



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas – FACE  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas – GPP

EWERTON IGOR SANTOS DANTAS

**COMO A GESTÃO SOCIAL PODE AJUDAR A CONCRETIZAR AS DIRETRIZES  
DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO?  
CONCEITOS E VALORES**

Brasília – DF

2025

EWERTON IGOR SANTOS DANTAS

**COMO A GESTÃO SOCIAL PODE AJUDAR A CONCRETIZAR AS DIRETRIZES  
DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO?  
CONCEITOS E VALORES**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Rosana de Freitas Boullosa

Brasília – DF

2025

EWERTON IGOR SANTOS DANTAS

**COMO A GESTÃO SOCIAL PODE AJUDAR A CONCRETIZAR AS DIRETRIZES  
DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO?  
CONCEITOS E VALORES**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do  
Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno

**Ewerton Igor Santos Dantas**

Dra. Rosana de Freitas Boullosa  
Professora Orientadora

Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa  
Professor Examinador

Brasília, 24 de fevereiro de 2025.

Aos laços do meu sangue

## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade de Brasília, símbolo do ensino superior público, gratuito, autônomo e de qualidade, libertador, produtor de conhecimento, promotor da equidade e pilar da democracia, por todas as conquistas realizadas nestes últimos vinte anos de história.

Aos professores do curso de Gestão de Políticas Públicas, em especial às professoras Elisabeth Aparecida Correa Menezes e Suylan de Almeida Midlej e Silva, pela aulas repletas de conteúdo e experiência, bem como pela excelência nos processos de orientação e ensino crítico e reflexivo.

Aos amigos e colegas de graduação, em especial à Bruna Tamires Correia, pela parceria ao longo dos semestres.

Ao Tribunal de Contas da União, em especial aos servidores Luiz Gustavo Gomes Andrioli e Maria Paula Beatriz Estellita Lins, que aceitaram participar das entrevistas que muito contribuíram para a leitura do objeto da pesquisa.

Ao professor Luiz Fernando Macedo Bessa, banca deste trabalho, pela leitura construtiva do texto e pela dialogicidade sempre presente e ensinada em suas aulas.

À professora Rosana de Freitas Boullosa, orientadora desta pesquisa, tanto pelas aulas que influenciaram o curso da minha graduação quanto pelas produções intelectuais, referências teóricas e lentes de pesquisadora da escola dos Estudos Críticos em Políticas Públicas que adensaram meu projeto e permitiram a condução deste trabalho.

À minha família, minha avó Severina, meus pais Romilda e Edmilson e meus irmãos Yure e Gabriele, pelo apoio e torcida que sempre me motivam.

À Sarah, minha companheira, por tudo. Sempre.

## RESUMO

SANTOS, Ewerton. **Como a Gestão Social pode ajudar a concretizar as diretrizes de Participação Cidadã do Tribunal de Contas da União? Conceitos e valores**. 2025. 74 f. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2025.

Mesmo em condições ainda assimétricas na sociedade, o debate e a implementação da Participação Cidadã na Administração Pública vem ganhando espaço no cenário brasileiro. Nesse contexto, buscando atender a diretrizes estratégicas de ampliação da participação da sociedade em suas ações de controle externo, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou o Referencial de Participação Cidadã, instrumento oficial interno que fornece material teórico, legal e prático para embasar as unidades técnicas nas decisões acerca dos processos de implementação da participação cidadã em suas atividades, apresentando tanto oportunidades quanto ilustrando desafios da dinâmica. Nesse cenário, voltado ao âmbito das dinâmicas normativas internas do TCU e pautado pelas lentes do campo da Gestão Social, este trabalho de conclusão de curso insere-se na escola dos Estudos Críticos em Políticas Públicas e dialoga com a tradição pós-positivistas do fazer ciência para responder à seguinte questão: como a Gestão Social, por meio de seus conceitos e valores, pode ajudar a concretizar as diretrizes do Referencial de Participação Cidadã do Tribunal de Contas da União? Para isso, adota-se uma estratégia de condução de pesquisa predominantemente qualitativa e interpretativa, empregando como seus métodos a análise bibliográfica e documental, entrevistas e a análise cruzada. Após o estudo do conjunto de diretrizes organizadas pelo Referencial por meio das categorias de análise Institucionalização e Natureza Inovadora; Dialogicidade e Transparência; Participação e Cidadania Deliberativa; e Reflexividade e Emancipação, definidas ao longo desta pesquisa, aponta-se que o campo da Gestão Social e o Referencial dialogam entre si, mas ainda é necessário maior comprometimento com perspectivas, abordagens e valores participativos para que haja a consolidação da participação da sociedade nas decisões públicas de seu interesse, dever constitucionalmente previsto para a Administração Pública.

**Palavras-chave:** Gestão Social; Participação Cidadã; Instrumentos de políticas públicas, Administração Pública; Tribunal de Contas da União.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Estrutura organizacional do TCU.....	64
Figura 2 – Atividades do TCU.....	64
Figura 3 – Tela inicial do Portal TCU e destaque para consulta ao Referencial.....	65
Figura 4 – Página para contribuição à consulta pública do Referencial.....	65
Figura 5 – Propostas para promoção da participação cidadã nos TC.....	68

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categorias de análise da pesquisa.....	18
Quadro 2 – Objetivos específicos e instrumentos da pesquisa.....	19
Quadro 3 – Roteiro de entrevista semi-estruturada.....	54
Quadro 4 – Diretrizes da Portaria-SEGECEX 24/2023.....	66
Quadro 5 – Síntese das entrevistas realizadas pelo GT do TCU.....	69

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Atricon	Associação dos Tribunais de Contas do Brasil
AudContratações	Unidade de Auditoria Especializada em Contratações
AudEducação	Unidade de Auditoria Especializada Educação, Cultura, Esportes e Direitos Humanos
AudElétrica	Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear
AudGovernança	Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação
AudPortoFerrovia	Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária
AudUrbana	Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica
CCTCU	Centro Cultural TCU
coLAB-i	Laboratório de Inovação e Coparticipação do TCU
Diric	Diretoria de Inovação e Cultura
GT	Grupo de Trabalho
Intosai	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISC	Instituição Superior de Controle
ISC	Instituto Serzedello Corrêa
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPTCU	Ministério Público junto ao TCU
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
Olacefs	Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
RPP	Residência em Políticas Públicas
SecexConsenso	Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos
Secom	Secretaria de Comunicação
Segecex	Secretaria-Geral de Controle Externo
Segedam	Secretaria-Geral de Administração
TC	Tribunal de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
1.1 Objetivo geral da pesquisa.....	8
1.2 Objetivos específicos da pesquisa.....	8
1.3 Estrutura da pesquisa.....	9
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	9
3 METODOLOGIA.....	19
3.1 Análise bibliográfica.....	20
3.2 Imersão em campo.....	20
3.2.1 Análise documental.....	21
3.2.2 Entrevistas.....	22
3.3 Análise cruzada.....	23
4 ENTENDENDO O REFERENCIAL DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DO TCU.....	24
4.1 Sobre o Tribunal de Contas da União.....	24
4.2 Sobre o projeto de participação cidadã no âmbito do TCU.....	27
4.3 Sobre o Referencial de Participação Cidadã no âmbito do TCU.....	30
5 ANÁLISE DO PROJETO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ APRESENTADO PELO REFERENCIAL.....	38
5.1 Institucionalização e Natureza Inovadora.....	39
5.2 Dialogicidade e Transparência.....	41
5.3 Participação e Cidadania Deliberativa.....	44
5.4 Reflexividade e Emancipação.....	46
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
REFERÊNCIAS.....	50
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semi-estruturada.....	54
APÊNDICE B – Respostas da primeira pessoa entrevistada.....	55
APÊNDICE C – Respostas da segunda pessoa entrevistada.....	58
ANEXO A – Organograma e atividades do Plenário e das câmaras do TCU.....	64
ANEXO B – Imagens da consulta pública do Referencial no Portal TCU.....	65
ANEXO C – Portaria-SEGECEX 24/2023.....	66
ANEXO D – Propostas da Rede Integrar para participação cidadã nos TC.....	68
ANEXO E – Síntese das entrevistas realizadas pelo GT do TCU.....	69

## 1 INTRODUÇÃO

Mesmo em condições ainda assimétricas na sociedade, o debate e a implementação da Participação Cidadã na Administração Pública vem ganhando espaço no cenário brasileiro. Desde a redemocratização do país, como resultado dos esforços da sociedade civil organizada em consonância com o poder público e agentes privados, o Brasil tem desenvolvido campos de reflexão, produção de conhecimento, arenas de discussão, instrumentos políticos e legais e representantes públicos que buscam avançar no tema e alinhar gestão do governo, instituições do Estado e articulação da população sob os preceitos do Estado democrático de direito.

Nesse sentido, pensando em novas maneiras de articular sociedade e Estado, o campo da Gestão Social aponta para uma forma de gestão composta por ações públicas que não partem exclusivamente do Estado, mas também da sociedade, criando um modelo de governança fundado em dinâmicas relacionais de dialogicidade e deliberação produzidas da articulação democrática e participativa entre Estado, OSCs e setor privado em torno do processo de tomada de decisão.

Contudo, a consolidação da Participação Social na Administração Pública enfrenta desafios de toda sorte, como resistências racionais-legais da burocracia nas instituições públicas; ou ações sistemáticas de governos avessos à pauta que tentam esvaziar organizações sociais historicamente presentes na construção de políticas públicas no país; ou ainda a escolha de instituições por implantar mecanismos que preconizam a participação dos cidadãos, mas que funcionam como um canal unilateral, sem efetivo diálogo com a população.

Buscando aproximar-se da sociedade, o Tribunal de Contas da União (TCU), atualmente sob o slogan de Tribunal do Cidadão, passou a adotar um série de medidas que culminaram no mais recente instrumento para implementação da participação cidadã nas ações de controle externo do órgão, o Referencial de Participação Cidadã no âmbito do TCU (2025). Apesar de possuir caráter recomendatório, o documento busca atender à diretriz de colocar o cidadão no centro das ações do Tribunal e, enquanto instrumento oficial interno, organiza um conjunto de materiais teóricos, legais e práticos para embasar as unidades técnicas nas decisões acerca do processo de implementação da participação cidadã, sendo um marco na institucionalização desse assunto.

Com base neste cenário, este trabalho de conclusão de curso, situado na temática Participação Cidadã e Gestão Social na Administração Pública, busca responder a seguinte questão: como a Gestão Social, por meio de seus conceitos e valores, pode ajudar a concretizar as diretrizes do Referencial de Participação Cidadã do Tribunal de Contas da União?

Nesse sentido, tal movimento de abertura do Tribunal de Contas da União, por excelência um órgão de controle e aprimoramento da Administração Pública e considerando uma maior participação da sociedade em suas atividades, é um momento singular para a produção de pesquisa dessa natureza, pois contempla etapas da própria construção da política do órgão, como reuniões intersetoriais, situações de deliberação entre as partes, levantamento e análise de dados, dinâmicas de planejamento e produção de materiais. Academicamente analisadas, estas informações podem contribuir com pesquisas futuras de monitoramento e avaliação de ações e políticas no contexto de intersecção entre sociedade, Estado, controle, Administração Pública e os campos de Públicas e de Gestão Social.

### **1.1 Objetivo geral da pesquisa**

Analisar como a Gestão Social, por meio de seus conceitos e valores, pode ajudar a concretizar as diretrizes do Referencial de Participação Cidadã do Tribunal de Contas da União.

### **1.2 Objetivos específicos da pesquisa**

- Problematizar os principais conceitos e valores da Gestão Social;
- Investigar como o instrumento para participação cidadã no TCU foi pensado e quais desafios de implementação enfrenta;
- Propor categorias de análise a partir da Gestão Social para abordar as diretrizes do instrumento;
- Articular o diálogo entre a Gestão Social e o Referencial de Participação Cidadã no âmbito do TCU para fortalecer a participação cidadã nas ações de controle externo do órgão.

