corrupção climática pode prejudicar significativamente o alcance das metas estabelecidas para 2030 e do Acordo de Paris (ONU, 2015).

Em toda a cadeia das mudanças climáticas, é possível identificar a corrupção e conflitos de interesse interligados. O enfrentamento da corrupção constitui um elemento relevante para a efetividade das políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, uma vez que práticas corruptas podem enfraquecer a capacidade de resposta do Estado às crises, dificultar a transição energética e comprometer tanto a alocação de recursos públicos quanto a credibilidade institucional (DA SILVA; NEVES, 2020; LIMA et al., 2024).

Com o lançamento do relatório integrado sobre mudanças climáticas em dezembro de 2024, a CGU se propõe a enfrentar as crises climáticas (CGU, 2024). Com a publicação do Decreto n.º 12.219, de 14 de outubro de 2024 (Brasil, 2024), foi criada uma nova coordenação na Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura: a Coordenação Geral de Auditoria nas Áreas de Clima e Meio Ambiente (CGCLIMA). Esta coordenação foi criada para realizar auditorias no Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, no IBAMA, no ICMBio e no Serviço Florestal Brasileiro. Tem como proposta atuar transversalmente em temas alinhados ao objetivo institucional da CGU, que é a defesa do patrimônio público e incremento da transparência na gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, ouvidoria e prevenção e combate à corrupção (CGU, 2024).

Considerando a importância de compreender os fundamentos dessas políticas, esta pesquisa situa-se entre as etapas de implementação e avaliação do ciclo de políticas públicas, ao analisar como os instrumentos de ação pública atuam na efetividade da governança climática.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) visam promover um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente, o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade (ONU, 2025). Nesse sentido, esta pesquisa está alinhada aos objetivos específicos relatados a seguir:

ODS 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável, o ODS 7 - Energia Acessível e Limpa, o ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis, o ODS 12 - Consumo e Produção

Responsáveis, o ODS 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima, o ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes e o ODS 17 - Parcerias e Meios de Implementação.

Formulação do problema

A intensificação das mudanças climáticas tem sido acompanhada por uma crescente complexificação dos arranjos de governança ambiental, que passam a envolver múltiplos atores estatais e não estatais em redes interdependentes de formulação e implementação de políticas públicas. Nesse cenário, a corrupção climática emerge como um fenômeno que compromete a efetividade dessas políticas ao distorcer a alocação de recursos, enfraquecer mecanismos de controle e fiscalização e favorecer interesses privados em detrimento do interesse público (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016; TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2025). Sua compreensão, contudo, não se limita à dimensão orçamentária ou ao desvio de recursos financeiros, envolvendo também impactos territoriais, sociais e sanitários, com efeitos diretos sobre a dignidade das populações afetadas. Os impactos das mudanças climáticas e das falhas de governança tendem a ser socialmente assimétricos, atingindo de forma mais intensa grupos vulnerabilizados, o que reforça sua dimensão de injustiça socioambiental (ISLAM; WINKEL, 2017; IPCC, 2023).

Essa discussão sobre corrupção e integridade pública possui abordagens que analisam seus impactos institucionais e econômicos, ao mesmo tempo em que diagnósticos recentes evidenciam sua crescente relevância no contexto da governança climática contemporânea (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016; TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2025; CGU, 2024). Além disso, tais dinâmicas se tornam ainda mais complexas em contextos de governança em rede, nos quais a coordenação entre múltiplos atores é condição central para a efetividade da ação estatal (RHODES, 2006; KLIJN; VAN BUUREN; EDELENBOS, 2012).

No caso brasileiro, observa-se que os instrumentos estatais de proteção ambiental historicamente enfrentam limitações estruturais e disputas políticas que enfraquecem sua capacidade de resposta frente à degradação ambiental. Trata-se de um processo marcado por fragilidades institucionais e descontinuidades na política ambiental, que contribuem para a persistência de padrões de degradação e para a dificuldade de consolidação de mecanismos efetivos de controle (RODRIGUES FILHO et al., 2016; FONSECA et al., 2019). Nesse

contexto, a criação de estruturas transversais no âmbito da Controladoria-Geral da União, como a Coordenação-Geral de Auditoria nas Áreas de Clima e Meio Ambiente (CGCLIMA), representa uma tentativa de fortalecer a capacidade estatal de coordenação e integrar mecanismos de auditoria, integridade e governança climática. Esses arranjos institucionais dialogam com aspectos sobre ação pública transversal e desenho institucional de políticas públicas (CRUZ; DAROIT, 2017; CGU, 2024).

Nesse cenário, busca-se compreender como ocorre a participação da Controladoria-Geral da União na governança da mitigação e da adaptação das mudanças climáticas, especialmente a partir de sua atuação transversal na sua interação com os demais atores envolvidos na governança climática, e de que forma tais interações influenciam a efetividade do enfrentamento da corrupção climática no Brasil.

Então, de que forma a atuação transversal da Controladoria-Geral da União, por meio de arranjos de governança climática, tem sido orientada para o enfrentamento da corrupção climática no Brasil?

Objetivo geral

Diante do exposto, o objetivo geral deste trabalho é analisar de que forma a atuação transversal da Controladoria-Geral da União (CGU), no âmbito dos arranjos de governança climática, tem sido orientada para o enfrentamento da corrupção climática no Brasil.

Objetivos específicos

- Descrever como ocorre a atuação da CGU em relação à governança climática;
- Analisar as relações entre os atores envolvidos no enfrentamento à corrupção climática;
- Investigar se os instrumentos de combate à corrupção climática estão orientados para este fim.

Justificativa

A corrupção climática representa uma ameaça às políticas públicas e à sustentabilidade em nosso país. Segundo o Atlas de Clima e Corrupção (Transparência Internacional, 2022, p. 7), entre 2010 e 2020, foram identificados no Brasil ao menos 51

casos relevantes de corrupção ligados diretamente a temas ambientais, envolvendo recursos superiores a R$ 3,3 bilhões. Apenas em 2022, o país perdeu quase R$ 20 bilhões em receitas potenciais por irregularidades relacionadas à exploração de recursos naturais. Esses números demonstram a urgência de compreender a corrupção climática não somente como um fenômeno ético e orçamentário, mas como um fator de impacto na governança climática.

O Relatório Anual do Desmatamento – RAD 2024 (MapBiomas, 2025, p. 9) confirma que o problema é no sistema e ele persiste. O bioma Cerrado liderou o desmatamento no país pelo segundo ano consecutivo, com mais da metade da área desmatada nacionalmente (52,5%), somando 652 mil hectares perdidos somente em 2023. Mais grave ainda, 93% do desmatamento total do país teve indícios de irregularidade (p. 11), e quase um quarto de toda a área desmatada nos últimos seis anos foi "legalizada" por meio de autorizações (p. 11). A agropecuária aparece como vetor dominante, sendo responsável por mais de 97% da perda de vegetação nativa no período (p. 9).

Para resolver um problema, é fundamental conhecê-lo e entender os mecanismos de ação já estabelecidos, de modo a proporcionar respostas mais rápidas e eficazes. No que diz respeito às mudanças climáticas, é imprescindível serem adotadas ações concretas. Ao abordarmos a questão da corrupção climática, é igualmente necessário implementar intervenções efetivas.

Assim, este estudo visa destacar mecanismos já existentes que podem, efetivamente, combater esses dois problemas complexos que estão interligados. Ao expor esses pontos, espera-se contribuir para compreender como ocorre a participação da CGU na governança da mitigação e da adaptação das mudanças climáticas.

Essas iniciativas visam promover uma transição energética mais justa, estabelecer um mercado de carbono ético e promover uma transformação sustentável. O objetivo é beneficiar todos, especialmente as comunidades em situação de vulnerabilidade, mais expostas aos impactos das mudanças climáticas e das desigualdades socioambientais (IPCC, 2023).

Segundo Pellegrini et al. (2012, p. 13), a corrupção fragiliza o controle ambiental ao incentivar o conluio entre fiscais e infratores, criando um ambiente em que políticas punitivas perdem eficácia. Paradoxalmente, quanto maior for a multa por desmatamento, maior o incentivo à propina. O estudo evidencia que sem auditoria e responsabilização dos próprios fiscais o desmatamento tende a crescer, mesmo com instrumentos legais mais severos.

O Atlas de Clima e Corrupção apresenta diversos episódios em que práticas ilícitas comprometeram a fiscalização ambiental, favoreceram atividades irregulares e fragilizaram a implementação de políticas públicas ambientais (Transparência Internacional, 2022). Esses casos evidenciam que a corrupção climática pode afetar a capacidade estatal de implementar políticas ambientais de forma efetiva, reforçando a necessidade de mecanismos institucionais voltados à integridade e à governança climática.

Diante desse cenário, a presente pesquisa tem como foco a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), especialmente por meio da Coordenação-Geral de Integridade Climática (CGCLIMA), compreendida como um arranjo institucional voltado à articulação da agenda climática, observando sua inserção na governança ambiental e no enfrentamento da corrupção climática, a partir das dinâmicas intersetoriais e dos mecanismos de controle institucional. A CGCLIMA foi criada visando atuar transversalmente junto a órgãos ambientais como o MMA, IBAMA, ICMBio e o Serviço Florestal Brasileiro (Relatório, 2024, p. 19), e apresenta potencial para consolidar-se como agente facilitador de políticas intersetoriais mais eficazes (Relatório, 2024, p. 26).

O Brasil assumiu compromissos internacionais com a redução das emissões de gases de efeito estufa por meio do Acordo de Paris, mas o alcance dessas metas depende diretamente da qualidade da governança climática e da integridade institucional que sustenta sua implementação. Como aponta o próprio relatório, o gerenciamento inadequado da corrupção climática pode comprometer significativamente as metas estabelecidas para 2030 e os compromissos assumidos pelo país no âmbito internacional (CGU, 2024, p. 21). Mitigar e adaptar-se às mudanças climáticas exige não apenas políticas ambientais robustas, mas também instituições de controle capazes de prevenir a captura do Estado por interesses privados, garantir transparência e fortalecer a capacidade de resposta em crises.

Ainda são escassos os estudos acadêmicos que explorem a relação entre instituições de controle, como a CGU, e a governança climática no Brasil. Ao investigar esse ponto de interseção, esta pesquisa busca contribuir com uma abordagem inédita sobre como a integridade pública vem se vinculando aos arranjos governamentais orientados à ação climática, para garantir a efetividade das políticas ambientais.

Por fim, esta monografia está estruturada em cinco seções, além desta introdução. O primeiro capítulo apresenta o referencial teórico, discutindo os conceitos de corrupção, mudanças climáticas, corrupção climática, redes de políticas públicas e dinâmicas transversais de ação pública que fundamentam a análise desenvolvida. O segundo capítulo

descreve os procedimentos metodológicos adotados, contemplando a abordagem qualitativa, a pesquisa documental, a observação participante e as entrevistas semiestruturadas realizadas com atores da governança climática federal. O terceiro capítulo apresenta e analisa os resultados da pesquisa empírica, organizados a partir dos objetivos específicos e articulados ao referencial teórico. Por fim, são apresentadas as considerações finais, nas quais são sintetizados os principais achados da pesquisa, suas contribuições, limitações e possibilidades para estudos futuros.

2.Referencial teórico

2.1 Corrupção

Embora ainda não exista um conceito único de corrupção, a compreensão da construção desse conceito é relevante, uma vez que ele se consolidou como um tema recorrente no debate público brasileiro e está associado à percepção social de desconfiança em relação ao Estado (TEIXEIRA; REHBEIN-SATTLHER; RODRIGUES, 2021).

A inexistência de um consenso conceitual acerca da corrupção não representa uma fragilidade da literatura, mas reflete a diversidade de contextos históricos, institucionais e culturais em que esse fenômeno se manifesta. Conforme destacam Rose-Ackerman e Palifka (2016), a compreensão da corrupção está diretamente relacionada às normas, aos arranjos institucionais e aos marcos legais de cada sociedade, razão pela qual diferentes países adotam definições e mecanismos distintos para sua prevenção e enfrentamento.

Apesar dos esforços internacionais voltados ao enfrentamento da corrupção, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional (2025) indica que especialistas e empresários ainda percebem elevados níveis de corrupção no setor público em diversos países. Contudo, por se tratar de um índice baseado na percepção desses grupos, seus resultados devem ser interpretados considerando suas limitações metodológicas. O que traz dois questionamentos importantes. (1) por que as políticas de combate à corrupção falham?; e (2) por que falta consenso na definição do que é corrupção? (FURTADO, 2015, p. 42), discutidos a seguir.

A corrupção, apesar de amplamente rejeitada no discurso público, nem sempre é percebida de maneira uniforme. Pode haver formas de corrupção, socialmente toleradas e outras que são fortemente criminalizadas, dependendo do contexto e das normas sociais vigentes (ROMAN; MILLER, 2014; YEBOAH-ASSIAMAH *et al*., 2016; GRAYCAR, 2015). Em muitos casos, práticas como o nepotismo ou o clientelismo não são juridicamente classificadas como corrupção, mas criam o terreno fértil para que ela se manifeste. Essas práticas, por si só, não configuram um crime, mas fragilizam o controle institucional e naturalizam o favorecimento pessoal no aparato público.

A corrupção, portanto, pode assumir diferentes formas e intensidades. Como mostram Mashali (2012) e Nickson e Lambert (2002), em países em desenvolvimento é comum a coexistência entre a chamada “grande corrupção” - que envolve altos escalões e

grandes somas de recursos - e a “corrupção miúda” ou cotidiana, presente nas relações entre Estado e cidadãos comuns. A banalização dessas formas menores de corrupção também contribui para a perda de legitimidade do Estado, criando um ciclo em que práticas ilícitas tornam-se mecanismos informais de acesso a direitos e serviços.

Segundo Furtado (2015), a corrupção está historicamente associada ao processo de construção do Estado brasileiro, o que contribuiu para a difusão da interpretação de que esse fenômeno possui raízes culturais na sociedade brasileira. Hoje passamos por uma estruturação nos temas de enfrentamento à corrupção, e isso coloca uma visão diferente sobre a história, uma dúvida, onde pode se indagar que se não fosse o “jeitinho brasileiro”, o Brasil conseguiria ter se estruturado para o que é hoje? Até onde a corrupção vai, no sentido de uma visão “punitivista” (FURTADO, 2015, p. 42).

A corrupção é um dos principais desafios do século XXI, sendo um problema fundamental que afeta diversos aspectos da sociedade, sua ligação com questões de integridade e ética gera profundas preocupações tanto no âmbito moral quanto político (ARAFA; BITTENCOURT; RECK, 2022). As definições de corrupção permeiam diversas áreas do conhecimento, desde a filosofia moral e religiosa até a economia, do político ao jurídico (HEIDENHEIMER; JOHNSON, 2002, p. 10).

Os efeitos da corrupção são amplos e prejudiciais. Esse fenômeno pode influenciar processos decisórios, comprometer as culturas organizacionais de empresas e instituições governamentais, além de prejudicar o desenvolvimento político e econômico. Também contribui para o aumento da pobreza, compromete a efetivação dos direitos humanos e corrói a integridade dos sistemas econômicos e políticos (OLIVEIRA; ZACKSESKI, 2024, p. 10). A corrupção também gera iniquidades extremas, destrói a confiança pública nos governos e nos mercados, e coloca em risco políticas essenciais, como as de proteção ambiental e de resposta às alterações climáticas (COLLAÇO *et al*., 2022).

A definição de corrupção varia conforme o contexto em que é aplicada. De modo geral, a literatura a associa a práticas que envolvem o abuso de poder, desonestidade, obtenção de vantagens indevidas e violação de normas éticas e legais. Essas práticas podem assumir diferentes formas, incluindo atos concretos, como o suborno e a apropriação indevida de recursos públicos, bem como produzir efeitos de maior alcance sobre as instituições e a dinâmica sociopolítica (MACEDO; VALADARES, 2021).

No entanto, de acordo com Bleff (1964), é importante destacar que a corrupção nem sempre leva ao colapso imediato. Em alguns casos, ela pode ser vista como uma forma

subaproveitada de “conseguir que as coisas sejam feitas”, especialmente quando os meios mais eticamente desejáveis são indisponíveis, ineficientes ou excessivamente onerosos. Mesmo que a corrupção não resulte no colapso, ela pode criar e perpetuar um padrão duradouro de comportamentos antiéticos, sustentado e replicado ao longo do tempo, moldando uma cultura de corrupção.

Há diversas maneiras de como a sociedade define e entende a corrupção, no mundo acadêmico podemos trazer algumas definições para tentarmos entender melhor o que é corrupção. A primeira definição, é a corrupção ser padrão de comportamento que se afasta das normas predominantes em um dado contexto (Friedrich, 1966), uma definição vaga ao que visamos entender, porém, um primeiro passo, para conseguirmos assimilar.

A segunda definição de corrupção, nos traz um conceito mais difuso, onde entende a corrupção como um fenômeno de venda por integrantes oficiais do governo de propriedade do governo visando ganho pessoal (SHLEIFER & VISHNY, 1993). E por fim o terceiro conceito, que nos traz que a corrupção são violações do interesse comum, por vantagens especiais (ROGOW & LASSWELL, 1970).

Após análise das definições, e perceber que as percepções sobre corrupção podem ser limitadas, a depender do contexto inserida, trabalharemos neste trabalho com uma definição que abrange aos temas ambientais, e que integra todos os conceitos aqui apresentados, que corrupção é o abuso do poder para ganho privado (COLLAÇO; REIS; MORGADO, 2021, p. 01).

A corrupção afeta todo o país em diversas instâncias, no mundo ainda não se tem consenso sobre o formato para as agências de governo, que segundo Sousa (2008, p. 23) “Uma agência anticorrupção é um órgão (de financiamento) público e de natureza durável, com uma missão específica de combate à corrupção e de redução das estruturas de oportunidade propícias para a sua ocorrência mediante estratégias de prevenção e repressão”.

No ordenamento jurídico brasileiro, embora não exista uma definição legal única de corrupção, diferentes normas estabelecem mecanismos voltados à prevenção, responsabilização e promoção da integridade na administração pública. Destacam-se os princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal, a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que orientam a atuação dos gestores públicos e estruturam os instrumentos institucionais de controle e responsabilização.

Embora as agendas de enfrentamento da corrupção e das mudanças climáticas tenham avançado nas últimas décadas, com a criação de diferentes instrumentos institucionais e frentes de atuação, observa-se que esses dois campos ainda operam, em grande medida, de forma pouco articulada. Essa desconexão limita a construção de respostas mais robustas e integradas, especialmente diante de problemas complexos e interdependentes como a corrupção climática.

Nesse sentido, torna-se necessário compreender de forma mais precisa o que se entende por corrupção climática, como ela se manifesta no contexto das políticas ambientais, quais redes institucionais a estruturam e de que forma seus impactos se expressam sobre a governança climática. Essa análise é fundamental para qualificar o debate e permitir a identificação de mecanismos mais eficazes de enfrentamento desse fenômeno.

2.2 Mudanças climáticas

De acordo com Oliveira e Vecchia (2013), o efeito estufa é considerado um fenômeno natural, que ajuda a controlar a temperatura global no planeta Terra. Porém, quando ocorrem emissões em grande escala de gases de efeito estufa (GEE) advindas, principalmente, de queima de combustíveis fósseis e desmatamento, cria uma barreira poluente que funciona como um isolamento térmico, retendo calor e, consequentemente, acarretando aumento da temperatura, causando o aquecimento global no planeta. Que causa questionamentos ao tentar combater as mudanças climáticas, por ser um problema real causado pela ação humana contra não é um problema, já que é produto de um processo natural.

O mundo apresenta hoje uma das principais crises climáticas já vivenciadas, o que se torna um grande desafio para a humanidade. Na questão de seu enfrentamento, deve se ter uma ação conjunta com vários setores para combater as mudanças climáticas, devido ao impacto que ela causa na economia, na segurança alimentar, hídrica e energética, setores importantes para subsistência (RODRIGUES FILHO, SAULO *et al.*, pág. 75, 2016).

Dessa forma, a mudança climática exige um entendimento complexo. Beck (2011) argumenta que os problemas ambientais estão profundamente associados às dinâmicas sociais da modernidade, na medida em que os riscos contemporâneos são produzidos pelos próprios processos de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico. Esses riscos,

segundo o autor, não são apenas naturais, mas socialmente construídos, globais em sua abrangência e distribuídos de forma desigual entre as populações. Nesse sentido, a crise ambiental também revela limites das instituições políticas e dos modelos tradicionais de governança para lidar com riscos de alta complexidade.