### **1.3 Estrutura da pesquisa**

Além desta introdução, o trabalho se divide em outros 5 capítulos. O Capítulo 2 corresponde, no primeiro momento, à análise bibliográfica do campo da Gestão Social e, em seguida, à definição das categorias de análise do trabalho. O Capítulo 3 explica a estrutura metodológica da pesquisa, apresentando a abordagem dos objetivos segundo as escolhas dos instrumentos empregados, entre análise bibliográfica, imersão em campo com análise documental e entrevistas, e análise cruzada. O Capítulo 4 dedica-se ao entendimento do Tribunal enquanto órgão e ao Referencial de Participação Cidadã em sua trajetória de desenvolvimento, para então descrevê-lo enquanto instrumento norteador de diretrizes e referências. Em seguida, o Capítulo 5 ocupa-se com a análise da pesquisa, triangulando os objetivos específicos, os achados e as categorias de análise deste trabalho com o conteúdo do Referencial. O Capítulo 6 é a conclusão do trabalho, seguido das referências, apêndices e anexos da pesquisa.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Os achados e avanços teóricos do campo da Gestão Social embasam a perspectiva analítica desta pesquisa para abordar as diretrizes que constituem a participação cidadã no âmbito do TCU. Buscando problematizar os valores do campo da Gestão Social e estruturar categorias de análise para esta pesquisa, apresenta-se um panorama referencial para tal aproximação acadêmica entre a vertente teórica e o objeto de estudo.

A produção acerca de Gestão Social ganhou volume e expressividade nas últimas décadas com textos que discutem seus fundamentos práticos e epistemológicos, seus métodos e instrumentos, seus valores, seus dilemas e suas contribuições às dinâmicas democráticas de interesse público. O Campo passou a figurar como objeto de estudo no Brasil no início da década de 1990 e vem se desenvolvendo por meio de diferentes frentes, tais como Tenório, 1998; Cançado, 2011; Schommer et al, 2011; França Filho, 2003; Bouldosa, 2013; e Giannella, 2018 (BOULLOSA, 202?), bem como por meio de concepções conceituais, dentre elas Tenório, 1998, 2008; Singer, 1999; Carvalho, 1999; Dowbor, 1999; Fischer, 2002;

França Filho, 2003, 2008; Maia, 2005; e Boullosa e Schommer, 2008, 2009 (ARAÚJO, 2020).

Boullosa (202?) ressalta, porém, que tais caminhos distintos convergem para o entendimento de que é impossível separar políticas públicas e política segundo a perspectiva da Gestão Social – em contraposição ao gerencialismo e às tradições racional-positivistas que reivindicam supostos processos neutros e técnicos desempenhados pela alta burocracia especializada e despolitizada em suas ações.

A rápida expansão do campo traz consigo tanto um novo guarda-chuva para amparar iniciativas acadêmicas e sociais díspares quanto suscita o debate acerca da manutenção da natureza inovadora da Gestão Social. As autoras Boullosa e Schommer (2008) afirmam que a Gestão Social carrega um aspecto de inovação social em sua natureza, pois refere-se a novas configurações da relação entre Estado, mercado e sociedade, com outros modos de problematização da realidade e um modelo de gestão voltado ao social e aos problemas sociais, problematizando os desafios da contemporaneidade, as tensões e conflitos locais e os recursos disponíveis “em prol de uma coletividade quase sempre pouco ativa e articulada” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, p. 7). A formulação e a implementação de uma gestão pensada a partir da Gestão Social busca trazer para o primeiro plano de ação as práticas que democratizam as relações sociais, privilegiam dimensões dialógicas e relacionais na gestão e geram participação e engajamento em consonância com processos decisórios de natureza *bottom-up*.

Abarcando um universo de práticas sociais, as autoras explicam que o termo designa, simultaneamente, “um modo de gerir, uma finalidade da gestão e um campo de gestão, tanto no âmbito societário como organizacional” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, p. 3). Enquanto finalidade ou objetivo, é uma gestão que escapa das tradicionais vertentes administrativas planejadas para fins econômicos, voltando-se, como destacam as autoras, *para* o social. Já enquanto dimensão processual, é importante o destaque dado ao aspecto social que perpassa os modos de exercer a gestão e os meios de participação que os processos gerenciais da Gestão Social privilegiam em relação aos parâmetros de modelos administrativos clássicos.

Além disso, a partir da produção de França Filho (2004) e Schommer e França Filho (2007), as autoras analisam os âmbitos societário e organizacional do campo. No âmbito societário, a Gestão Social vai de encontro com a noção de

gestão pública – onde o Estado gerencia as demandas e necessidades do social por meio, sobretudo, de políticas públicas – referindo-se “à gestão das demandas e necessidades do social [sendo o social entendido como] uma esfera de ação dos sujeitos, em interação com outras esferas da vida – econômica, cultural, política, ambiental” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, p. 3).

Por sua vez, vista pelo âmbito organizacional, a Gestão Social dá espaço para as dimensões e lógicas coletivas e autônomas, no lugar de dimensões e lógicas instrumentais e econômicas. Também por esse motivo, a Gestão Social se diferencia da gestão privada – frequentemente pautada por métodos e práticas de viés econômico-mercantil onde o econômico restringe-se à sua dimensão mercantil e tende a subordinar outros aspectos da sociedade como o social, o político, o cultural, tanto nas escolhas dos fins quanto dos meios (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008) – e da gestão pública – onde se realiza entre instituições e organizações ligadas ao Estado e, embora o contexto sócio-político-cultural possa influenciar no nível de presença de práticas democráticas, tecnoburocráticas ou clientelistas (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2007 apud BOULLOSA; SCHOMMER, 2008), ela frequentemente está alinhada à racionalidade técnica e instrumental e à lógica racional-burocrática.

Diante de tais modelos, a Gestão Social corresponde

[A]o modo de gestão originário de contextos sociais e organizacionais que não o do mercado ou do Estado, mas sim de uma esfera de ação pública não-estatal, no espaço de organização da sociedade civil e de suas interações com o Estado e o mercado. Nesse contexto de atuação, embora possa haver objetivos econômicos, estes costumam ser encarados como meios para atingir fins sociais. É precisamente esta inversão de prioridades entre o econômico e o social que define a especificidade da gestão social. Já o político ganha centralidade, uma vez que a noção de gestão social pressupõe uma ação política entre pessoas, organizações e interorganizações – agentes públicos e privados que se articulam e complementam, num espaço público compartilhado, em prol de objetivos coletivos, do bem comum (FRANÇA FILHO, 2004 apud BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, p. 4-5).

Tal proposta que a Gestão Social traz em sua natureza por meio de seus processos e finalidades de gestão é o que a torna um vetor de inovação e fortalecimento dos arranjos sociais e permite explorar as dimensões política e econômica da sociedade para além, respectivamente, das faces governamental e mercantil. Nesta linha, as autoras projetam que ela também é capaz de reconciliar economia e política, enquanto contribui para “avanços em termos de cidadania e de cultura política na sociedade, repelindo práticas de poder despóticas ainda vigentes,

heranças de uma cultura política clientelista e personalística” (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2007 apud BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, p. 5).

Para Tenório (2004 apud BOULLOSA; SCHOMMER, 2008), a Gestão Social depende de mecanismos gerenciais inovadores com capacidade de abrir espaço para o diálogo, a participação e o empoderamento das pessoas em suas heterogeneidades, a transparência, a visibilidade, a avaliação das práticas adotadas e a articulação entre Estado, empresas e organizações da sociedade civil (OSCs), de modo que “[a] própria definição dos objetivos ou fins sociais, bem como dos meios para alcançá-los, exige a participação de diversos atores, visões e interesses, em interação por meio de relações dialógicas” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, p. 5).

Segundo o autor, a Gestão Social fundamenta-se na ação comunicativa, de modo a performar como um processo dialógico cujo poder de decisão é compartilhado entre as pessoas participantes – em consonância com Gondim, Fischer e Melo que pensam o adjetivo social de Gestão Social como o espaço das relações sociais onde todos têm direito à fala (apud BOULLOSA; SCHOMMER, 2008; ARAÚJO, 2012), ou “um espaço público de inter-relações” (ARAÚJO, 2012 apud TENÓRIO; ARAÚJO, 2020). As autoras também lembram que Tenório chama atenção para a necessidade de se consolidar um arcabouço metodológico para a Gestão Social que não ignore os avanços alcançados pela ciência administrativa, mas que reconheça as limitações da racionalidade gerencial aplicada ao mundo gerencialista e corporativista privado e os aborde a partir das especificidades geradas pelo comprometimento com o social, de modo a compreender que a “gestão não é um mal em si, sendo legítima inclusive a necessidade de racionalização e lucratividade, desde que haja prioridade com as preocupações em melhorar as relações humanas e a vida social” (GAULEJAC, 2007 apud ARAÚJO, 2012, p. 57), utilizando a razão “a partir do consenso alcançado por uma ação social baseada na comunicação, no diálogo e não puramente na estratégia [configurando-se como] uma práxis social voltada para um conhecimento reflexivo” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, p. 9).

Boullosa e Schommer também se perguntam sobre a institucionalização da Gestão Social, sua conversão de processo para produto e, com isso, a possível inibição do fator inovação que o modelo traz em sua natureza. Dessa discussão, é interessante notar que a institucionalização do campo e sua transformação em

produto abriu espaço para leituras onde o foco está no ensino e na formação de gestores sociais equipados com métodos aplicáveis e adaptáveis às circunstâncias locais. Como ressalva, essa perspectiva representa apenas a parte prescritiva do campo frente à potencialidade do entendimento de Gestão Social enquanto processo, cuja natureza se relaciona às dinâmicas cognitivas individuais e coletivas de aprendizagem e contexto. As autoras acreditam que cabe ao campo da Gestão Social o fomento e o reconhecimento de práticas diferenciadas, inovadoras e bem sucedidas, mesmo que destinadas a contextos muito específicos, pois podem desencadear ações e articulações de maior alcance que questionem “políticas e estruturas mais abrangentes, especialmente pela articulação de diversos atores e gerando conhecimentos inovadores em gestão, os quais possam ser apropriados, inclusive, pela gestão pública e pela gestão privada” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, p. 11).

A potencialidade da Gestão Social para se pensar novas dinâmicas sociais também é abordada no trabalho de Peres (2020). Ao considerar o termo como um paradigma (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015 apud PERES, 2020) epistemológico e deontológico, a pesquisadora reflete que é possível, a partir de contextos específicos, repensar a “gestão de *públicos*, de *práticas*, de temporalidades, de territorialidades, de políticas e de experiências” (PERES, 2020, p. 55, grifo da autora), de modo a desempenhar a função de um dispositivo ou tecnologia social

“(…) de organização, de mediação e de um tipo de tomada de decisão idealmente dialógica, horizontal, inclusiva, coletiva, transparente, livre de coerção e comprometida com o desencadeamento de processos de aprendizagem e de coprodução (sociopolítica, socioeconômica, socioambiental, sociocultural, etc.)” (PERES, 2020, p. 55).

Embora nesta função de tecnologia social a Gestão Social pareça trabalhar para a obtenção de consenso, a autora reforça antes a oportunidade de abordá-la em sua dimensão de “compartilhamento e de cogestão de ideias, intenções, interesses, opiniões, desejos, afetos, intuições, divergência, conflitos, etc., visando um novo entendimento, adequado a cada realidade (FRANÇA FILHO; BOULLOSA, 2015)” (PERES, 2020, p. 56).

Bem como Boullosa fala em múltiplas vertentes de estudo da Gestão Social, Tenório e Araújo (2020) também reforçam que o conceito está presente na agenda da academia brasileira, mesmo que ainda desconhecido por grande parte dela ou do

contexto internacional e permaneça sem unanimidade quanto a sua compreensão, com a presença de múltiplos conceitos e uma polissemia sobre Gestão Social (ARAÚJO, 2012 apud TENÓRIO; ARAÚJO, 2020). Para definir Gestão Social, os autores apontam primeiro para o que Tenório chama de gestão estratégica,

“um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementado através da interação de duas ou mais pessoas, na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s). Por extensão, neste tipo de ação gerencial o sistema-empresa determina suas condições de funcionamento e o Estado se impõe sobre a sociedade. É uma combinação de competência técnica com atribuição hierárquica, o que produz a substância do comportamento tecnocrático. Por comportamento tecnocrático, entendemos toda ação social implementada sob a hegemonia do poder técnico ou tecno-burocrático, que se manifesta tanto no setor público quanto no privado, fenômeno comum às sociedades contemporâneas” (TENÓRIO, 1998 apud TENÓRIO; ARAÚJO, 2020).