Podemos sentir isso no Brasil em dois casos recentes, as inundações no Rio Grande do Sul e as queimadas que se alastraram por todo o Brasil. Conforme o MIT Climate Portal (2023), o enfrentamento das mudanças climáticas envolve duas estratégias complementares: mitigação e adaptação. Sendo a mitigação um olhar de prever os impactos e criar planos para combater, como reduzir as emissões de gases estufa e criar mecanismos para impedir o aquecimento. Diferentemente da mitigação, a adaptação compreende ações voltadas à redução da vulnerabilidade e ao aumento da capacidade adaptativa diante dos impactos das mudanças climáticas já observados ou projetados.

Ações de mitigação começaram a ganhar visibilidade na adoção dos governos na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança do Clima em 1992, e após estabelecer um padrão de revisão, que seria as COPs (Conferência das Partes). A assinatura do Protocolo de Quioto, um acordo internacional assinado pelos países desenvolvidos em 1997 (COP 3), estabelece metas na redução de gases de efeito estufa em 5%.

2.3 Corrupção climática

A corrupção climática pode ser compreendida como o conjunto de práticas que, ao privilegiarem interesses privados em detrimento do interesse público, comprometem a capacidade do Estado de prevenir, fiscalizar e responder aos desafios impostos pelas mudanças climáticas (SOUZA et al., 2019; COLLAÇO et al., 2022). Partindo da compreensão de corrupção como a obtenção de ganhos privados por meio da utilização indevida de recursos ou estruturas públicas (SOUZA et al., 2019), a corrupção climática manifesta-se não apenas pelo desvio de recursos destinados à agenda ambiental, mas também pelo favorecimento direto ou indireto de atividades que intensificam a degradação ambiental, como o desmatamento ilegal, a grilagem de terras e o garimpo ilegal (COLLAÇO et al., 2022). Nesse sentido, seus impactos extrapolam as dimensões administrativas e financeiras tradicionalmente associadas à corrupção, afetando a efetividade das políticas

públicas ambientais e climáticas, enfraquecendo a capacidade de ação estatal e contribuindo para o agravamento da crise climática (CGU, 2024; MENDES; FILHO, 2005).

A corrupção e as questões climáticas nem sempre foram tratadas integralmente no combate à corrupção. Atualmente, o Brasil possui programas anticorrupção consolidados como Grupo de Ação Financeira contra Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo, Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (COLLAÇO, REIS, MORGADO, p. 2, 2021).

Está desenvolvendo instrumentos legais para o enfrentamento das crises climáticas, os Planos Clima e Plano Nacional de Adaptação estabelecidos no contexto da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), sancionada pela Lei n.º 12.187/2009, com o intuito de promover ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas no Brasil (BRASIL, 2009).

De acordo com Collaço *et al.* (2022), a integração entre as questões climáticas e a corrupção no Brasil é um tema ainda em desenvolvimento, mas com grande relevância para o enfrentamento das crises climáticas e a promoção de políticas públicas mais transparentes e eficazes. No entanto, esses dois temas frequentemente se relacionam, como demonstrado por casos reais investigados pela Transparência Internacional no Atlas Clima e Corrupção - Brasil.

Além das questões estruturais e normativas, a corrupção climática também se manifesta no nível cotidiano da política, especialmente na interação entre agentes públicos e os impactos ambientais concretos. Lipsky (1980) evidencia o papel central dos burocratas de nível de rua como fiscais ambientais, na entrega efetiva da ação pública. No contexto brasileiro, como observado em Mendes e Filho (2005), esses agentes operam sob pressões políticas, escassez de recursos e alta discricionariedade, o que pode tanto comprometer a eficácia da política quanto abrir margem para práticas corruptas.

A corrupção é o ganho privado em detrimento do público (SOUZA et al., 2019) ou seja, quando interesses privados utilizam recursos públicos para benefício próprio. Segundo Collaço et al. (2022, p. 18) quando falamos de corrupção climática, além desse desvio de finalidade, envolvem-se práticas como garimpos ilegais, desmatamento e grilagem de terras, sendo a corrupção um facilitador direto ou indireto desses crimes. O impacto da corrupção climática pode atingir múltiplas pessoas e territórios.

Então é possível observar uma possível diferença na corrupção "comum" e a corrupção climática é o tipo de impacto gerado, o interesse individual versus aquele do Estado é um dos catalisadores da crise climática. A população é refém dessa lógica onde o meio ambiente se encontra à mercê do desenvolvimento (MENDES & FILHO, 2005). A discussão sobre as perspectivas teóricas da corrupção na administração pública brasileira, apresentada por Oliveira Júnior et al. (2016, p. 112), destaca a natureza do fenômeno e suas diversas dimensões, que podem ser transpostas para a análise da corrupção que afeta diretamente o meio ambiente. A relação entre corrupção e desmatamento na Amazônia, por exemplo, é explorada por Mendes e Filho (2005), que destacam como a assimetria de informação e incentivos inadequados podem promover o conluio e o aumento do desmatamento ilegal.

Mesmo que o Brasil estabeleça metas e planos, como os previstos no Acordo de Paris, se não enfrentar a corrupção climática concretamente, talvez nunca consiga se fortalecer o suficiente para implementar as mudanças necessárias. O Relatório de Avaliação: Política de Prevenção e Combate ao Desmatamento Ilegal aponta as fragilidades e desafios na fiscalização e no combate a esse tipo de crime, reforçando a ideia de que a corrupção compromete a efetividade das políticas públicas ambientais (CGU, 2023).

Além disso, o *Relatório Integrado: Mudanças Climáticas* da Controladoria-Geral da União ressalta que a corrupção "enfraquece o poder de ação do Estado em momentos de crises ambientais, encobre problemas que poderiam ser previstos e ainda contribui para a degradação ambiental em benefício de grupos de interesse" (CGU, 2024, p. 14).

> A governança climática se mostra um mecanismo importante nessa construção interfederativa, para uma coordenação ágil e que tenha respostas às crises. A avaliação da Controladoria-Geral da União sobre contratos de concessão de uso público de Unidades de Conservação Federais enfatiza a importância da transparência e da accountability para mitigar riscos de corrupção e garantir a integridade na gestão ambiental (CGU, 2024, p. 10).

2.4 Redes de Políticas Públicas e dinâmicas transversais de ação pública

Redes de Políticas Públicas se referem ao conjunto de atores de várias entidades que se relacionam na construção de uma política pública, de ação transversal, configuram-se

como estruturas complexas que inter-relacionam diversos atores sociais, incluindo governo, setor privado e sociedade civil. De acordo com estudos, essa interação entre os atores possibilita a troca de informações e experiências, o que, por sua vez, promove a inovação nas políticas implementadas. Nesse sentido, a colaboração entre diferentes esferas pode levar a soluções mais eficazes e adaptadas às realidades locais, refletindo uma dinâmica que ultrapassa a abordagem tradicional de gestão pública (FLEURY, 2005, p. 78).

A compreensão dos problemas públicos contemporâneos demanda uma ampliação das lentes analíticas tradicionalmente utilizadas pela literatura de políticas públicas. Em vez de compreender a política pública apenas como uma decisão estatal ou como um conjunto de programas implementados pelo governo, autores vinculados à abordagem da ação pública propõem entendê-la como resultado de processos coletivos de construção social que envolvem múltiplos atores, instituições, instrumentos e arenas decisórias. Nessa perspectiva, a ação pública refere-se à dinâmica por meio da qual diferentes atores produzem, negociam e implementam respostas para problemas socialmente reconhecidos, deslocando o foco analítico do Estado para as interações que estruturam a intervenção pública (BRAVO CRUZ; DAROIT, 2017).

As questões transversais abordadas nesta pesquisa, situadas na interface entre a Controladoria-Geral da União (CGU), enquanto órgão de controle, e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e suas entidades vinculadas, enquanto órgãos fiscalizados, apresentam elevado grau de complexidade e podem ser compreendidas como problemas perversos (*wicked problems*). Segundo Klijn, Van Buuren e Edelenbos (2012), a governança constitui um mecanismo de enfrentamento para situações em que múltiplos atores estão envolvidos, as informações são fragmentadas ou permeadas por ruídos e não existe consenso sobre a natureza do problema ou sobre as soluções desejáveis. Essa abordagem torna-se particularmente relevante diante de desafios que extrapolam fronteiras organizacionais e setoriais, como as mudanças climáticas, a biodiversidade, a desigualdade social e a segurança alimentar. Tais fenômenos são caracterizados pela incerteza, interdependência e ausência de soluções definitivas ou consensuais (RITTEL; WEBBER, 1973), fazendo com que a capacidade de resposta estatal dependa menos da atuação isolada de um órgão específico e mais da articulação entre diferentes organizações, níveis de governo e setores da sociedade.

As dinâmicas transversais de ação pública, por sua vez, destacam a necessidade de uma abordagem multidisciplinar na formulação e execução de políticas. Integrar diferentes

saberes e práticas é essencial para enfrentar problemas sociais complexos, dessa forma se torna essencial no combate emergencial à crise climática. Essa transversalidade enriquece o processo de tomada de decisão e facilita a alocação de recursos. Pesquisas destacam a importância de integrar diferentes áreas de conhecimento para construir políticas públicas que incorporem a Justiça Climática, com a participação ativa de acadêmicos, governo e comunidades locais (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Nesse contexto, ganha relevância o conceito de transversalidade. A transversalidade pode ser compreendida como uma estratégia de gestão e coordenação que busca superar a lógica setorial da administração pública por meio da integração entre diferentes áreas de atuação governamental. Segundo Muller (2018), a construção de respostas para problemas complexos exige a formação de referenciais compartilhados capazes de conectar setores que tradicionalmente operam de forma autônoma. O referencial constitui uma representação da realidade social que orienta a definição dos problemas, dos objetivos e das soluções consideradas legítimas pelos atores envolvidos na ação pública. Quando diferentes setores passam a compartilhar um mesmo referencial, tornam-se possíveis formas mais integradas de atuação estatal.

Precisa-se de respostas rápidas e efetivas e conforme o cenário de pesquisas quanto às análises de políticas transversais, se tem uma adaptação e resposta rápida. Essa aprendizagem mútua é crucial, ao permitir ajustar as estratégias em tempo real trazem um ganho significativo. Quando falamos de mudanças climáticas e corrupção climática temos um problema novo e complexo em constante mudança, que requer muita atenção e exige um nível de entendimento e periculosidade alto.