Para os autores, esse tipo de gestão, por sinal predominante nas organizações, preconiza um modo de produção reprodutor de exclusões e desigualdades, centra-se no cálculo e na operacionalidade do mercado e carrega em sua natureza a lógica gerencialista, com “regras racionalistas, prescrições precisas, instrumentos de medida sofisticados, técnicas avaliativas objetivas, mas também se usam ‘regras irracionais, de prescrições irrealistas, de painéis de bordo inaplicáveis e de julgamentos arbitrários’ (GAULEJAC, 2007 apud TENÓRIO; ARAÚJO, 2020, p. 892). Logo, eles defendem que este é um modelo de gestão incapaz de atender às necessidades republicanas e ao bem comum da sociedade – gerencialmente agredida e centrada no mercado. Para além de um conceito que implica em práticas condutoras de comportamento, o que os autores procuram para a Gestão Social é “um conceito de gestão cujos resultados e práticas tenham significado às demandas da sociedade, do bem comum, por meio de arranjos coletivos internos às organizações, assim como destas com a sociedade” (TENÓRIO; ARAÚJO, 2020, p. 903).

Nesse sentido, a Gestão Social é um processo gerencial que busca “substituir a gestão tecnoburocrática, monológica por um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio dos diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO, 1998, p. 16 apud TENÓRIO; ARAÚJO, 2020, p. 892-893), e “a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação [seja qual for o tipo] de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais” (TENÓRIO, 2008, p. 39 apud TENÓRIO; ARAÚJO, 2020, p. 893), de modo a voltar-se para “a mudança e inovação dos padrões vigentes, [como] promotora do

desenvolvimento socioterritorial, do fortalecimento da democracia, da consolidação da cidadania e da governança” (ARAÚJO, 2012 apud TENÓRIO; ARAÚJO, 2020, p. 893).

“A racionalidade instrumental deve ser submetida ao crivo daqueles a ela concernentes, horizontalmente legitimada, e não imposta de cima para baixo. Portanto, a gestão que propomos não é um mero processo participativo no qual os envolvidos são somente convocados e não decidem. O processo que propomos sob a perspectiva da gestão social é, ao mesmo tempo, dialógico e deliberativo. Dialógico na medida em que todos possam refletir e expor seus argumentos e deliberativo na medida em que a tomada de decisão é democrática” (TENÓRIO; ARAÚJO, 2020, p. 903).

Boullosa (202?) também situa Gestão Social como uma ação organizacional em oposição a qualquer pretensão gerencialista de atividades técnicas neutras e encadeadas em um processo despolitizado desempenhado pela alta burocracia especializada. Evocando suas costuras com a escola de Estudo Crítico de Políticas Públicas, ela ressalta a natureza emancipatória da Gestão Social, ancorada no Pensamento Crítico Latino-Americano e implicada em amplos quadros de valores – negando assim a lógica gerencialista de gestão. Pensamento latino-americano este que traz consigo os alicerces da decolonialidade epistemológica e ontológica possíveis de serem alcançadas pela gestão social e, de modo interdisciplinar, “busca uma radical humanização da gestão numa óptica dialógica, a fim de que possa ser mais libertadora, e não opressora” (TENÓRIO; ARAÚJO, 2020, p. 894).

Para a autora, Gestão Social e seus estudos tendem a ressignificar o conceito de gestão pública, reforçando que as noções de emancipação e dialogicidade perpassam a compreensão do conceito em diferentes pensadores, ora entendido de maneira mais próxima ao conceito de ação pública, como uma “gestão institucionalmente co-produzida das demandas sociais” (SCHOMMER et al, 2011 apud BOULLOSA, 202?, p. 14); ora tomada como uma forma de “gestão das demandas sociais realizadas pela própria sociedade” (FRANÇA FILHO, 2003 apud BOULLOSA, 202?, p. 14); ora tratada como um “conjunto de instrumentos que permite processos de cooperação social em contextos de políticas públicas [assumindo uma] dimensão política” (BOULLOSA, 2013, 2019; GIANNELLA, 2018 apud BOULLOSA, 202?, p. 14); ou ainda, vista como uma tomada de decisão realizada em uma esfera pública de maneira “coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como

processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011 apud BOULLOSA, 202?, p. 14).

Este último conceito, apresentado por Cançado, Tenório e Pereira, imprime um sentido de “ação gerencial dialógica” à Gestão Social, “típica das sociedades democráticas contemporâneas, especialmente, naquelas em que se manifesta a cidadania deliberativa como forma de expressão da emancipação da sociedade em relação ao Estado e ao mercado” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022, p. 84). Nele estão presentes quatro categorias teóricas que delimitam o significado do termo e permitem condições para o estabelecimento de aspectos subsequentes do campo. A primeira, base da Gestão Social, é a tomada de decisão coletiva, sujeita a três condições interdependentes: todos os envolvidos devem ter liberdade para manifestar dialogicamente o que pensam (FREIRE, 1987, 1996, 2001 apud CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022), a decisão deve ser livre de coerção (TENÓRIO, 2008 apud CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022), e sua condução deve seguir o caminho do entendimento e da argumentação e não da negociação em seu sentido utilitário. A segunda é a dialogicidade, entendida como “o próprio diálogo no sentido amplo, em que todos falam, ouvem e consideram o que os outros dizem, [...] a capacidade de se comunicar e, por consequência, se entender com outras pessoas” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022, p. 153). A terceira característica é a transparência. Visto que o processo decisório se estrutura em entendimento, emprego de linguagem e comunicação entre os envolvidos, todas as informações devem estar disponíveis a todos, sem margem para assimetrias, e sua linguagem deve ser inteligível a todos. Por fim, a quarta categoria é a emancipação,

“(...) emancipação como o próprio objetivo e resultado da Gestão Social como processo baseado na cidadania deliberativa. A participação efetiva no processo de tomada de decisão traz crescimento e amadurecimento para os atores (FREIRE, 1987; 1996; 2001), que ampliam sua visão de mundo como seres humanos dotados de razão e cidadãos participantes de uma esfera pública” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022, p. 128).

Cidadania deliberativa é empregada pelos autores no sentido trabalhado por Tenório. Para ele, a cidadania deliberativa é o próprio processo pelo qual se desenvolve a Gestão Social (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022, p. 179); um “processo participativo de deliberação baseado essencialmente no entendimento (e não no convencimento ou negociação) entre as partes” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022, p. 109). Estar baseado nela significa buscar “a legitimidade das

decisões [...] em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2008, p. 160 apud CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022, p. 109), fazendo jus à multiplicidade de formas de comunicação e unindo “os cidadãos em torno de um entendimento ético” (TENÓRIO, 2008, p. 167 apud CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022, 109).

Quanto a esfera pública, ela é o espaço de desenvolvimento da Gestão Social, de intermediação entre Estado, sociedade e mercado, onde “as pessoas privadas se encontr[am] [publicamente, a fim de deliberar] sobre suas necessidades e futuros” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022, 142). Tem-se assim que “o procedimento da prática da *cidadania deliberativa na Esfera Pública é a participação*’ (TENÓRIO, 2008, p. 171, grifo do autor)” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022, p. 109).

“Diferente de um processo centralizador, tecnoburocrático, elaborado em gabinetes, em que o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão, sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a Esfera Pública deve identificar, compreender, problematizar e propor as soluções dos problemas da sociedade, a ponto de serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo’ (TENÓRIO, 2008, p. 162)” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022, p. 109).

Sobre participação, os autores defendem que “as pessoas têm o ‘direito’ (no sentido amplo do termo) de participar das decisões que irão afetar suas vidas” de modo que “participar se aprende participando, Gestão Social se aprende fazendo parte do processo, ou seja, se aprende durante e não antes ou depois, na linha de Freire (1987; 1996; 2001)” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022, p. 181). “[A] participação pode e deve ser (re)construída no espaço público. [...] Desta forma, a proposta seria a construção da participação/cidadania durante o processo e não depois de uma educação ampla” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022, p. 122”.

Assim, uma vez realizado este breve levantamento do campo da Gestão Social, é possível estruturar as categorias teóricas que serão empregadas na análise do Referencial de Participação Cidadã no âmbito do TCU. O Quadro 1 esquematiza tal instrumento ao vincular cada uma das categorias de análise, primeiramente, aos autores e obras a partir dos quais as categorias foram propostas e, em seguida, ao descritivo que explica qual o entendimento formulado para cada categoria.

Quadro 1 – Categorias de análise da pesquisa

Conceito	Autores (ano)	Descritivo
1. Institucionalização e Natureza Inovadora	Rosana de Freitas Boullosa; Paula Chies Schommer (2008)	A institucionalização da participação deve fomentar sua natureza inovadora de entender, problematizar e intervir no arranjo social de modo democrático, dialógico e deliberativo, sem reduzi-la a aplicações prescritivas de manuais.
2. Dialogicidade e Transparência	Airton Cardoso Cançado; Fernando Guilherme Tenório; José Roberto Pereira (2022)	Todas as partes devem ser capazes de dialogar no sentido mais amplo de comunicação, em que todos falam, ouvem e consideram aquilo dito, se comunicando e se entendendo com as outras partes, bem como ter acesso às informações de modo simétrico e transparente, em linguagem inteligível a todos.
3. Participação e Cidadania Deliberativa	Rosana de Freitas Boullosa; Paula Chies Schommer (2008). Airton Cardoso Cançado; Fernando Guilherme Tenório; José Roberto Pereira (2022).	O poder decisório e a legitimidade das decisões devem ser alcançados por meio de um processo participativo dialógico e deliberativo pautado por inclusão, pluralismo e igualdade participativa, sem coerção.
4. Reflexividade e Emancipação	Rosana de Freitas Boullosa; Paula Chies Schommer (2008). Rosana de Freitas Boullosa (2019, 202?). Fernando Guilherme Tenório; Edgilson Tavares de Araújo (2020). Airton Cardoso Cançado; Fernando Guilherme Tenório; José Roberto Pereira (2022).	Poder e autoridade decisórios devem ser compartilhados entre as partes, fomentando a capacidade de reflexão durante o processo participativo, de modo a reverberar sobre o próprio curso das ações e gerar crescimento e amadurecimento quanto às relações sociais na esfera pública, à cidadania e à cultura política das partes, afastando a sociedade de práticas antidemocráticas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3 METODOLOGIA

Buscando responder ao objetivo geral de como a Gestão Social, por meio de seus conceitos e valores, pode ajudar a concretizar as diretrizes do Referencial de Participação Cidadã do Tribunal de Contas da União, este trabalho de conclusão de curso dialoga com a tradição pós-positivistas do fazer ciência. Inserida na escola dos Estudos Críticos em Políticas Públicas, a pesquisa entende a realidade social como uma realidade dinâmica, socialmente construída, percebida e vivida também por meio dos valores que subjazem as disputas políticas em torno de qual modelo de sociedade brasileira deve ser seguido. A estratégia de condução do trabalho é predominantemente qualitativa e interpretativa, sendo seus principais métodos de pesquisa: análise bibliográfica e documental, entrevista e análise cruzada. Seu escopo é cerceado ao âmbito das dinâmicas normativas internas do Tribunal de Contas da União e pautado pela lente do campo da Gestão Social, de modo que os achados e os apontamentos sobre participação cidadã são voltados e aplicados ao contexto do TCU. Para cumprir seu propósito, o trabalho possui quatro objetivos específicos, abordados e alcançados por meio dos instrumentos de pesquisa e análise descritos no Quadro 2.