A análise das dinâmicas transversais na pauta de corrupção climática, se torna ainda mais complexa, pelos fatores que influenciam as políticas públicas de clima e sua implementação. Fonseca et al. (2019) destacam que a capacidade estatal, expressa na mobilização de recursos, na coordenação institucional e na implementação de políticas, constitui elemento fundamental para a efetividade da ação pública. Portanto, fatores importantes podem influenciar na tomada de decisão e ações por parte dos agentes estatais, como fatores tangíveis que são: (1) recursos financeiros que aqui se dá pela disponibilidade de fundos para a mitigação e adaptação de crises climáticas; e (2) políticas preventivas ao combate da corrupção climática, recursos físicos, equipamentos, instalações e tecnologias

necessárias para a execução de políticas e capacidade administrativa a competência e eficiência da administração pública são determinantes para o sucesso das políticas públicas.

Também é importante analisar os fatores intangíveis que influenciam as dinâmicas transversais da ação estatal e das políticas públicas, uma vez que eles afetam diretamente sua eficácia e implementação. Entre esses elementos destacam-se a capacidade estatal, entendida como a habilidade do Estado de mobilizar recursos, coordenar ações e implementar políticas de forma efetiva; a opinião pública, cujas percepções e expectativas influenciam a formulação e a efetividade das políticas públicas; a legitimidade política, relacionada à aceitação e ao apoio da população às ações governamentais; e a capacidade de inovação, que corresponde à aptidão do Estado para desenvolver novas soluções e adaptar-se a mudanças rápidas, aspecto fundamental para enfrentar desafios emergentes (FONSECA et al., 2019).

Diante do conjunto de elementos discutidos ao longo desta seção, evidencia-se que as redes de políticas públicas e suas dinâmicas transversais de ação pública constituem dimensões centrais para a compreensão dos arranjos institucionais voltados ao enfrentamento de problemas complexos, como a corrupção climática. A articulação entre diferentes atores, setores e níveis de governo revela tanto potencialidades de coordenação quanto desafios relacionados à fragmentação institucional e à capacidade estatal. Nesse sentido, a compreensão dessas dinâmicas fornece a base analítica necessária para a investigação empírica desta pesquisa, que será apresentada na seção seguinte, dedicada aos procedimentos metodológicos adotados.

3. Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa abordou o fenômeno da corrupção climática por meio de uma abordagem qualitativa, interpretativa e descritiva, orientada pela literatura sobre ação pública, redes de políticas públicas e governança climática. Como inspiração metodológica para o acompanhamento das relações entre atores, instituições e instrumentos, foi estudada a Teoria Ator-Rede (TAR), proposta por Bruno Latour (2012). Essa abordagem ajuda a compreender como diferentes atores humanos e não humanos se articulam, trazendo insights para observar a construção da governança climática brasileira e as estratégias de prevenção e enfrentamento à corrupção climática.

A Teoria Ator-Rede (TAR), proposta por Bruno Latour (2012), parte da compreensão de que os fenômenos sociais são produzidos por associações entre diferentes atores, humanos e não humanos, que atuam de forma simétrica na construção da realidade social. Nesse sentido, "ator" não se limita a indivíduos ou instituições, mas inclui também documentos, instrumentos normativos, tecnologias, sistemas administrativos e outros elementos que produzem efeitos dentro das redes de ação. Assim, a TAR compreende os fenômenos sociais como resultados dinâmicos das interações entre múltiplos actantes, organizados em redes heterogêneas constituídas por relações de mediação, tradução e associação. Essa perspectiva amplia a capacidade interpretativa ao permitir o acompanhamento dos processos pelos quais determinados fenômenos são construídos, estabilizados ou transformados ao longo do tempo.

A perspectiva nos leva a reconhecer que a governança climática e o enfrentamento da corrupção climática seriam processos estabelecidos por redes complexas de interação entre órgãos públicos, instrumentos de controle, marcos regulatórios e práticas institucionais. Assim, a corrupção climática não é compreendida apenas como um problema isolado, mas como um fenômeno que emerge das conexões e tensões entre diferentes atores e dispositivos de governança. Isso porque TAR propõe o acompanhamento das associações em movimento ("*follow the actors*"), permitindo mapear como as redes se formam, se estabilizam ou entram em disputa e compreender as dinâmicas de coordenação interinstitucional e os mecanismos que estruturam a atuação dos órgãos de controle no enfrentamento da corrupção climática.

Entretanto, como a discussão desta pesquisa é eminentemente institucional normativa, a abordagem da TAR colabora para a reflexão sobre mudança na ação pública, enquanto a mobilização dos resultados sobre o enfrentamento à corrupção climática

considera as categorizações propostas pelos conceitos de redes políticas públicas (Muller, 2018) e de dinâmicas transversais de ação pública (Brugué, Canal, Payá, 2015; Cruz, Daroit, 2023).

O trabalho fundamenta-se em metodologia qualitativa, utilizando revisão bibliográfica, pesquisa documental, observação participante e entrevistas semiestruturadas. A partir dessas técnicas, buscou-se compreender as relações institucionais, os fluxos de informação e as dinâmicas de coordenação existentes entre órgãos federais que atuam na agenda climática e ambiental.

A escolha da Controladoria-Geral da União (CGU) como organização de imersão durante o semestre da disciplina Residência em Políticas Públicas em 2025, em razão do objetivo central da pesquisa, que consiste em compreender a corrupção climática e seus impactos sobre a governança ambiental. Por sua natureza institucional, a CGU ocupa posição estratégica no monitoramento, avaliação e fiscalização de políticas públicas, sendo responsável pelo controle interno do Poder Executivo Federal e pelo combate à corrupção.

O recorte também se justifica pela criação da Coordenação-Geral de Auditoria nas Áreas de Clima e Meio Ambiente (CGCLIMA), instituída pelo Decreto nº 12.219, de 14 de outubro de 2024. Vinculada à Secretaria Federal de Controle Interno, a unidade é responsável pela realização de auditorias e avaliações relacionadas ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e ao Serviço Florestal Brasileiro, atuando de forma transversal em temas relacionados à agenda climática.

O escopo desta pesquisa limita-se à análise de entes federais, uma vez que a complexidade do objeto investigado exige um recorte analítico que permita maior profundidade na compreensão dos mecanismos institucionais de governança climática. A escolha decorre, sobretudo, do papel central desempenhado pelos órgãos federais na formulação, coordenação e implementação de políticas climáticas de alcance nacional, bem como na articulação interinstitucional necessária para seu funcionamento. Embora não sejam objeto direto da investigação, reconhece-se que os efeitos das decisões, normas e instrumentos produzidos em âmbito federal repercutem sobre estados e municípios, influenciando capacidades locais de gestão, fiscalização e adaptação às mudanças climáticas. Assim, a observação dos entes federais permite compreender dinâmicas que, ainda que

formuladas no nível nacional, produzem impactos concretos nos territórios e nas escalas subnacionais de governança.

Para a coleta de dados, foi realizada uma imersão institucional na Controladoria-Geral da União durante a disciplina de Residência em Políticas Públicas. A experiência possibilitou o acompanhamento de atividades, processos de trabalho, reuniões e interações entre servidores envolvidos com a agenda ambiental e climática. As observações realizadas foram registradas em diários de campo, permitindo documentar percepções, práticas institucionais e elementos relevantes para a análise.

Toda observação de campo ocorreu presencialmente na sede da CGU, localizada no Setor de Autarquias Sul (SAUS), Quadra 5, Bloco A, Edifício MultiBrasil, em Brasília-DF. A permanência na instituição possibilitou compreender aspectos relacionados à sua estrutura organizacional, à dinâmica de trabalho das equipes e aos mecanismos utilizados para a condução das atividades de controle, auditoria e avaliação.

Aplicou-se, portanto, a observação participante (LAVILLE; DIONNE, 1999), permitindo acompanhar o cotidiano institucional e registrar as informações por meio de diários de campo produzidos ao longo da pesquisa.

Além da **observação participante,** foi realizada **pesquisa documental** envolvendo **relatórios de auditoria, normativos, decretos, planos governamentais, documentos institucionais e demais registros produzidos pelos órgãos integrantes da rede analisada.** A análise desses documentos buscou compreender como os instrumentos formais orientam a atuação dos órgãos e estruturam as relações de governança climática.

Também foram realizadas **entrevistas semiestruturadas** com atores considerados estratégicos para a compreensão da governança climática federal e das interfaces entre clima, meio ambiente e controle institucional. **Ao todo, foram realizadas 7 entrevistas,** sendo uma delas conduzida conjuntamente com dois participantes.

No âmbito **da Controladoria-Geral da União,** foram entrevistados: **um servidor da CGCLIMA** e participante da avaliação do PPCDAm e da elaboração do Relatório Integrado: Mudanças Climáticas; **a Coordenadora-Geral substituta da CGCLIMA**; e **a Coordenadora-Geral titular da unidade.** Os entrevistados contribuíram para a compreensão da estrutura institucional da CGCLIMA, de sua atuação transversal junto aos órgãos ambientais e dos mecanismos de controle relacionados à agenda climática.

No Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), foram entrevistadas: **uma servidora do Gabinete da Presidência** responsável

por atividades relacionadas à governança e integridade institucional; **a Diretora de Licenciamento Ambiental;** e **o Coordenador-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinhos e Costeiros, e Diretor substituto.** A entrevista dos dois últimos citados foi realizada conjuntamente, permitindo captar diferentes perspectivas sobre o licenciamento ambiental e sua relação com os impactos das mudanças climáticas.

No Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), foi entrevistada **uma integrante do Departamento de Governança Climática e Articulação da Secretaria de Mudança do Clima,** responsável pela coordenação da Câmara de Articulação Federativa do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima.

Embora o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) tenha sido identificado como ator relevante na rede analisada, especialmente por sua interação com a CGU e com o IBAMA, não foi possível realizar entrevistas com representantes do órgão durante o período da pesquisa. Dessa forma, sua participação foi observada principalmente por meio da análise documental e das referências produzidas pelos demais entrevistados.

As entrevistas foram realizadas por meio da plataforma Microsoft Teams, com gravação autorizada pelos participantes. O roteiro contemplou questões relacionadas à governança climática, à coordenação interinstitucional, aos instrumentos de controle e aos desafios associados à prevenção da corrupção climática. Ao longo das entrevistas, novas perguntas foram incorporadas de acordo com os temas emergentes apresentados pelos participantes.