Quadro 2 – Objetivos específicos e instrumentos da pesquisa

<b>Objetivo específico</b>	<b>Instrumentos de pesquisa</b>	<b>Desenvolvimento no texto</b>
1. Problematizar os principais conceitos e valores da Gestão Social;	Análise bibliográfica	Principalmente no Capítulo 2
2. Propor categorias de análise a partir da Gestão Social para abordar as diretrizes do instrumento;	Análise bibliográfica	Principalmente no Capítulo 2
3. Investigar como o instrumento para participação cidadã no TCU foi pensado e quais desafios de implementação enfrenta;	Análise documental; Entrevistas	Principalmente no Capítulo 4
4. Articular o diálogo entre a Gestão Social e o Referencial de Participação Cidadã no âmbito do TCU para fortalecer a participação cidadã nas ações de controle externo do órgão;	Análise bibliográfica; Análise cruzada	Principalmente no capítulo 5

Fonte: Elaborado pelo autor.

### **3.1 Análise bibliográfica**

O percurso da pesquisa inicia-se pelo levantamento, análise e costura dos fundamentos teóricos do campo da Gestão Social, realizados por meio de análise bibliográfica com o foco de alcançar os dois primeiros objetivos específicos da pesquisa. De acordo com Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é aquela desenvolvida com base em fontes secundárias, tais como livros e artigos científicos. Ela permite que o pesquisador tenha acesso a amplos conjuntos de informações, fenômenos, fatos e discussões anteriormente produzidos e disponibilizados, sem precisar produzi-los direta ou novamente – atentando, claro, à qualidade e à consolidação da fonte escolhida.

Nesse sentido, a seleção da bibliografia trabalhada nesta pesquisa foi realizada sob a curadoria da orientadora da pesquisa, em consonância com o clube de leitura de Gestão Social oferecido pelo grupo de pesquisa Processos de Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social, no qual ela foi idealizadora e facilitadora dos encontros. Durante as sessões realizadas de forma remota ao longo do segundo semestre de 2024, o campo foi discutido a partir de aspectos como origem, fundamentos teóricos, valores e métodos do campo, servindo como mediação para o percurso analítico exposto no capítulo anterior.

### **3.2 Imersão em campo**

Consolidados os avanços bibliográficos, o trabalho entrou em uma fase de levantamento de dados primários acerca das diretrizes de participação cidadã no Tribunal de Contas da União. Nela, investigou-se o contexto histórico e características do órgão, bem como os desafios e as oportunidades para a implementação da política por meio de um período de imersão no próprio TCU. Essa imersão em campo aconteceu no contexto da disciplina Residência em Políticas Públicas, sendo a Diretoria de Inovação e Cultura (Diric) do Instituto Serzedello Corrêa (ISC) o ponto focal para contato. Isso porque, além desta diretoria tradicionalmente prestar serviços e realizar ações voltados para a promoção do controle social e da educação cultural junto à sociedade, a diretora da Diric à época fez parte do Grupo de Trabalho (GT) designado para alinhar, aprimorar e disseminar

as práticas de participação cidadã no TCU – caracterizando-a como uma importante figura no contexto da pesquisa.

Com a proposta de atacar o terceiro objetivo específico da pesquisa, esta fase de imersão foi dividida em dois momentos, cada qual representado por um método de pesquisa. São eles: pesquisa e análise documental e realização de entrevistas.

### **3.2.1 Análise documental**

A fase de pesquisa e análise documental contou com visitas ao ISC, embora seu desenvolvimento tenha acontecido principalmente por meio digital. Como lembra Gil (2002), pesquisa bibliográfica e pesquisa documental são muito semelhantes, diferenciando-se essencialmente em relação à natureza de suas fontes, de modo que a pesquisa documental “vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (GIL, 2002, p. 45). São fontes primárias.

A pesquisa documental foi realizada nos repositórios de consulta pública do Tribunal de Contas da União, sendo eles o Boletim Eletrônico União, a Plataforma de Pesquisa Integrada TCU e o Portal TCU. Foram empregadas separadamente as palavras-chave "participação cidadã" e “Referencial de Participação Cidadã” na pesquisa. Entre boletins, referenciais, portarias, ordens de serviço, acórdãos e planos estratégicos, além de notícias, foram coletados 44 documentos.

Parte desse material levantado continha referências a outros documentos, direta ou indiretamente ligados às articulações em torno da participação cidadã, e contribuíram para compor a percepção do processo de constituição da política no órgão. Os documentos normativos encontrados permitiram acompanhar a estrutura institucional por trás da política. Já os documentos de planejamento apresentaram em linhas gerais as propostas de trabalho e expectativas dos dirigentes com a inserção da participação cidadã nos planos da instituição. Por fim, as notícias coletadas serviram como um termômetro para acompanhar a capilaridade do assunto no órgão e as ações realizadas em prol das diretrizes.

### 3.2.2 Entrevistas

O segundo método desta fase foi a realização de entrevistas com atores-chave do processo. Por meio da elaboração de um roteiro que intercala perguntas pré-definidas e espaço para contribuições espontâneas das pessoas entrevistadas, categorizando a entrevista como semi-estruturada, foi possível confirmar dados pré-levantados e coletar dados não documentados e que fazem parte do cotidiano da instituição acerca do objeto de pesquisa.

O grupo de servidores do órgão considerado chave para a pesquisa foi aquele designado pela Ordem de Serviço CCG nº 01, de 16 de abril de 2024, como Grupo de Trabalho para elaborar proposta de estratégia sobre participação cidadã no âmbito do TCU (BRASIL, 2025).

Como procedimento pré-entrevista, foi estabelecido contato com a Diretora da Diric para reforçar a pauta relativa ao Referencial de Participação Cidadã, a natureza acadêmica da entrevista e o posterior tratamento das informações coletadas a partir da perspectiva teórica da Gestão Social. As duas figuras centrais do GT aceitaram o convite e foram entrevistadas.

Por sua vez, o roteiro das entrevistas contou com seis perguntas abertas, das quais cinco possuíam orientações específicas e a última abria espaço para contribuições livres da pessoa entrevistada. A duração da dinâmica foi estimada entre 30 e 45 minutos. O Apêndice A apresenta as perguntas realizadas e uma breve descrição do meu objetivo com a formulação de cada questão, bem como perguntas secundárias para auxiliar no foco da dinâmica.

As entrevistas foram conduzidas pelo autor desta pesquisa<sup>1</sup>, gravadas em áudio mediante consentimento da pessoa entrevistada e realizadas com data e hora pré-estabelecidas. Elas aconteceram nos dias 13 e 21 de novembro de 2024, datas que coincidiram com o período de divulgação e acesso para consulta pública da prévia do Referencial, entre 5 e 15 de novembro (além de outros 7 dias de prorrogação), como mostra o Anexo B. As contribuições e revisões coletadas serviram de base para a primeira versão do documento, divulgada em fevereiro de 2025.

---

<sup>1</sup> Como ressalva, e mesmo em trocas construtivas e amistosas, existe a possibilidade de uma relação assimétrica de diálogo entre o entrevistador, estudante de graduação, e os entrevistados, atores importantes do cenário da Administração Pública, e este fator pode influenciar na profundidade e objetividade dos dados coletados.

A primeira entrevista (Apêndice B) foi realizada na tarde do dia 13 de novembro de 2024 com a Diretora de Inovação e Cultura do Instituto Serzedello Corrêa, Auditora Federal de Controle Externo de carreira e responsável por gerenciar as ações do Centro Cultural TCU e do Laboratório de Inovação e Coparticipação do TCU, além de membro efetiva do Grupo de Trabalho responsável pelo desenvolvimento do Referencial de Participação Cidadã no âmbito do TCU. Como a entrevistada estava em uma viagem de trabalho fora de Brasília, a conversa foi viabilizada de maneira remota, via plataforma Teams.

Em posse do roteiro e com a necessidade de brevidade na condução do encontro, a entrevista teve aproximadamente 24 minutos de duração de áudio, porém forçadamente dividida em duas partes devido a oscilações e queda de sinal da internet, resultando no tempo total de 38 minutos – ainda dentro do tempo acordado. O consentimento para gravação da entrevista foi dado no início do registro de áudio.

A segunda entrevista (Apêndice C) foi realizada na manhã do dia 21 de novembro de 2024 com o Coordenador do Grupo de Trabalho sobre participação cidadã no TCU, assessor da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) e principal articulador do assunto no órgão desde o início da tramitação interna. Esta entrevista também foi viabilizada de maneira remota, via plataforma Teams. Ela teve 40 minutos de duração e o consentimento do entrevistado para gravação da conversa foi dado no início do registro de áudio.

### **3.3 Análise cruzada**

Por fim, tem-se a análise cruzada qualitativa e interpretativa das informações coletadas, buscando aproximar as percepções e convergir os achados em forma de propostas estratégicas para o fortalecimento da participação cidadã no TCU baseadas nos valores e instrumentos da Gestão Social.

Esta análise é organizada de acordo com as categorias de análise formuladas no Capítulo 2 e realizada por meio da triangulação de 3 aspectos desta pesquisa: os objetivos específicos da pesquisa; os achados da pesquisa, com pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas; e as 4 categorias de análise propostas. As

categorias são: Institucionalização e Natureza Inovadora; Dialogicidade e Transparência; Participação e Cidadania Deliberativa; e Reflexividade e Emancipação.

## **4 ENTENDENDO O REFERENCIAL DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DO TCU**

A primeira versão do Referencial de Participação Cidadã no âmbito do TCU acaba de ser lançado, mas para compreender o projeto de implementação da participação da sociedade nas atividades do TCU é preciso antes fazer um panorama sobre a própria instituição, mapear os momentos onde a discussão foi de algum modo pautada ou iniciativas isoladas de auditorias com esse espaço foram realizadas e assim tatear as dinâmicas recentes de constituição das diretrizes presentes no documento.

### **4.1 Sobre o Tribunal de Contas da União**

Os primeiros momentos da fundação do Tribunal de Contas da União remontam ao final do século XIX, quando Ruy Barbosa, então primeiro Ministro da Fazenda do Governo Provisório, articulou a classe política em torno do Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, para a criação de uma instituição de controle das contas públicas, capaz de fiscalizar as receitas e as despesas do país segundo os princípios de independência, exatidão contábil e legalidade do ato. Meses depois, em 12 de dezembro de 1982, o Decreto-Provisório 1.166 incentivado por Innocêncio Serzedello Corrêa, Ministro da Fazenda à época, permitiu a aceleração de sua implementação e organização (TCU, 2022).

Em sua origem, o órgão era composto por apenas quatro membros: o presidente do Tribunal, no caso o Ministro e Secretário de Negócios da Fazenda, único a possuir poder de voto deliberativo; o Inspetor-Geral, com funções de vice-presidente; e o Contador-Geral do Tesouro. Estes três cargos eram ocupados por pessoas indicadas pelo Presidente. Por sua vez, o quarto membro possuía a função de Procurador-Geral e era nomeado pelo colegiado do Tribunal.

Atualmente, a Corte é composta por 9 ministros, sendo seis escolhidos pelo Congresso Nacional e três indicados pelo Presidente da República em um cenário definido da seguinte maneira: um dentre os ministros-substitutos, um dentre os membros do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) e um de escolha livre do Presidente, mas que deve passar por aprovação no Senado Federal. Outros quatro ministros-substitutos, selecionados por meio de concurso público de provas e títulos, e um representante do MPTCU completam as sessões do Plenário. Por sua vez, o MPTCU é composto por um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, todos aprovados em processo semelhante aos ministros-substitutos. Além disso, as câmaras são formadas cada uma por quatro ministros, dois ministros-substitutos e um representante do MPTCU. Segundo a publicação oficial Conhecendo o TCU (BRASIL, 2022), o Tribunal de Contas da União delibera acerca de atividades por meio do Plenário e de duas câmaras. Tanto a estrutura completa do TCU no ano de 2025 (Figura 1) quanto as responsabilidades de Plenário e câmaras (Figura 2) estão descritas no Anexo A.

A missão do TCU é “aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”, buscando ser “referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável” (TCU, 2022, p. 14). A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 71 (BRASIL, 1988) e a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências (BRASIL, 1992), estabeleceram novos horizontes de competências e jurisdição para o Tribunal em sua função de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. Dessa forma, o TCU deve:

“O Tribunal de Contas da União é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. [...] [No exercício do controle externo também] cabe julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, assim como as contas de qualquer pessoa física ou jurídica que ocasionar perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário” (BRASIL, 2022, p. 14-15).

Embora não mencionem explicitamente a participação da sociedade, esses dois instrumentos estabelecem a base para a atuação do TCU na fiscalização dos recursos públicos, fato que gera a necessidade de transparência, a abertura à sociedade e a promoção ao controle social. Contudo, o processo de abertura da administração pública para a participação da sociedade nos órgãos e esferas

administrativas do Estado brasileiro não vem acontecendo de modo síncrono aos instrumentos que a evocam, como mostra o artigo de Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020).

Os autores analisaram a permeabilidade dos Tribunais de Contas (TC) brasileiros à sociedade a partir dos portais na internet seguindo três pontos de observação: transparência dos portais, transparência das atividades de fiscalização e mecanismos para a participação cidadã.

O estudo conclui que os Tribunais são "insulados, burocratizados e, apesar de terem um relevante papel no contexto republicano, [são] pouco democráticos" (2020, p. 201), mantendo-se isolados da sociedade e distantes do controle social sobre suas ações. Para eles, apesar dos discursos proferidos por ministros e conselheiros em alusão à participação social, os "mecanismos de auxílio ou de facilitação do exercício do controle social sobre a administração pública" (2020, p. 216) são frágeis, muito embora a realidade a partir do período de redemocratização do país, com a Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) e a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) e, mais recentemente, a Lei das Ouvidorias (BRASIL, 2017), permita novas possibilidades.

Nesse cenário, os autores apontam para avanços, ainda que incrementais, em direção à participação e ao controle social, relevando que podem existir forças dicotômicas nesses órgãos:

"[A]pesar de haver forças de resistência nessa burocracia pública, muitas das mudanças e dos avanços ocorridos nos TC decorrem da própria resiliência de parte dessa burocracia (Loureiro et al., 2008), indicando que características patrimonialistas e clientelistas convivem com forças inovadoras e transformadoras dessas estruturas" (Rocha, Zuccolotto e Teixeira, 2020, p. 216-217).

Então, embora não haja uma legislação específica que detalhe a participação da sociedade nas atividades do TCU, é a combinação das disposições constitucionais e legais e das iniciativas do próprio Tribunal de Contas da União que permite espaço para a construção de um projeto de participação cidadã no órgão.

## 4.2 Sobre o projeto de participação cidadã no âmbito do TCU

Com o período de imersão no Tribunal de Contas da União e as entrevistas realizadas com dois dos atores-chave do Grupo de Trabalho para elaboração do Referencial (Apêndices A, B e C), foi possível recuperar momentos importantes do processo de construção do projeto para implementação da participação cidadã no Tribunal.

A ideia de participação da sociedade no controle de contas e políticas públicas não é novidade no horizonte do TCU. Como mostrado, o arcabouço institucional e o arranjo democrático da sociedade pressupõem não apenas a transparência e a prestação de contas de órgãos como o Tribunal, mas também a viabilização de instrumentos que possibilitem a participação social. Ainda assim, ao longo dos mais de 130 anos de instituição, o tema foi majoritariamente impulsionado por iniciativas isoladas dentro do próprio órgão que encontravam reciprocidade no cenário mais amplo da administração pública nacional e internacional, mas não se ancoravam em uma diretriz estratégica ou objetivo específico da alta administração do TCU. Esse foi o diagnóstico apontado pelo Grupo de Trabalho designado, por meio da Ordem de Serviço SEGECEX nº 4, de 28 de setembro de 2021 (apud BRASIL, 2025), cujo objetivo era “elaborar proposta de estratégia com objetivo de definir e fomentar formas de participação social nas atividades de controle do TCU” (BRASIL, 2022). O GT também apontou a ausência de uma unidade responsável pelo tema como um fator negativo para o desenvolvimento institucional da pauta.

Segundo os atores entrevistados nesta pesquisa, a participação cidadã foi institucionalizada como prioridade nos planos de gestão do TCU sob a influência da Gestão 2023-2024, especialmente devido à atuação simultânea da Presidência na Intosai. Nesse período, importantes resultados alcançados e posicionamentos foram alcançados em direção à institucionalização da pauta, dentre eles:

- A adesão do TCU à Comissão de Participação Cidadã (CPC) da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) e à Força-Tarefa de Participação Cidadã e Interação com a Sociedade Civil (TFCP) no âmbito do Comitê de Criação de Capacidades (CBC) da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai) (BRASIL, 2023);

- A criação da Secretaria de Soluções Consensuais e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), responsável por “planejar, de modo articulado com as demais secretarias de controle externo, e coordenar a execução da estratégia de participação cidadã no âmbito da Segecex” (BRASIL, 2024);
- A consolidação dos trabalhos do GT Participação Cidadã no âmbito da Rede Integrar, formado por 15 dos 33 TC, em um relatório que detalha a implementação da participação cidadã nas atividades de controle externo, apresentando o “contexto legislativo, conceitos, princípios e experiências de órgãos de controle no Brasil e no exterior [bem como] sugere medidas que podem ser adotadas pelos tribunais e a Rede Integrar” (BRASIL, 2023). e
- A publicação da Portaria-SEGECEX nº 24/2023, de 19 de junho de 2023 (Anexo C), que aprova dezesseis diretrizes sobre participação cidadã no âmbito das ações da Secretaria-Geral de Controle Externo (BRASIL, 2023).

Esta última publicação também resgata alguns marcos temporais sobre a trajetória da participação cidadã antes de sua institucionalização. São eles:

- A aprovação da Portaria-TCU nº 141, 1º de abril de 2015, com o Plano Estratégico para o período 2015-2021 no qual havia o direcionamento para “implementar parcerias com centros de ensino e pesquisa e com setores da sociedade organizada” (BRASIL, 2015);
- A aprovação da Portaria-TCU nº 345, de 4 de dezembro de 2018, com o conteúdo do Roteiro “O TCU e o Controle Social” (BRASIL, 2018); elaborada com base nas experiências do TCU e que trazia como objetivos: difundir para as unidades do Tribunal as oportunidades de ações de controle em parceria com a sociedade; alertar estas unidades acerca da necessidade de gerenciamento de riscos nessas ações; e fornecer bases para a elaboração de uma estratégia para fortalecer a parceria com a sociedade para o controle da Administração Pública (BRASIL, 2025); e
- O Acórdão 2050/2022-TCU-Plenário, entendendo que “a aproximação entre a sociedade e os organismos do Estado não somente é possível, como absolutamente desejável, permitindo que o controle sobre os escassos recursos públicos seja feito de forma mais ampla e sob o escrutínio ativo de representantes da sociedade” (BRASIL, 2022);

Segundo informações coletadas nas entrevistas (Apêndices B e C), a Portaria-SEGECEX nº 24/2023 foi formulada coletivamente a partir da atuação da SecexConsenso. A Secretaria mapeou entre as unidades do Tribunal as ações dos últimos cinco anos as quais seus auditores julgavam alinhadas com a temática de participação cidadã. Essas informações foram analisadas, dialogadas com referências teóricas e práticas tanto nacionais quanto internacionais e trabalhadas pelo GT do TCU.

As diretrizes foram instituídas com o intuito de "ampliar o relacionamento institucional com a sociedade em todas as fases das ações de controle externo do TCU, bem como em painéis, diálogos públicos e outros eventos" (BRASIL, 2023). Nesse sentido, e mesmo que o documento deixe claro o seu caráter recomendatório ao afirmar que tais diretrizes devem ser implementadas pela respectiva unidade responsável pela ação de controle externo conforme sua própria avaliação de conveniência, oportunidade e risco, o movimento de institucionalização da participação cidadã no Tribunal se tornou um ato concreto e abriu espaço para diversas outras iniciativas correlatas. Um forte desdobramento, por exemplo, foi a inserção do termo no Plano Estratégico do TCU para os anos de 2023 a 2028, principalmente na forma da Diretriz V, sobre reforço à integração do TCU com a sociedade, das Diretrizes para construção de objetivos e resultados-chave corporativos no nível tático do planejamento (BRASIL, 2024). Diz o texto que

“[a] troca de informações com os cidadãos será um instrumento essencial para aprimorar a administração pública e concretizar os valores democráticos. [...] Trataremos a comunicação institucional como ferramenta estratégica para divulgar para a sociedade os temas de maior relevância tratados pelo TCU. Por meio de ações de comunicação efetivas, possibilitaremos que a sociedade conheça as atividades do tribunal, ganhe interesse nos temas tratados e se engaje na participação cidadã” (BRASIL, 2024, p. 64)

Atualmente, com a posse do novo Ministro-Presidente da Corte, o Tribunal apresentou seu Plano de Gestão 2025-2026, composto em torno de três diretrizes principais. São elas: Tribunal do cidadão, colocando o cidadão no foco das ações; Diálogo institucional, buscando fortalecer e ampliar o diálogo institucional e as conexões estratégicas; e Pessoas no centro, focando na valorização das pessoas que compõem o TCU e no fomento de uma cultura organizacional mais humana e inclusiva (BRASIL, 2025a).

Focando na primeira diretriz, o Ministro-Presidente dedicou a abertura do 47º Encontro de Dirigentes do TCU, realizada em 23 de janeiro de 2025, para lançar o Referencial de Participação Cidadã, documento que “reúne insumos teóricos, legais e práticos e serve como instrumento para cada servidor saber como induzir e tratar a participação do cidadão no Tribunal, em especial nas ações de controle” (BRASIL, 2025b). Sendo um documento inédito e fruto do encaminhamento dos debates e dos entendimentos até aqui apresentados, a proposta de Referencial de Participação Cidadã é o objeto a ser descrito a seguir.

### **4.3 Sobre o Referencial de Participação Cidadã no âmbito do TCU**

O documento Referencial de Participação Cidadã (2025) é um instrumento desenvolvido pelo órgão para auxiliar o processo institucional de implementação da participação cidadã nas atividades de controle externo segundo um conjunto de diretrizes propostas para o âmbito do Tribunal, mas pensadas a partir de um cenário mais amplo, nacional e internacionalmente falando. Ele é o resultado de diferentes iniciativas internas ao TCU ou colaborativamente experienciadas ao longo das últimas gestões, “um documento oficial que [permite] tratar os principais conceitos, benefícios e desafios no relacionamento com a cidadania” (BRASIL, 2025, p. 113). Proposto para “trazer referências teóricas para apoiar a tomada de decisões sobre a implementação prática da participação cidadã no âmbito do TCU” (BRASIL, 2025, p. 9), seu objetivo é

“fornecer um referencial para o Tribunal de Contas da União (TCU) adotar iniciativas de participação cidadã em suas fiscalizações, entre outras atividades inerentes à atuação do controle externo. Este referencial traz insumos teóricos, legais e práticos sobre o que é participação cidadã e como ela pode ser fortalecida e implementada” (BRASIL, 2025, p. 7).

Observado a partir de sua origem, esse material é composto por contribuições oriundas de 3 fontes distintas: a produção realizada no âmbito do TCU, que traz insumos como levantamentos documental e bibliográfico, exemplos de auditorias, entrevistas com dirigentes e pesquisa interna; a produção no âmbito nacional, em especial o relatório do GT Participação Cidadã da Rede Integrar; e a produção no âmbito internacional, com experiências de outras ISC e orientações dadas pela OCDE, a Intosai e a Olacefs.

O documento foi elaborado por um GT formado por servidores de diferentes unidades do órgão<sup>2</sup> para atender, em primeiro plano, às unidades e ao corpo técnico da instituição, em especial aquelas que atuam diretamente no controle externo, bem como à sociedade civil organizada e à cidadania em geral. Outros órgãos públicos, Instituições Superiores de Controle (ISC) e instituições acadêmicas são um público secundário do texto (BRASIL, 2025).

O GT descreveu alguns dos métodos empregados para redigi-lo, dentre eles um levantamento do histórico de ações de participação cidadã no TCU; o mapeamento de ações de participação cidadã em outras entidades ou ISC; entrevistas com dirigentes do TCU, especialistas internos e externos no tema; pesquisa tipo *survey* aplicada ao público interno; participação em curso oferecido pela Olacefs; e estudo teórico e legislativo acerca do assunto.