As técnicas de coleta de dados adotadas foram:

A. pesquisa documental nos órgãos que compõem a rede analisada;
B. observação participante por meio da imersão na CGU;
C. elaboração de diários de campo;
D. entrevistas semiestruturadas com atores estratégicos da governança climática federal.

Os dados coletados foram registrados nos diários de campo e organizados em categorias analíticas construídas a partir dos objetivos específicos da pesquisa e do referencial teórico adotado. A análise foi realizada por meio da análise documental, da análise de conteúdo e da análise do discurso das entrevistas (PEREIRA; ÁLVARO, 2013). Complementarmente, como inspiração metodológica, à luz da TAR (LATOUR, 2012), buscou-se identificar as associações estabelecidas entre os diferentes atores envolvidos na

governança climática, observando como se articulam na construção das ações voltadas ao enfrentamento da corrupção climática. Dessa forma, procurou-se compreender os sentidos atribuídos pelos participantes às dinâmicas de governança climática, às relações interinstitucionais e aos mecanismos de prevenção da corrupção climática observados ao longo da pesquisa.

Este estudo apresenta como limitação o recorte analítico focado exclusivamente em órgãos federais (CGU, MMA e Ibama). Embora se reconheça que a mudança climática constitui um problema complexo e multifacetado *(wicked problem)*, cuja natureza envolve incerteza, interdependência e ausência de soluções definitivas, a pesquisa concentra-se na análise das respostas institucionais construídas para seu enfrentamento. Nesse sentido, a governança climática é compreendida como o conjunto de arranjos e mecanismos de coordenação voltados à gestão desse problema complexo, e não como o próprio problema em si.

A opção pelo recorte na esfera federal se justifica pelo papel central da União na formulação e coordenação de políticas climáticas de alcance nacional. Contudo, reconhece-se que as decisões tomadas nesse nível produzem efeitos diretos sobre as capacidades locais de fiscalização, implementação e adaptação nos territórios subnacionais.

4. Resultados

Esta seção apresenta os principais resultados da pesquisa, organizados a partir de três categorias de análise, derivadas dos objetivos específicos do estudo. **(1) Atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) em relação à governança climática:** analisa como a instituição vem incorporando a agenda climática em suas práticas de controle, auditoria e avaliação de políticas públicas ambientais. Os dados indicam que essa atuação ocorgre de forma transversal, articulando diferentes áreas de governo e ampliando o escopo tradicional do controle interno, especialmente no acompanhamento de políticas relacionadas ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e demais órgãos vinculados à agenda ambiental.

(2) Relações entre os atores envolvidos no enfrentamento à corrupção climática: busca compreender como se estruturam as interações na rede de políticas públicas de clima. Os resultados evidenciam que a governança climática é marcada por uma dinâmica interdependente entre órgãos de controle, órgãos ambientais e instâncias de coordenação federal, na qual os fluxos de informação, comunicação institucional e articulação política são centrais para a implementação das políticas públicas. Ao mesmo tempo, observa-se a presença de desafios relacionados à fragmentação institucional, assimetria de informações e diferentes níveis de capacidade de coordenação entre os atores envolvidos.

(3) Instrumentos de combate à corrupção climática já existentes: evidencia mecanismos institucionais e normativos que contribuem para a integridade e o controle na agenda climática. Os resultados mostram a presença de instrumentos como auditorias, sistemas de transparência, normativos de governança e mecanismos de monitoramento de políticas ambientais, os quais desempenham papel relevante na prevenção de irregularidades e no fortalecimento da capacidade estatal. Contudo, também se identifica que a efetividade desses instrumentos depende diretamente da articulação entre os diferentes atores da rede de governança climática e da consolidação de práticas mais integradas de coordenação interinstitucional.

4.1 Atuação da Controladoria Geral da União em relação à governança climática

A atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) em relação à corrupção climática mostra um crescimento nos últimos anos, com o desenvolvimento de instrumentos específicos e a criação de uma unidade técnica especializada: a Coordenação-Geral de Integridade Climática - CGCLIMA, instituída em 2024. A CGCLIMA foi criada pensando no objetivo de fortalecer a transversalidade da agenda climática dentro da CGU, atuando como um núcleo especializado de consultoria interna para que secretarias incidam em outros ministérios e autarquias, com especialização técnica na avaliação de políticas públicas com interface ambiental, especialmente aquelas sob responsabilidade do MMA, Ibama e ICMBio.

Conforme relatado pela Coordenadora-Geral da CGCLIMA, a criação da unidade foi uma resposta à necessidade de especialização e foco: "a CGCLIMA foi criada pensando na transversalidade do tema de mudanças climáticas, para apoiar internamente dentro da CGU setores que façam essa agenda transversal em outros ministérios" (Entrevistado 1, 2025). Essa fala revela que a unidade não se limita a atuar sobre o MMA e seus vinculados, mas busca ser um núcleo de suporte técnico para que outras secretarias da CGU incorporem a perspectiva climática em suas auditorias e avaliações, ampliando o alcance do controle interno para além da pauta ambiental setorial.

Entre os principais instrumentos desenvolvidos pela CGCLIMA, destacam-se:

- **Relatórios integrados sobre mudanças climáticas (Brasil, CGU, 2024):** elaborados com a participação de diversas secretarias da CGU, esses documentos buscam identificar causas estruturais dos problemas climáticos e mapear possíveis ações mitigadoras. A primeira edição foi construída com base em oficinas internas, enquanto a segunda busca promover ações mais articuladas e efetivas.
- **Auditorias temáticas ambientais (Brasil, CGU, 2026):** a CGCLIMA coordena auditorias com foco em políticas públicas ambientais. Conforme relatado pela coordenadora-geral da unidade, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima solicitou avaliações de programas como o Cidades Resilientes **(Brasil, CGU, 2026)**, além de ações voltadas ao fortalecimento da estrutura de governança climática no Executivo federal (Entrevistado 3, 2025).
- **Guia de Integridade no Licenciamento Ambiental (Brasil, CGU, 2024):** instrumento elaborado em parceria com a Secretaria de Integridade Pública

> (SIP) e articulado com a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCLA), com foco em reduzir riscos de corrupção no processo de licenciamento.

Um dos entrevistados descreveu o papel da CGCLIMA da seguinte forma: “A CGCLIMA foi criada pensando na transversalidade do tema de mudanças climáticas, para apoiar internamente dentro da CGU setores que façam essa agenda transversal em outros ministérios” (Entrevistado 1, 2025).

Outro participante reforçou a importância dos relatórios como instrumento de articulação: “O relatório tenta mostrar que todas as áreas da CGU precisam remar juntas … é uma forma de colocar a CGU como um mecanismo integrado para enfrentar temas urgentes e complexos” (Entrevistado 2, 2025).

O relatório integrado: mudanças climáticas (Brasil, CGU, 2024), cuja finalidade é subsidiar as tomadas de decisões, é um instrumento público da CGU que vai além de evidenciar temas importantes e transversais. Ele mostra o aspecto de integração institucional da CGU, para que ela consiga municiar suas ações de forma estratégica e coordenada, ao que tange os problemas complexos e urgentes. O relatório surge como um esforço para trazer maior integração entre as secretarias.

A efetividade dessa atuação pode ser observada a partir da análise de diversas ações, que, combinadas, resultam em um impacto efetivo no tema. Um exemplo dessa abordagem pode ser encontrado nos relatórios de auditorias realizados no MMA e suas entidades vinculadas, que apontam para uma lógica de avaliação de políticas públicas de clima como na avaliação do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) **(Brasil, 2023)**, realizada pela Controladoria-Geral da União em 2023, onde focou na governança e na efetividade das ações públicas voltadas à redução do desmatamento. A análise destacou a necessidade de maior integração interinstitucional, a construção de métricas e o fortalecimento dos processos de decisão baseados em evidências.

Esses documentos evidenciam problemas como má gestão, desorganização e falhas na implementação de políticas públicas de clima, conforme observado, por exemplo, no relatório de Unidades de Conservação (UCs) feito pela CGU em 2024, que divulgou um relatório consolidado sobre os contratos de concessão de uso público das UCs Federais, administradas pelo ICMBio. O objetivo foi contribuir para a transparência no uso responsável dos recursos públicos.

O documento encontrou desafios na fiscalização e nas concessões, incluindo a falta de recursos organizacionais suficientes para gerir e monitorar os contratos. Além disso, constatou-se que o ICMBio não estava monitorando de forma sistemática os impactos ambientais causados pela visitação pública nas UCs.

Essas constatações evidenciam a necessidade de uma abordagem mais integrada e eficaz na gestão das UCs, considerando tanto os aspectos tangíveis, como recursos financeiros e humanos, quanto os intangíveis, como a capacitação técnica e a cultura organizacional.

Por ser um órgão de nível federal, a CGU enfrenta desafios ao tratar da governança climática, uma vez que o tema é interfederativo e atinge diretamente os municípios. O principal desafio, conforme destacado por um dos entrevistados, é coordenar ações nas três esferas - União, estados e municípios - já que a CGU possui competências específicas no âmbito federal, mas o enfrentamento das mudanças climáticas exige uma concertação mais ampla. Nas palavras do entrevistado: "a dificuldade de coordenação é muito grande, né? São pela independência dos entes. É necessário você ter instâncias de governação que consigam dar direcionamento para o enfrentamento dos temas" (Entrevistado 2, 2025). O mesmo servidor ilustrou a falta de uniformidade nos processos dos órgãos ambientais do SISNAMA: "cada órgão licenciador ambiental tem competências específicas dentro do sistema nacional de meio ambiente, e não há uma uniformidade nos processos de trabalho, que muitas vezes dificultam até o próprio empreendedor". Essa ausência de padronização, somada à deficiência na comunicação entre órgãos dos diferentes níveis de governo, favorece a ineficiência e pode criar janelas para a corrupção. Além disso, foi ressaltado que muitas vezes as instituições locais não mantêm diálogo entre si, comprometendo a integração necessária para políticas climáticas efetivas.

4. 2 Relações entre os atores envolvidos no enfrentamento à corrupção climática

Nesse contexto, como estruturar políticas públicas de mitigação e adaptação das mudanças climáticas em um país de grandes dimensões territoriais, que enfrenta barreiras burocráticas e carrega uma história de corrupção disseminada em todos os níveis federais? Essa realidade provoca desânimo na população em relação ao Estado como instrumento de

intervenção nos problemas públicos, sendo a corrupção uma das principais causas das desigualdades históricas do país (DA SILVA; NEVES, 2020; LIMA et al., 2024).