Composto por 189 páginas, o trabalho é dividido em 8 seções, seguidas por 4 anexos. Essa sequência apresenta (Seção 1) a introdução do documento; (Seção 2) o entendimento do TCU acerca do cidadão e por que envolvê-lo em suas atividades; (Seção 3) a formulação do que é ou não é participação cidadã, apontando níveis, benefícios, normas e práticas da participação cidadã no Brasil; (Seção 4) normas, questões práticas para a implementação da participação cidadã no âmbito do TCU; (Seção 5) casos práticos de implementação da participação cidadã na instituição; (Seção 6) a experiências de outras ISC na implementação do tema em suas auditorias; e (Seção 7) as conclusões do referencial, seguidas das referências do trabalho (Seção 8). O documento também possui 4 anexos: (1) o relatório final sobre implementação da participação cidadã em atividades de controle externo, produzido pelo GT Participação Cidadã da Rede Integrar; (2) consolidação dos dados levantados durante pesquisa com os servidores do TCU acerca de participação cidadã; (3) análise de entrevistas realizadas com auditores e especialistas acerca do tema; e (4) relação de ações de controle da Segecex com participação cidadã em seus processos.

---

<sup>2</sup> “Integraram o GT oito representantes do Tribunal: da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), vinculada à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex); da Diretoria para a Promoção da Sustentabilidade Ambiental, da Responsabilidade Social e da Governança (Diesg), que faz parte da Secretaria-Geral de Administração (Segedam); da Secretaria de Ouvidoria e Segurança da Informação (Sesouv), da Secretaria de Comunicação (Secom) e do Instituto Serzedello Corrêa (ISC), vinculados à Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)” (BRASIL, 2025, p. 9).

Após a introdução realizada na Seção 1, a Seção 2, “O cidadão no âmbito do TCU”, trabalha a importância de envolver o cidadão nas atividades do Tribunal. Com base em números levantados por meio de pesquisa interna com os servidores do TCU acerca do tema, Anexo 2 do referido documento, quase 90% dos entrevistados apoiam a promoção de práticas de participação cidadã nas ações de controle. O texto reconhece que a independência de um órgão de controle não pode isolá-lo da sociedade, defendendo a aproximação e o diálogo com as partes interessadas para conhecer suas necessidades e assim construir coletivamente decisões públicas legítimas e efetivas.

O documento aponta que o Tribunal já dispõe de resoluções para a “construção participativa das deliberações” junto aos gestores públicos responsáveis por implementá-las (BRASIL, 2020, apud BRASIL, 2025, p. 14), de modo que é normalmente o Poder Executivo, em suas instâncias federativas, quem viabiliza a participação da sociedade na construção de políticas públicas. Assim, cabe ao TCU “não apenas promover a aproximação com a cidadania em suas próprias atividades, mas também acompanhar a implementação, os mecanismos e a avaliação da participação cidadã pelos gestores (as) brasileiros” (BRASIL, 2025, p. 14).

O texto cita a cidadania como a destinatária final das políticas públicas (INTOSAI, 2019 apud BRASIL, 2025) e, por isso, “estimular o exercício do controle social é instrumento indispensável para assegurar o resultado mais benéfico, com menor custo possível para a sociedade” (BRASIL, 2025, p. 14). Nesse sentido, o documento primeiramente aborda um entendimento mais abrangente sobre quem é cidadão, de modo que,

“De maneira geral, a Constituição Federal [aponta] que cidadã(o) é toda pessoa que possui nacionalidade brasileira, sendo nato ou naturalizado. Além disso, pela vertente jurídica, cidadã(o) é aquele que tem capacidade eleitoral ativa e passiva, ou seja, de votar e ser votado. É também aquele com direitos civis, políticos, sociais e econômicos garantidos pelo Estado, como o direito à educação, à saúde, à segurança pública e, inclusive, à participação cidadã.

Assim, a cidadania é a destinatária final de tudo o que o setor público, incluindo o próprio TCU, produz” (BRASIL, 2025, p. 15).

A partir dessa visão, é possível voltar-se ao contexto do Tribunal para “afirmar que o conceito de cidadão, na perspectiva do TCU, é bem diversificado e depende da fiscalização ou do processo em questão”, variando, de maneira esquemática, entre “segmentos da sociedade e pessoas cidadãs com interesse direto em uma fiscalização/processo do TCU; segmentos da sociedade e pessoas cidadãs com

interesse indireto em uma fiscalização/processo do TCU; [e] segmentos da sociedade e pessoas cidadãs com interesses gerais” (BRASIL, 2025, p. 15-16). A saber:

“Desse modo, conclui-se que não existe um perfil de cidadania que esteja particularmente interessado nas atividades do TCU e, diante disso, é um desafio envolvê-la em nível local. Sendo assim, interagir com as Organizações da Sociedade Civil (OSC) como intermediárias desse cidadão tem sido o caminho normalmente adotado por este Tribunal. Assim, este Referencial recomenda que, em cada fiscalização, sejam definidos como objetivos a promoção da participação cidadã e, em seguida, a identificação do perfil ou segmento da sociedade que se pretende envolver (mapa de atores da fiscalização)” (BRASIL, 2025, p. 16).

Nesse cenário, em sintonia com a Intosai, o documento defende que a comunicação seja adaptada ao seu público, com linguagem clara e acessível, de modo que cada fiscalização seja acompanhada de um plano de comunicação e que todo planejamento de participação cidadã especifique o segmento da sociedade que pretende atingir, o tipo de participação ou de contribuição que espera obter e como o Tribunal utilizará tais contribuições, dando retorno tanto aos participantes quanto à sociedade sobre os usos ou não das informações prestadas – medidas para construir e fortalecer o relacionamento junto à cidadania.

A Seção 3 do Referencial, “A Participação Cidadã”, apresenta um panorama acerca da definição de participação cidadã segundo diversas instituições internacionais (ONU, OCDE, Intosai e Olacefs) com o intuito de apresentar o assunto ao público interno do TCU antes de definir seu próprio entendimento. Para o Tribunal, “participação cidadã é o envolvimento da população no controle das políticas públicas para impulsionar a melhoria dos serviços prestados à sociedade” (BRASIL, 2025, p. 26), uma vez que

“A participação cidadã se concretiza quando o cidadão se envolve ativamente em decisões que afetam sua comunidade ou país. [...] Trata-se de garantir que a voz de todas as pessoas cidadãs, em sua diversidade, seja ouvida e levada em consideração pelos governantes e instituições” (BRASIL, 2025, p. 24).

Uma das formas apresentadas pelo texto para se medir o nível de envolvimento da população e a concretização da participação cidadã é “analisar a parcela de poder compartilhada para influenciar e/ou participar de alguma atividade ou processo público, e de seus resultados” (BRASIL, 2025, p. 27). Para tanto, são apresentados os modelos da Intosai e da Olacefs para as ISC. O Referencial conclui que “apesar da diversidade de critérios é fácil perceber que todas as entidades

avaliam a profundidade, a amplitude e a consistência do envolvimento dos órgãos públicos (e as ISC) com o cidadão” (BRASIL, 2025, p. 30).

Nessa seção, são apresentados os benefícios mútuos da participação cidadã para a sociedade e as ISC a partir de levantamentos do cenário internacional. Também são elencados alguns princípios norteadores para o relacionamento com o cidadão. Cinco princípios presentes são estabelecidos pela Intosai em busca de relações eficazes entre órgãos de controle e sociedade, a saber: Ser focado nos resultados; Envolver o cidadão em todo o processo de auditoria; Buscar fortalecer os sistemas nacionais (de controle); Ser específico no contexto da participação; e Ser introduzido gradualmente (2021 apud BRASIL, 2025). Além deles, o TCU propõe outros 8 princípios, formulados a partir do cruzamento entre a bibliografia especializada consultada pelo órgão e a soma de suas próprias experiências. São eles: Princípio da confiança mútua; Princípio da retroalimentação; Princípio da independência; Princípio da sustentabilidade; Princípio da participação inclusiva; Princípio de inovação e aprendizagem para a melhoria contínua; Princípio da co-criação; Princípio da transparência ativa.

O texto traz ainda sugestões de passos para a implementação da participação cidadã pelas perspectivas da OCDE e da Olacefs. Nesse sentido, a Olacefs produziu um guia para a Participação Cidadã em Auditorias Coordenadas que menciona quatro passos a serem observados: estabelecimento do objetivo da participação cidadã; mapeamento dos stakeholders da sociedade civil; identificação da etapa em que será incorporada a participação cidadã; e definição do tipo de participação e os mecanismos para coletar as contribuições (2024 apud BRASIL, 2025). Junto a estas etapas, o guia ainda recomenda o planejamento do roteiro para integração da participação em uma auditoria, a realização de um plano de gestão de riscos acerca de possíveis conflitos de interesse ou intervenção na independência institucional do órgão e um estudo de impacto relativo à implementação das ações advindas da participação cidadã.

O Referencial apresenta uma lista, a partir da perspectiva da OCDE e da Olacefs, de possíveis insumos gerados em processos participativos, como ideias, propostas, aconselhamentos, prioridades, propostas de ações concretas, opiniões, relatos, evidências e validações. Ele também aponta práticas que não devem ser consideradas participação cidadã, como audiências públicas proforma, divulgação

de informações sem interatividade, representações formais sem poder de decisão, participações restritas a grupos específicos e capacitação em controle social.

Ademais, essa seção traz um levantamento de recursos legislativos que validam e reafirmam o espaço da participação cidadã nas dinâmicas da democracia brasileira. Ela também elenca instrumentos de efetivação da participação, como os Conselhos e as Conferências de Políticas Públicas, as Audiências Públicas, as Consultas, as Plataformas de participação e os Programas de Desenvolvimento Territorial. Apesar disso,

“não existe no Brasil uma lei geral, transversal, sobre participação cidadã, mas, sim, uma previsão de mecanismos de envolvimento da sociedade na concepção da maioria das políticas e serviços públicos, bem como algumas políticas e programas que visam à promoção da própria participação” (BRASIL, 2025, p. 48).

A Seção 4, “O TCU e a Participação Cidadã”, remonta a trajetória da participação cidadã no Tribunal por meio do levantamento de normas internas. Além dos regimentos anteriormente citados, são apresentadas alguns outros instrumentos, dentre eles a Portaria TCU nº 19/2024, que institui o Programa de Educação para o Cidadão para promoção de “ações educativas que estimulem a participação cidadã, o controle social e o conhecimento sobre a atuação do TCU” (BRASIL, 2025, p. 60); a Portaria TCU nº 76/2018, que definiu “regras e procedimentos para a realização de audiências públicas e consultas públicas pelo TCU como instrumentos formais para a participação cidadã”, além de detalhar os procedimentos para “organização e condução de audiências públicas, incluindo a divulgação prévia de informações, a forma de inscrição dos participantes e a sistematização das contribuições recebidas” (BRASIL, 2025, p. 60-61); e a Nota Recomendatória nº 5/2023, da Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) que sugeriu aos TC que avaliassem a possibilidade de implementar as diretrizes para participação cidadã ali expressas, dentre elas a inserção do tema em seus planos estratégicos; a promoção de ações educativas e treinamento sobre o assunto ao seu corpo técnico; o desenvolvimento de meios para a participação da sociedade em ações de controle externo, tais como comitês, audiências públicas, fóruns e aplicativos; e o desenvolvimento de mecanismos para incentivar gestores públicos a adotarem meios para a participação de pessoas e OSCs em decisões de interesse coletivo.

A seção ainda lista algumas questões práticas para a implementação da participação cidadã no planejamento das atividades de controle externo. Por exemplo, o texto cita que atividades realizadas em áreas como educação, saúde e cultura possuem maior possibilidade de encontrar organizações, instituições ou associações de expertise, além dos próprios conselhos de políticas públicas, já atuando no assunto. Ele também afirma que

“o envolvimento dos segmentos da sociedade [normalmente] ocorre no planejamento do trabalho e ao final da fiscalização, quando se comunicam os resultados, mas nada impede que a participação cidadã atue na execução dos procedimentos fiscalizatórios e no acompanhamento das determinações e recomendações da auditoria do TCU [pois é] bastante recomendável, sempre que possível, que se envolva o cidadão em todo o ciclo da fiscalização” (BRASIL, 2025, p. 63).