As entrevistas evidenciaram a necessidade de refletir sobre os limites do conceito de corrupção, especialmente quanto à possibilidade de compreender como parte desse fenômeno ações de menor escala, realizadas para tornar processos mais práticos ou menos onerosos, ainda que seus efeitos não atinjam diretamente toda a sociedade. É necessário refletir sobre o conceito de corrupção. Ao longo das entrevistas, ficou evidente que essa noção continua fortemente associada, quase exclusivamente, à dimensão orçamentária, negligenciando outros aspectos, como a influência social exercida por meio da coação, manipulação e desorganização, entre outros fatores.

Conforme Collaço et al. (2022) e Rose-Ackerman e Palifka (2016), no campo ambiental, a corrupção pode assumir caráter estrutural, sendo favorecida por incentivos institucionais e econômicos que privilegiam a exploração dos recursos naturais em detrimento da proteção ambiental. Nesse contexto, a lógica desenvolvimentista muitas vezes se sobrepõe aos objetivos de preservação ambiental, limitando a efetividade dos instrumentos legais e dos mecanismos de fiscalização. Percebe-se uma lacuna na abordagem da relação entre corrupção e mudanças climáticas. A análise documental e as entrevistas realizadas evidenciaram que, embora alguns documentos e discursos já mencionem essa conexão, a corrupção climática ainda não é tratada de forma aprofundada, o que contribui para que os fenômenos da corrupção e da crise climática sejam frequentemente enfrentados de forma dissociada pelas instituições públicas, mesmo quando seus efeitos estão diretamente relacionados. Como consequência, observa-se uma fragmentação das ações estatais e uma dificuldade de identificar como práticas corruptas podem comprometer a implementação, a coordenação e a efetividade das políticas climáticas. Diante de um problema já instaurado, que se multiplica e se agrava rapidamente, é essencial que essa noção evolua com a mesma urgência. Afinal, foi possível observar que não é possível enfrentar as crises climáticas sem coordenação institucional e recursos adequados.

A coordenação interfederativa apresenta falhas que, conforme demonstram os entrevistados, podem decorrer de práticas relacionadas à corrupção, e não meramente representar um efeito colateral do sistema.

No contexto do licenciamento, os burocratas de nível de rua enfrentam obstáculos que vão além da complexidade administrativa, uma vez que a deficiência na estrutura de comunicação e a ineficiência na troca de informações podem ser intencionalmente

mantidas. Assim, a corrupção não apenas se aproveita dessas fragilidades, mas também pode contribuir para sua perpetuação.

Assim, a corrupção não apenas se aproveita dessas fragilidades, mas as cria e as perpetua, tornando o sistema desarticulado e disfuncional para favorecer interesses particulares em detrimento do interesse público.

Entre os entrevistados, há um discurso que minimiza a corrupção como um problema central, argumentando que a principal fragilidade reside na desarticulação institucional. Essa percepção aparece na dificuldade de integração entre órgãos como MMA, Ibama e ICMBio, bem como entre os diferentes níveis federativos. Nesse entendimento, a ausência de coordenação gera ineficiências e fragilidades que podem abrir espaço para irregularidades, mas o problema principal estaria na incapacidade de construir respostas integradas para desafios complexos como as mudanças climáticas.

Já outros entrevistados consideram a corrupção um problema grave e estrutural, especialmente no contexto brasileiro. Eles enfatizam que a corrupção desvia recursos essenciais para políticas ambientais, enfraquece a capacidade dos órgãos públicos de implementar ações eficazes e torna a governança climática ainda mais difícil em contextos emergenciais, como desastres ambientais. Foi citado, por exemplo, o caso das enchentes no Rio Grande do Sul. Essa divergência sugere que existem diferentes interpretações dentro da própria administração pública acerca da relação entre corrupção e mudanças climáticas, refletindo a complexidade do tema.

Os entrevistados também apresentaram diferentes perspectivas sobre os principais desafios da governança climática. O Entrevistado 2 enfatiza a necessidade de governança e coordenação interfederativa, destacando as dificuldades de alinhamento entre estados, municípios e governo federal. O Entrevistado 1 atribui maior peso aos impactos da corrupção sobre a capacidade estatal, argumentando que uma aplicação mais eficiente dos recursos públicos poderia ampliar a capacidade de resposta às mudanças climáticas. Já o Entrevistado 3 apresentou um panorama mais amplo sobre a criação da CGCLIMA e sua inserção na estrutura da Controladoria-Geral da União.

A percepção de que a fragmentação institucional é intencional ou estrutural foi reforçada por um dos entrevistados do IBAMA, ao descrever a relação com a CGU: "Nunca tive problema, pelo contrário, sempre se colocam à disposição. A gente conta sempre com eles, é eles que nos orientam, nos dão o norte" (Entrevistado 4, 2025). No entanto, essa visão positiva contrasta com a fala de uma servidora do MMA, que relatou um contato mais

distante: "a única coisa da CGU que chegou até mim foi um relatório que eles fizeram sobre o tema, e aí a nossa assessoria de controle interno fez a interface. Foi o único contato, a única coisa que chegou até mim" (Entrevistado 7, 2025). Essas falas sugerem que, embora a CGU tenha capilaridade institucional, a efetividade da articulação depende do canal utilizado e da posição do ator na rede, havendo assimetrias de informação que comprometem a integração da governança climática.

Os gestores do IBAMA, por sua vez, enfatizam que o licenciamento ambiental vai além do ato administrativo, sendo um processo de transformação de projetos: "Entra de um jeito e sai de outro. Ele sai totalmente modificado, porque a gente vai fazendo as conformações para que evite ao máximo os impactos previstos" (Entrevistado 6, 2025). Essa visão posiciona o IBAMA como um ator ativo na modelagem de empreendimentos, atuando na prevenção, mitigação e compensação de impactos, o que indiretamente, contribui para a agenda climática. No entanto, a mesma entrevistada alertou para a escassez de recursos: "nós somos, hoje, 298 servidores, o que é pouquíssimo para acompanhar tudo isso" (Entrevistado 5, 2025). Essa fragilidade estrutural é um fator que pode ampliar vulnerabilidades à corrupção e à ineficiência, uma vez que a sobrecarga de trabalho reduz a capacidade de fiscalização e aumenta a discricionariedade dos burocratas de nível de rua.

Nesse contexto, a governança climática demanda estruturas mais eficientes. Há um esforço contínuo para aprimorar mecanismos de transparência e governança, como auditorias, guias de integridade, relatórios integrados e diagnósticos institucionais. No entanto, a burocracia e a fragmentação das responsabilidades ainda representam entraves significativos, dificultando a formulação de respostas eficazes. Alguns entrevistados apontam que a contribuição da CGU pode ir além da fiscalização tradicional, assumindo um papel mais estratégico na disseminação de boas práticas e no fortalecimento dos processos de governança.

O financiamento climático também se apresenta como um desafio, especialmente diante dos riscos associados à corrupção. Segundo os entrevistados, países em desenvolvimento demonstram resistência em vincular financiamentos climáticos a critérios mais rigorosos de integridade e controle, uma vez que isso poderia dificultar o acesso a recursos internacionais. Esse dilema exige um equilíbrio entre a necessidade de captar investimentos e a garantia de mecanismos de transparência capazes de assegurar a correta aplicação dos recursos. Esse dilema exige um equilíbrio entre a necessidade de captar investimentos e a garantia de mecanismos de transparência capazes de assegurar a correta

aplicação dos recursos. Nesse sentido, a integração dos sistemas de informação e o fortalecimento da transparência aparecem como elementos centrais para ampliar a confiança dos financiadores e reduzir vulnerabilidades na gestão dos recursos climáticos.

As entrevistas indicam que a atuação da Controladoria-Geral da União na agenda climática ocorre principalmente por meio de mecanismos de avaliação, auditoria, orientação técnica e fortalecimento da governança pública. Os entrevistados destacaram que as mudanças climáticas constituem um tema transversal, cuja implementação envolve diferentes órgãos, ministérios e níveis de governo.

Nesse contexto, a Coordenação-Geral de Auditoria das Políticas de Meio Ambiente e Mudança do Clima (CGCLIMA) foi apresentada como uma unidade especializada responsável por acompanhar políticas ambientais e climáticas vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e às suas entidades vinculadas. Segundo os entrevistados, a coordenação atua principalmente por meio de auditorias, avaliações de políticas públicas, diagnósticos institucionais e assessoramento técnico aos gestores públicos.

Os relatos também indicam que a CGCLIMA não possui função de formulação da política climática nacional. Seu papel consiste em produzir evidências, avaliar resultados e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública. Dessa forma, a coordenação atua como um mecanismo de suporte técnico à implementação das políticas ambientais e climáticas, auxiliando gestores na tomada de decisões e no fortalecimento dos processos de governança.

As entrevistas revelaram ainda a importância da atuação transversal da CGU. Diferentemente dos órgãos setoriais, a Controladoria possui capacidade de dialogar com diferentes áreas governamentais, permitindo que temas relacionados às mudanças climáticas sejam tratados em conexão com setores como energia, infraestrutura, desenvolvimento regional e gestão pública. Essa característica foi apontada como importante para lidar com problemas complexos que ultrapassam os limites institucionais de um único órgão.

Outro ator relevante identificado foi o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CTICC). Segundo os entrevistados, o conselho reúne representantes da academia, organizações da sociedade civil e especialistas que contribuem para a discussão de temas relacionados à transparência, integridade e governança. Nesse sentido, o CTICC funciona como espaço de articulação e circulação de conhecimentos especializados, aproximando diferentes atores envolvidos na agenda climática e anticorrupção.

De maneira geral, as entrevistas sugerem que a governança climática federal depende da interação entre múltiplos atores institucionais. Nesse arranjo, a CGCLIMA atua como

unidade técnica especializada, a CGU exerce papel de integração e coordenação transversal, enquanto espaços participativos como o CTICC ampliam a articulação entre governo e sociedade. A efetividade das políticas climáticas depende, portanto, não apenas da disponibilidade de recursos ou da existência de instrumentos de controle, mas também da capacidade de articulação entre instituições, do compartilhamento de informações e da construção de mecanismos de governança capazes de responder à complexidade dos desafios climáticos contemporâneos.

O mapeamento apresentado na Tabela 1 foi construído a partir do movimento de "seguir os próprios atores" e registrar suas associações, conforme proposto pela Teoria Ator-Rede (TAR). A elaboração deste levantamento fundamenta-se no princípio da simetria entre humanos e não humanos, compreendendo que a agência na rede de governança climática não é exclusiva de indivíduos, mas distribuída entre actantes heterogêneos. Para identificar esses elementos, utilizou-se as entrevistas semiestruturadas como via para acessar os porta-vozes institucionais da CGU, MMA e Ibama, cruzando seus relatos com a análise de dispositivos de inscrição e instrumentos de ação pública, como o Relatório Integrado de Mudanças Climáticas e o Decreto nº 12.219/2024. Sob esse prisma, a tabela não apenas lista participantes, mas descreve como cada elemento atua como um mediador capaz de transformar, traduzir e organizar as relações sociais e técnicas que sustentam o enfrentamento à corrupção climática no Poder Executivo Federal.

QUADRO 1. ATORES, INSTRUMENTOS E CONTEXTOS DA REDE DE GOVERNANÇA CLIMÁTICA

Categoria	**Ator**	**Interações**
Porta-vozes	Auditores da Coordenação-Geral de Auditoria nas Áreas de Clima e Meio Ambiente (CGCLIMA)	Atuam como mediadores, traduzindo normas ambientais complexas em auditorias e consultorias técnicas para órgãos como MMA e Ibama.
Porta-vozes	Gestores do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA)	Representam a articulação federativa e transversal para a implementação do Plano Clima.

Porta-vozes	Técnicos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)	Executam o licenciamento ambiental e monitoram o Plano de Integridade institucional.
Instrumentos e dispositivos	Decreto nº 12.219/2024	Meta-instrumento que institucionalizou a CGCLIMA, forçando a "focalização da ação" climática dentro da CGU.
Instrumentos e dispositivos	CGCLIMA (Coordenação-Geral)	Atua como um "corpo especializado" que presta apoio transversal às demais áreas da CGU para lidar com a complexidade ambiental.
Instrumentos e dispositivos	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) (Ação 6)	Coordenação que gerou o Guia de Integridade, conectando combate à corrupção e licenciamento.
Instrumentos e dispositivos	Relatório Integrado: Mudanças Climáticas (2024)	Dispositivo de inscrição que materializa a integração entre as 6 secretarias da CGU para enfrentar o problema climático.
Instrumentos e dispositivos	Guia de Integridade no Licenciamento Ambiental	Instrumento de prevenção que organiza as relações sociais e técnicas para reduzir riscos éticos.
Instrumentos e dispositivos	Questionário de Maturidade Institucional	Ferramenta de diagnóstico que "faz fazer" o monitoramento da governança no Ibama.
Instrumentos e dispositivos	GT de Mudanças Climáticas do Conselho de Transparência, Integridade e Combate à	Fórum híbrido onde se negociam saberes técnicos e participação social em

	Corrupção (CTICC)	contextos de incerteza.
Instrumentos e dispositivos	Climate Scanner (TCU)	Dispositivo de monitoramento global que mensura a atuação do Executivo na agenda climática.
Contextos	Desastres Naturais (Enchentes no RS, Queimadas)	Atuam como mediadores que impõem urgência e reorganizam as prioridades orçamentárias e de controle do Estado.
Contextos	Emissões de GEE / Matriz Energética	Elementos que balizam as controvérsias sobre transição energética e limites de poluição.

Fonte: Elaboração própria com base em entrevistas semiestruturadas realizadas com servidores da CGU, MMA e IBAMA (2025) e em documentos institucionais (CGU, 2024; Decreto nº 12.219/2024).

O Quadro 1 sistematiza os principais atores, instrumentos e contextos identificados na pesquisa, evidenciando que o enfrentamento da corrupção climática ocorre por meio de uma rede de relações institucionais, e não pela atuação isolada de um único órgão. Embora o mapeamento tenha sido inspirado na Teoria Ator-Rede (LATOUR, 2000; 2012), a análise foi desenvolvida com base nas contribuições das redes de políticas públicas e da transversalidade da ação pública (FLEURY, 2005; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012; MULLER, 2018). Os resultados demonstram que a atuação da Controladoria-Geral da União depende da articulação contínua com órgãos ambientais, instâncias de coordenação, dispositivos institucionais e instrumentos de ação pública que estruturam a governança climática. Nesse contexto, observa-se a interação entre auditores, gestores públicos, burocratas de nível de rua, normas, relatórios, mecanismos de monitoramento e eventos que influenciam a agenda climática, como as enchentes no Rio Grande do Sul, as queimadas no Brasil e as discussões sobre emissões de gases de efeito estufa e transição energética, os quais reorientam prioridades institucionais e mobilizam capacidades estatais. Assim, o quadro evidencia que o enfrentamento da corrupção climática constitui uma ação pública transversal, cuja efetividade depende da integração entre diferentes atores, instrumentos e contextos que operam em rede.

4.3 Instrumentos e redes de combate à corrupção climática já existentes

As entrevistas realizadas permitiram identificar um conjunto de instrumentos já utilizados pela administração pública federal para fortalecer a integridade, a transparência e a governança das políticas ambientais e climáticas. Embora os entrevistados não utilizem necessariamente a expressão “corrupção climática”, os mecanismos relatados contribuem para prevenir irregularidades, reduzir vulnerabilidades institucionais e aprimorar a capacidade estatal de implementação das políticas públicas.

Embora se trate de abordagens distintas, essa compreensão permite estabelecer um diálogo com a literatura sobre a instrumentação da ação pública. Segundo Lascoumes e Le Galès (2012), os instrumentos constituem dispositivos técnicos e sociais que materializam escolhas políticas e organizam a intervenção estatal. Mais do que simples mecanismos operacionais, eles desempenham papel ativo na produção e estabilização das redes de ação pública. Dessa forma, relatórios, indicadores, sistemas de monitoramento, decretos, regulamentos e mecanismos de governança podem ser analisados como elementos que conectam atores distintos e possibilitam a coordenação de ações em torno de objetivos comuns.

Entre os instrumentos identificados destaca-se o Relatório Integrado sobre Mudanças Climáticas elaborado pela Controladoria-Geral da União. Segundo os entrevistados, o documento foi desenvolvido com participação das seis secretarias da instituição e teve como objetivo consolidar uma visão integrada sobre os desafios climáticos. O relatório busca identificar causas, riscos e possíveis medidas mitigadoras, promovendo uma abordagem transversal que articula diferentes áreas da administração pública.

A relevância do Relatório Integrado foi destacada por um dos seus redatores: "a secretária executiva teve a ideia de a gente fazer um relatório integrado para ver as possibilidades de atuações conjuntas entre as diversas secretarias. O tema da mudança do clima foi muito em razão da preeminência do tema, dos desastres que aconteceram no Rio Grande do Sul no ano passado" (Entrevistado 2, 2025). Esse relatório, portanto, não surge de uma demanda técnica isolada, mas como resposta a eventos extremos que impuseram urgência à pauta, demonstrando como os desastres atuam como mediadores na reorganização das prioridades institucionais.

Outro instrumento mencionado foi o Guia de Integridade no Licenciamento Ambiental, desenvolvido no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à

Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). De acordo com os relatos, o guia foi elaborado a partir de uma ação específica voltada à identificação de riscos de integridade no processo de licenciamento ambiental, especialmente em setores considerados mais sensíveis, como a mineração. Sua finalidade é fortalecer práticas preventivas e reduzir vulnerabilidades institucionais associadas à tomada de decisão administrativa.

As entrevistas também revelaram a existência de Programas de Integridade coordenados pela CGU e implementados nos órgãos federais. Segundo uma das entrevistadas, esses programas são operacionalizados por meio de planos de integridade elaborados periodicamente e incluem ações de capacitação, disseminação de boas práticas, prevenção de conflitos de interesse e fortalecimento da governança institucional.

Inserido nesse contexto, o Questionário de Maturidade Institucional foi identificado como um instrumento de diagnóstico utilizado para avaliar capacidades organizacionais relacionadas à governança e à integridade. Conforme relatado, o instrumento permite identificar fragilidades institucionais e orientar ações de aperfeiçoamento, funcionando como mecanismo de monitoramento e fortalecimento da capacidade estatal.

Além disso, os entrevistados destacaram a realização de auditorias temáticas e avaliações de políticas públicas conduzidas pela CGCLIMA. Foram citadas avaliações relacionadas ao Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), ao Fundo Clima e a outras iniciativas ambientais. Essas avaliações buscam produzir evidências para subsidiar decisões governamentais e aprimorar a efetividade das políticas públicas.

Por fim, também foram mencionadas atividades de consultoria e assessoramento técnico prestadas pela CGCLIMA a órgãos federais. Essas iniciativas têm como objetivo auxiliar gestores públicos na implementação de recomendações, aperfeiçoar mecanismos de governança e fortalecer processos de controle e monitoramento.

Em conjunto, os instrumentos identificados nas entrevistas demonstram que a promoção da integridade climática ocorre por meio da combinação de mecanismos de coordenação, prevenção, diagnóstico, avaliação e acompanhamento institucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa alcançou seus objetivos específicos ao longo da investigação. Primeiramente, descreveu-se a atuação da CGU em relação à governança climática por meio da análise de sua estrutura institucional, com destaque para a criação da CGCLIMA, e dos instrumentos por ela desenvolvidos, como auditorias temáticas, relatórios integrados e guias de integridade. Em segundo lugar, analisaram-se as relações entre os atores envolvidos no enfrentamento à corrupção climática, identificando-se tensões, assimetrias informacionais e diferentes percepções sobre o papel da corrupção entre órgãos como CGU, MMA e IBAMA. Por fim, evidenciaram-se instrumentos já existentes de combate à corrupção climática, tais como o Relatório Integrado sobre Mudanças Climáticas, o Guia de Integridade no Licenciamento Ambiental e os Programas de Integridade institucionais, demonstrando que a promoção da integridade climática ocorre por meio da combinação de mecanismos de coordenação, prevenção, diagnóstico e avaliação.