Em complemento, é importante analisar se “o objeto da fiscalização é compatível com o envolvimento de setores da sociedade, bem como ponderar os benefícios e custos deste procedimento e considerar as expectativas mútuas” (BRASIL, 2025, p. 64). Caso seja compatível, o Referencial sugere a realização do mapeamento de atores, como mostrado na Seção 2 sobre a diversificação do conceito de cidadão para o TCU. Para tanto, são citados o “Guia incorporando a participação cidadã nas auditorias coordenadas” da Olacefs (2024 apud BRASIL, 2025) e o mapa de *stakeholders* criado pela ISC do Canadá (2024 apud BRASIL, 2025), que o faz a partir das categorias influência e interesse que os possíveis parceiros podem exercer na fiscalização.

Pesquisas, questionários, formulários, reuniões e oficinas, sejam presenciais ou remotas, e painéis de referência são alternativas que o documento traz como formatos de participação. Ele ainda aponta 3 situações nas quais desaconselha a implementação da participação cidadã em auditorias. São elas: “quando o tema for muito técnico; quando houver polarização excessiva (política, por exemplo) em relação ao objeto fiscalizado; e quando o tema fiscalizado envolver sigilo” (BRASIL, 2025, p. 67).

Como o título indica, a Seção 5, “Casos práticos de implementação da Participação Cidadã no TCU”, é um compilado de casos onde o TCU envolveu a sociedade em suas atividades de fiscalização. Os casos estão organizados de modo a espelhar, quando possível, a fase ou as diretrizes correspondentes às determinações da Portaria-SEGEX 24/2023. A seção aponta como o Instituto

Serzedello Corrêa e as unidades Ouvidoria, Segedam e Secom têm realizado ações importantes para o relacionamento com o cidadão.

A Seção 6, “Experiências de outras ISC na implementação da Participação Cidadã”, guarda semelhanças com a seção anterior, mas estende o levantamento para além do TCU e apresenta o engajamento de outros órgãos brasileiros e instituições internacionais quanto ao tema.

Por fim, a Seção 7, “Conclusão”, o Referencial reforça o conceito de participação cidadã como “um direito conectado à essência da democracia [e que] tem relação com dar voz ao cidadão em todas as decisões de interesse público” (BRASIL, 2025, p. 113). O documento lembra da importância da comunicação com a sociedade e o emprego de linguagem simples como um aspecto a pautar as estratégias de comunicação e engajamento com a sociedade segundo o perfil do cidadão a ser alcançado. Ele também aponta os produtos derivados do Referencial que serão desenvolvidos posteriormente, como um instrumento de análise parametrizada dos benefícios da participação cidadã, com indicadores para tanto, e a produção de um Guia de Participação Cidadã com o objetivo de viabilizar a aplicação prática do conceito nas ações do TCU.

O texto também cita recomendações da Intosai sobre boas práticas na comunicação com a sociedade e o interesse em realizar uma mudança na cultura interna do Tribunal com relação ao engajamento com a sociedade, passando de “‘comunicar adequadamente a sociedade’ para ‘ter mecanismos para escutar a sociedade’” (ISC Canadá apud BRASIL, 2025, p. 116). O mapa de atores é novamente citado como um bom instrumento tanto para uma aproximação entre cidadania e trabalhos do TCU quanto para uma contribuição qualificada aos produtos da instituição. A seção é encerrada com a afirmação de que há avanços significativos no tema, mas ainda é preciso progredir em termos de consciência interna sobre participação cidadã.

Dentre os quatro anexos que se seguem à Seção 8, “Referencial”, o Anexo 1, “Relatório final - Participação Cidadã Rede Integrar”, e o Anexo 3, “Análise da compilação das entrevistas sobre participação cidadã”, são um espelho dos trabalhos, dos avanços, das especificidades e das necessidades apresentadas pelo Referencial.

O relatório da Rede Integrar, como citado anteriormente, é uma importante referência para os trabalhos de institucionalização da participação cidadã tanto para

o TCU quanto para os outros TC da Atricon e da própria Rede Integrar, por vezes sendo tangenciado pelo conteúdo do Referencial, como no caso da classificação do nível de envolvimento entre TC e sociedade, dividida em informação, consulta e engajamento:

“Informação: relação unilateral em que produzimos e entregamos as informações, sejam elas sob demanda ou fruto da iniciativa governamental, para divulgá-las; Consulta: envolve uma relação bilateral, onde ocorre a definição prévia do assunto sobre o qual se procura a opinião e requer o fornecimento de informações relevantes, e o feedback sobre os resultados do processo; e Engajamento: verdadeira parceria, que ocorre quando as partes recebem a oportunidade e os recursos necessários – informações, dados e ferramentas digitais, por exemplo – para colaborar durante todas as fases de um trabalho” (INTEGRAR, 2023, p. 24-25).

A partir dela, o relatório aponta que, em relação à participação cidadã nos TC, “há muitas iniciativas do tipo ‘informação’ (unilaterais), mas poucas experiências do tipo ‘consulta’ e ‘engajamento’” (INTEGRAR, 2023, p. 27). O relatório também formula propostas para promover a participação cidadã nos tribunais, apresentadas no Anexo D desta pesquisa.

Por sua vez, a análise das entrevistas realizadas sobretudo com o corpo técnico do Tribunal, apresenta um quadro das percepções que coexistem no órgão acerca da participação cidadã. O GT de Participação Cidadã do TCU constatou que assim como há consenso sobre a importância da participação cidadã nas atividades do órgão, há também divergência quanto às definições do conceito e as abordagens para sua implementação. O Anexo E desta pesquisa mostra as informações coletadas e as categoriza enquanto sugestões para incentivo à participação cidadã; benefícios da participação cidadã nas atividades de controle; riscos da participação cidadã nas atividades de controle e sugestões para a elaboração; e implementação do Referencial de Participação Cidadã no TCU.

## **5 ANÁLISE DO PROJETO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ APRESENTADO PELO REFERENCIAL**

Como apresentado, o TCU auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo e tem a missão de “aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”, buscando ser “referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável” (TCU, 2022, p. 14).

Nesse contexto, uma série de ações levaram o Tribunal a iniciar um projeto de institucionalização da participação cidadã em suas ações de controle externo, buscando "ampliar o relacionamento institucional com a sociedade em todas as fases das ações de controle externo do TCU" (BRASIL, 2023). Nesse sentido, atendendo à diretriz estratégica de colocar o cidadão no foco das ações, o Referencial de Participação Cidadã é um instrumento interno oficial que fornece material teórico, legal e prático para embasar as unidades técnicas nas decisões acerca do processo de implementação da participação cidadã.

A seguir, é feita a análise desse documento a partir das 4 categorias analíticas pensadas para esta pesquisa: Institucionalização e Natureza Inovadora; Dialogicidade e Transparência; Participação e Cidadania Deliberativa; e Reflexividade e Emancipação.

### **5.1 Institucionalização e Natureza Inovadora**

A institucionalização da participação cidadã preserva sua natureza inovadora e oferece meios para viabilizar sua prática sem reduzi-la a treinamentos internos e aplicação de manuais prescritivos nas atividades de controle externo? Assim como na Gestão Social, a prática da participação cidadã é potencializada quando tratada como um processo ligado às dinâmicas individuais e coletivas de problematização, entendimento e deliberação da realidade local. Sua institucionalização deve fomentar apontamentos metodológicos adaptáveis às circunstâncias de cada ação, priorizando as práticas que democratizam as relações sociais e criam espaços de dialogicidade e deliberação, gerando novos conhecimentos e desencadeando ações e articulações de maior alcance que renovam a natureza inovadora da participação cidadã.

Nesse sentido, os possíveis caminhos de relacionamento com a sociedade que o Referencial e suas principais referências propõem são pensados a partir do arcabouço legal de participação cidadã já existente no país. O diálogo parte de dispositivos que tratam a participação cidadã como uma previsão de política de Estado, mesmo que ainda suscetível ao grau de alinhamento com agendas governamentais. Daí a importância da decisão do TCU a favor da institucionalização desse espaço em seu planejamento e sua atuação, incluindo as atividades meio e

fim. Enquanto órgão pensado para aprimorar a administração pública, tal “colaboração com a sociedade [...] contribui para a formulação de políticas públicas mais eficazes e alinhadas com as necessidades da sociedade” (BRASIL, 2025, p. 181), além de “trazer maior efetividade e eficácia às fiscalizações e outras atividades desempenhadas [pelo órgão]” (BRASIL, 2025, p. 22) e possibilitar bases para acompanhar as medidas criadas por gestores públicos para envolver a participação cidadã nas decisões de interesse coletivo (INTEGRAR, 2023).

Os dispositivos já previstos<sup>3</sup> vão desde legislações locais à Constituição Federal e variam quanto ao nível de participação, tais como direito de fiscalizar contas e denunciar irregularidades ou de exercer controle social de políticas como saúde, assistência social e educação, bem como a participação da sociedade, assegurada por lei, nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação de políticas sociais (BRASIL, 2025; INTEGRAR, 2023).

Nesse âmbito, a colaboração trazida da Gestão Social diz respeito à vigilância quanto ao processo de materialização das diretrizes para participação cidadã em sua institucionalização. No âmbito da administração pública, há sempre a possibilidade de operacionalizar princípios orientadores segundo a perspectiva da racionalidade técnica e instrumental gerencialista, convertendo a natureza adaptativa dos processos e instrumentos da participação cidadã em manuais prescritivos segundo a lógica racional-burocrática. Esse cenário atende formalmente à estratégia do TCU, porém ao custo de executar a política sem considerar as especificidades geradas pelo comprometimento com a cidadania.

Correspondendo a tal ressalva, o Referencial traz como um de seus princípios para o relacionamento com o cidadão o Princípio de Inovação e Aprendizagem para a melhoria contínua:

“A inovação e a melhoria contínua são fatores essenciais no relacionamento com o cidadão. A avaliação das abordagens, das ferramentas, do tempo ofertado e do público escolhido são questões que sempre podem ser aprimoradas. Para isso é fundamental que o TCU documente as diversas experiências ou ações de participação cidadã, gere ou colete dados e avalie os resultados e impactos, adaptando os mecanismos de participação cidadã aos contextos interno e externo em mudança” (BRASIL, 2025, p. 35).

---

<sup>3</sup> O levantamento completo dos instrumentos pode ser acompanhado nas tabelas “Tabela 5 – Dispositivos constitucionais acerca da participação cidadã” (BRASIL, 2025, p. 46), “Tabela 6 – Dispositivos legais acerca da participação cidadã” (BRASIL, 2025, p. 48) e “Tabela 7 – Tipos de efetivação da participação cidadã no Brasil” (BRASIL, 2025, p. 51).

Esse princípio, quando amplamente adotado pelas ações do Tribunal, fomenta a natureza inovadora das abordagens enquanto aprimora o processo participativo por meio da aprendizagem contínua, do compartilhamento de experiências e da experimentação a partir de projetos piloto. Como colocado no Referencial, todos estes são aspectos que ajudam a reconhecer que estratégias e instrumentos precisam se adaptar ao longo do tempo, sobretudo diante das circunstâncias e das oportunidades de cada ação de controle.

O diálogo com a Gestão Social também se faz presente na adoção de estratégias como definição de indicadores para a evolução dos mecanismos de interação com a sociedade e para qualidade e desempenho das informações e ferramentas disponibilizadas à sociedade; ou a busca por fluxos de envolvimento da participação ainda no planejamento de ações de fiscalização (INTEGRAR, 2023). O guia da Olacefs para incorporação da participação cidadã em auditorias (2024 apud BRASIL, 2025) também colabora com a manutenção da natureza de inovação ao ajudar a pensar etapas para a preparação interna das equipes antes da colaboração com a sociedade e pautar o planejamento da participação também por meio do mapeamento dos segmentos interessados no objeto fiscalizado.