O estudo evidencia que a corrupção climática é um tema em crescente destaque. Embora, em muitos casos, os termos “corrupção” e “mudanças climáticas” sejam tratados separadamente, a conexão entre eles torna-se cada vez mais evidente, refletindo a urgência da questão ambiental. Na Controladoria-Geral da União (CGU), o tema vem se consolidando entre os atores institucionais, por meio de um esforço coordenado para inseri-lo na pauta de diferentes secretarias. Esse movimento reforça a compreensão de que a corrupção climática é uma questão transversal, exigindo uma abordagem integrada e estratégica.

Outro ponto destacado pelo estudo é a dificuldade imposta pela falta de coordenação entre os entes na criação de instrumentos mais robustos. A corrupção e as mudanças climáticas, por sua natureza complexa e transversal, exigem abordagens em rede, uma vez que afetam múltiplas áreas e políticas públicas. Sem uma articulação eficiente, os esforços para enfrentar esses desafios tornam-se fragmentados e menos eficazes, reforçando a necessidade de estratégias integradas e cooperação entre diferentes atores para mitigar e adaptar seus impactos de forma mais assertiva.

A coordenação entre diferentes atores depende da circulação de informações confiáveis e acessíveis, capazes de reduzir assimetrias informacionais e fortalecer processos de monitoramento e accountability . A circulação de informações na governança climática não se limita a um aspecto técnico ou administrativo, mas constitui um elemento central para a efetividade das políticas públicas e para a prevenção de práticas associadas à corrupção climática. No caso brasileiro, a fragmentação e a assimetria informacional entre os diferentes órgãos envolvidos na agenda ambiental podem comprometer a capacidade de coordenação e

dificultar a atuação integrada das instituições de controle e execução. Nesse sentido, o fortalecimento de mecanismos de transparência e de compartilhamento de dados entre atores institucionais torna-se fundamental para reduzir vulnerabilidades na governança e ampliar a efetividade dos instrumentos de monitoramento e accountability.

Diante da complexidade do tema, os resultados também indicam que o aprimoramento da governança climática passa pelo fortalecimento de espaços de articulação interinstitucional e de construção coletiva de soluções, como os fóruns híbridos, nos quais diferentes atores podem compartilhar conhecimentos e contribuir para o enfrentamento de problemas complexos. Nesse sentido, a integração entre especialistas, gestores públicos e sociedade civil aparece como elemento relevante para ampliar a legitimidade e a efetividade das decisões na agenda climática.

Além disso, destaca-se que o aprimoramento da governança climática depende da melhoria dos sistemas de informação, da ampliação da transparência e do fortalecimento da capacidade estatal de coordenação. A fragmentação de dados e a baixa integração entre sistemas ainda representam desafios importantes, impactando a rastreabilidade das decisões e a eficiência da gestão pública. Assim, o fortalecimento de mecanismos de transparência ativa e de integração de bases de dados surge como condição central para a consolidação de uma governança climática mais robusta e confiável.

Dada a urgência do problema, o estudo evidencia ainda a necessidade de respostas mais rápidas e articuladas por parte das instituições e dos atores envolvidos. A predominância de uma abordagem gradual em alguns contextos contrasta com a gravidade e a velocidade dos impactos das mudanças climáticas, o que reforça a importância de uma atuação mais proativa, coordenada e integrada.

Pretende-se, em estudos futuros, expandir esta análise para incluir atores estaduais e municipais, mapeando como a rede de integridade e governança climática se desdobra em diferentes níveis federativos, bem como compreender como essas articulações influenciam a implementação de políticas públicas nos territórios.

REFERÊNCIAS

ALVES, L. F. R. **Presença e ação dos supostos intangíveis na formulação de políticas públicas: o valor da opinião pública**. Gestão & Sociedade, v. 4, n. 8, p. 563-578, 2010. Disponível em: https://ges.face.ufmg.br/index.php/gestaoesociedade/article/view/751. Acesso em: 5 fev. 2025.

ANDERSSON, Staffan. **Beyond unidimensional measurement of corruption**. Public Integrity, v. 19, n. 1, p. 58-76, 2017.

ANGELI, Alzira Ester. **Visão geral das agências norte-americanas contra a corrupção numa análise comparativa com a Controladoria-Geral da União**. Revista da CGU, v. 4, n. 7, p. 79-95, 2009.

BLEFF, N. H. **Economic development through bureaucratic corruption**. American Behavioral Scientist, v. 8, n. 3, p. 8-14, 1964. DOI: 10.1177/000276426400800303.

BOTTINO, M. J. et al. **Amazon savannization and climate change are projected to increase dry season length and temperature extremes over Brazil**. Scientific Reports, v. 14, n. 1, p. 5131, 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 5ª fase (2023 a 2027)**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/combate-ao-desmatamento/ppcdam-2023-2027. Acesso em: 2 jul. 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de consultoria n.º 1803221: avaliação ex ante do desenho do Programa Cidades Verdes Resilientes (PCVR)**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 28 maio 2026. Disponível em: https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/2004686. Acesso em: 5 jun. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia de integridade em licenciamento ambiental**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/arquivos-enccla-2024/e2024a06-guia-de-integridade-em-licenciamento-ambiental.pdf. Acesso em: 17 fev. 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório integrado: mudanças climáticas**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio-mudancas-climaticas.pdf. Acesso em: 15 fev. 2025.

CRUZ, Fernanda N.; DAROIT, Doriana. **Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa**. GIGAPP Estudios Working Papers, Madrid, n. 67, p. 231-254, 2017.

CALLON, Michel; LASCOUMES, Pierre; BARTHE, Yannick. **Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy**. Cambridge: MIT Press, 2009.

CAMINADE, Cyril; MCINTYRE, K. M.; JONES, Anne E. **Impact of recent and future climate change on vector-borne diseases**. Annals of the New York Academy of Sciences, v. 1436, n. 1, p. 157-173, 2019.

COLLAÇO, F. M. D. A.; STASSART, J.; REIS, V.; (Coord.) M. **Atlas de Clima e Corrupção – Brasil**. Transparência Internacional Brasil, 2022. E-book. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/atlas-de-clima-e-corrupcao/. Acesso em: 5 fev. 2025.

FLEURY, Sonia. **Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública**. Administração em Diálogo, São Paulo, v. 7, p. 77-89, 2005. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/download/671/468/1596. Acesso em: 5 fev. 2025.

FONSECA, Igor Ferraz da et al. **Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma análise teórica e empírica**. Revista de Sociologia e Política, v. 27, n. 70, p. 1-18, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/F74NYCkzkVfKPMFp3q6Bx9B/. Acesso em: 5 fev. 2025.

HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael (ed.). **Political corruption: concepts and contexts**. 3. ed. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002.

IPCC. **Climate Change 2023: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva: IPCC, 2023. DOI: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.

ISLAM, Nazrul; WINKEL, Jörg. **Climate change and social inequality**. DESA Working Paper, n. 152, 2017.

KLIJN, Erik Hans; VAN BUUREN, Arwin; EDELENBOS, Jurian. **The impact of governance: a normative and empirical discussion**. In: LEVI-FAUR, David (org.). The Oxford Handbook on Governance. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **A sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012.

LATOUR, Bruno. **Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora**. São Paulo: Unesp, 2000.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede**. Salvador: EDUFBA; Bauru: EDUSC, 2012.

MACEDO, S. V.; VALADARES, J. L. **A produção acadêmica brasileira sobre corrupção: uma revisão sistemática**. REAd. Revista Eletrônica de Administração, Porto Alegre, v. 27, n. 2, p. 400-429, 2021.

MALVEZZI, Caroline Daitx; NASCIMENTO, João Luiz. **A Teoria Ator-Rede e o estudo da intersetorialidade nas políticas públicas**. Interface - Comunicação, Saúde, Educação, Botucatu, v. 24, e190341, 2020.

MIT. **Mitigation and Adaptation**. Disponível em: https://climate.mit.edu/explainers/mitigation-and-adaptation. Acesso em: 16 set. 2024.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. 13. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2018.

OLIVEIRA, J.; ZACKSESKI, C. **Corrupção: causas, consequências e controle**. Revista de Ensino, Pesquisa e Extensão em Gestão, v. 7, n. 1, p. e35624, 2024. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/revenspesextgestao/article/view/35624. Acesso em: 5 fev. 2025.

OLIVEIRA, G. S.; VECCHIA, F. **Mudanças climáticas**. In: PHILIPPI JR., A.; ROMÉRO, M. A.; BRUNA, G. C. (org.). Engenharia ambiental: conceitos, tecnologia e gestão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 367-400.

OSTROM, Elinor. **A polycentric approach for coping with climate change**. Washington, DC: World Bank, 2009.

RAJKHOWA, S.; SARMA, J. **Climate change and flood risk**. In: SHUKLA, V. et al. (org.). Global Climate Change. Amsterdam: Elsevier, 2021. p. 321-339.

RHODES, R. A. W. **Policy network analysis**. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (org.). The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 425-447.

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. **Dilemmas in a general theory of planning**. Policy Sciences, Dordrecht, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

RODRIGUES FILHO, Saulo et al. **O clima em transe: políticas de mitigação e adaptação no Brasil**. Revista Brasileira de Climatologia, v. 19, p. 1-18, 2016.

ROGOW, Arnold A.; LASSWELL, Harold D. **The definition of corruption**. In: HEIDENHEIMER, Arnold J. Political corruption: readings in comparative analysis. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and government: causes, consequences, and reform**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. **Corruption**. The Quarterly Journal of Economics, v. 108, n. 3, p. 599-617, 1993.

SOUSA, Luís de. **As agências anticorrupção como peças centrais de um sistema de integridade**. Revista da CGU, Brasília, ano 3, n. 4, p. 20-45, 2008.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2024**. Transparência Internacional Brasil, 2025. E-book. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2024/ . Acesso em: 28 maio 2025.

APÊNDICE

Este roteiro foi utilizado nas entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa, com o objetivo de compreender a relação entre governança climática, atuação institucional e possíveis interfaces com o tema da corrupção climática.

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista semiestruturada

1. Fale um pouco sobre a sua atuação no órgão em que está inserido?
2. Como você avalia as mudanças climáticas?
3. Como o órgão participa da governança nos temas de mudanças climáticas?
4. Você acha que a corrupção pode ser um desafio para as políticas de enfrentamento das mudanças climáticas?
5. Qual o papel da CGU nas ações intersetoriais em relação às mudanças climáticas? / Como funciona a articulação com a CGU?
6. Você pode compartilhar documentos que possam me ajudar a entender melhor esse tema?
7. Você pode indicar outras pessoas que possam contribuir para a minha pesquisa?