## **5.2 Dialogicidade e Transparência**

No processo participativo, todos podem falar, ouvir e considerar o que está sendo dito? As informações necessárias para a concretização da participação cidadã na ação de controle externo estão disponíveis e em linguagem inteligível a todas as partes? Para que haja dialogicidade, a Gestão Social defende que todas as pessoas devem ter a capacidade de se comunicar e se entender entre si, refletir e expor seus argumentos, manifestando dialogicamente o que pensam. Também é necessário a transparência e a inteligibilidade das informações, sem espaço para omissões e assimetrias.

Esta pesquisa apontou anteriormente o distanciamento em relação à sociedade que os TC mantinham em suas práticas. O Referencial cita que a “independência é um princípio fundamental de um órgão de controle”, mas que “isso não deve se confundir com isolamento ou distanciamento”, ao passo que “a construção de decisões públicas depende [...] de se conhecer as partes interessadas

e considerar suas necessidades. Isso só é possível com aproximação e diálogo”. (BRASIL, 2025, p. 13).

Nesse sentido, uma série de considerações são levantadas para afirmar a importância da comunicação para a estruturação da participação cidadã, tomada pelo referencial como alicerce dos relacionamentos humanos e institucionais e condição para que a cooperação em prol da melhoria da administração pública aconteça. Muitas das considerações refletem as preocupações do próprio Tribunal acerca dos processos internos que a participação demanda ou da percepção que a sociedade tem da instituição. Fala-se sobre comunicar para combater a falta de conhecimento da população acerca do papel do TCU e do cidadão no controle; sobre lidar com expectativas na sociedade ao receber ou coletar informações, de modo a dar retorno sobre o processo e os encaminhamentos das informações para não gerar rugas entre as partes; sobre a possibilidade de abertura a contribuições representar um processo complexo e oneroso de filtragem; sobre privacidade dos dados dos participantes e a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n. 13.709/2018). Há ainda a demanda constante por oferecer novas formas de disponibilizar o conteúdo das auditorias, pensando nos perfis segmentados por um planejamento prévio de comunicação que deve acompanhar as ações de controle. O documento sugere também o Princípio da Confiança Mútua, que coloca a confiança mútua como um requisito e um resultado da participação cidadã, “construída a partir de presunção de honestidade e de boa-fé”, numa relação que permite “compreender melhor a outra parte, no caso, a sociedade” (BRASIL, 2025, p. 34).

Esses são pontos que tangenciam a discussão sobre dialogicidade, mas não a concebem em termos de Gestão Social, talvez porque seja um documento para auxiliar as unidades na série de decisões práticas a serem tomadas para operacionalizar a participação cidadã, e também porque as partes externas ao TCU ainda parecem distantes da construção de um espaço público que abarque todas as partes, no qual as dinâmicas de participação e engajamento são feitas de modo mais próximo de processos decisórios de natureza bottom-up e onde as práticas que democratizam as relações sociais são postas em primeiro plano (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008).

Nesse sentido, são indícios mais próximos de correspondência entre Gestão Social e as percepções de participação cidadã que subjazem o texto do Referencial a recomendação da primeira diretriz da Portaria-SEGECEX 24/2023, sobre

“estabelecer relacionamento institucional com entidades de participação cidadã em todas as fases dos trabalhos” (BRASIL, 2023), abre a possibilidade para um diálogo contínuo e transversal à ação de controle externo, bem como o Referencial afirma que “a participação cidadã envolve diálogo e interação, não apenas a comunicação de decisões de cima para baixo.” (BRASIL, 2025, p.41). Além disso, o texto se mostra ciente de que a participação cidadã também é composta pela subjetividade das partes, de modo que a comunicação possibilita a troca de percepções sobre a realidade, alicerce dos comportamentos das partes (BRASIL, 2025), reflexão que também acompanha uma das possíveis vantagens de se estruturar um plano de comunicação. Ao buscar entender como a parte interessada age, pensa e se manifesta, é possível

“[...] compreender o universo em que essa parte interessada está inserida, e [...] definir as estratégias que devemos criar e colocar em prática para promover o relacionamento e aprimorar a comunicação, sempre com o objetivo de transformar a realidade em que vivemos em benefício da sociedade” (BRASIL, 2025, p. 18).

Se a condução sobre diálogo com a sociedade em muito se pauta pela viabilização de planos de comunicação, ferramentas de escuta, definição de público e disponibilidade de informação, outro aspecto importante para o estabelecimento da participação dialógica ganha evidência: a transparência das informações. O Referencial traz o “Princípio da transparência ativa”, no qual o órgão assume a postura proativa de divulgar informações de interesse público sem a necessidade da solicitação da sociedade. “A participação cidadã concretiza o direito fundamental de acesso à informação, bem como incentiva a transparência das informações, os quais são pilares estruturais do estado democrático brasileiro” (INTEGRAR, 2023, p. 1).

A referência aos princípios da OCDE de “compromisso e prestação de contas, com informações claras, simplificadas e de entendimentos da sociedade” e de “informação, propiciando conhecimentos precisos, relevantes e acessíveis, [aplicando] a linguagem simples, a linguagem cidadã no relacionamento com a sociedade” (INTEGRAR, 2023, p. 9-10) também caminham nesse sentido. Sobre a chamada linguagem simples na comunicação, o Referencial aponta que

“Certamente, a linguagem simples deve ser objeto de atenção na estratégia de comunicação institucional, sem perder a essencialidade técnica que levou o Tribunal ao atual patamar de relevância, porém produzindo conteúdo em um formato que desperte maior interesse da sociedade e tenha possibilidade de utilização complementar via controle social” (BRASIL, 2025, p. 115).

Alinhado com esses aspectos, as propostas de desenvolvimento de plataformas com informações robustas e abrangentes que permitam à sociedade “construir evidências e contribuir para a formulação de políticas públicas melhores” (BRASIL, 2025, 180) colaboram com a disponibilidade simétrica e inteligibilidade das informações para um processo decisório estruturado no entendimento coletivo.

### 5.3 Participação e Cidadania Deliberativa

As decisões são tomadas e referendadas por meio de processos participativos coletivos e plurais? A participação é construída, aprendida e efetivada durante o próprio processo de participar. Na Participação Cidadã e na Gestão Social, as pessoas devem participar das decisões que afetam suas vidas e a Cidadania Deliberativa é o processo participativo de deliberação no qual o poder decisório e a legitimidade das decisões são alcançados por meio da participação inclusiva e plural de atores heterogêneos em suas visões e interesses em interação por meio de relações dialógicas com igualdade participativa e autonomia, sem coerção.

Quanto a essa categoria, o Referencial dialoga com a Gestão Social. Na Gestão Social, a dinâmica entre sociedade e Estado é repensada a partir da abertura de espaços para diálogo e participação que reflete a heterogeneidade da sociedade. O Referencial vai de encontro a essa premissa ao defender que “é preciso avançar na construção coletiva de decisões de interesse geral para que elas ganhem legitimidade e efetividade” (BRASIL, 2025, p. 14). Um exemplo é o fomento da participação social entre gestores públicos como uma oportunidade de “melhoria da qualidade das decisões”, visto que os governos se beneficiam com “uma ampla gama de perspectivas, conhecimentos e experiências, o que pode levar a decisões mais informadas, inovadoras e eficazes” (BRASIL, 2025, p. 31). Subjaz nesse exemplo a percepção da Intosai acerca da participação cidadã como sendo

“a capacidade de os cidadãos influenciarem, individual ou coletivamente, organizados ou não, os processos de decisão do Estado, através de mecanismos específicos, como parte de uma construção social das políticas públicas e no quadro do exercício do direito fundamental de cada cidadão de intervir na vida da nação de que faz parte, mas também no cumprimento de um dever de corresponsabilidade para alcançar uma maior coesão social e uma melhor qualidade de vida para os membros dessa nação” (INTEGRAR, 2023, p. 5).

Essa postura de envolvimento das partes no processo decisório é vista no Referencial como um meio para aumentar a confiança pública tanto nas instituições quanto nas decisões tomadas, bem como aumentar a já citada legitimidade das políticas e ações governamentais. Há também a preocupação em orientar que as ações de controle externo promovam a inclusão social e a equidade na participação por meio da inclusão, buscando dar oportunidade para que todos os segmentos da sociedade e OSC que os representam participem (BRASIL, 2025).

O Referencial ainda afirma que para uma participação cidadã “verdadeira e eficaz, deve haver um compromisso genuíno com a inclusão da cidadania no processo decisório e um impacto real de suas contribuições nas políticas e práticas governamentais” (BRASIL, 2025, p. 42). Contudo, ele faz ressalvas como analisar a compatibilidade do objeto da fiscalização com o envolvimento da sociedade ou ponderar acerca de benefícios e custos da implementação da participação nesses casos, para então realizar o “mapa de atores” para participarem. Complementando,

“Por fim, ainda sobre realizar ou não o procedimento de participação cidadã, ela não é recomendável quando:

- a) o tema for muito técnico;
- b) houver polarização excessiva (política, por exemplo) em relação ao objeto fiscalizado;
- c) o tema fiscalizado envolver sigilo” (BRASIL, 2025, p. 67)

Dos 3 pontos apresentados, a eventual natureza sigilosa da fiscalização de fato não corresponde com os requisitos de participação plural e deliberativa da Gestão Social e da participação cidadã. Contudo, o Referencial se contradiz ao colocar um tema “muito técnico” como um objeto desaconselhado de ser abordado por meio da participação cidadã. Ele próprio prevê, no planejamento e mapeamento dos segmentos sociais para a participação cidadã, que um dos possíveis tipos de insumo colhido na participação é o “aconselhamento técnico ou especializado (segmentos específicos da sociedade)” (OCDE, 2023 apud BRASIL, 2025, p. 38). Além disso, evitar a participação cidadã em casos de ação de controle externo onde há “polarização excessiva em relação ao objeto fiscalizado” é privar a sociedade de definir e alcançar, ela mesma e por meios dialógicos, a legitimidade das escolhas públicas. É também impedi-la de se envolver nas decisões que afetam seu país e no controle das políticas públicas, algo contra aquilo preconizado pela própria definição de participação cidadã no âmbito do TCU – dimensões estas notadamente em disputa quando, por exemplo, há um cenário de polarização política,

independentemente de sua intensidade. Nesse sentido, a Gestão Social não se desobriga de seus valores e reafirma que o poder decisório e a legitimidade das decisões devem ser alcançados por meio de um processo participativo dialógico e deliberativo pautado por inclusão, pluralismo e igualdade participativa, sem coerção.

#### **5.4 Reflexividade e Emancipação**

Os processos de participação cidadã compreendem a subjetividade dos envolvidos em suas escolhas? A proposta de participação cidadã permite avanços à cidadania dos atores envolvidos?

A Reflexividade é a capacidade de refletir no curso da ação, com reverberações sobre o próprio curso. Assim, por meio de uma postura reflexiva, é possível tanto identificar os valores que subjazem as escolhas tomadas quanto reconhecer que cada envolvido possui um quadro próprio de valores que acompanha sua participação dialógica e deliberativa.

Na participação cidadã, pautada por relações dialógicas de igualdade participativa e relações deliberativas de poder decisório compartilhado, para que haja sua implementação efetiva, deve-se estar atento ao surgimento da figura da alta-burocracia especializada e despolitizada que reivindica autoridade por meio de supostos processos neutros e atividades técnicas. Nas entrevistas realizadas tanto nesta pesquisa (Apêndices B e C) quanto no levantamento desenvolvido pelo GT do TCU e compilados no Referencial, é possível perceber que há grupos resistentes à ideia de participação cidadã no controle externo por supostamente comprometer aspectos como credibilidade, autonomia, independência e imparcialidade da instituição e qualidade das auditorias.

Frente à tal percepção, tanto na Gestão Social quanto na Participação Cidadã, os participantes do processo decisório são também os interessados na decisão, na ação de interesse público, e logo, suas ações possuem valores ativos (BOULLOSA, 2019) que não pode ser ignorado ao longo das dinâmicas dialógicas e deliberativas. Nesse sentido, a reflexividade permite reconhecer a presença e influência dos valores individuais e compartilhados entre as partes envolvidas nos processos de participação cidadã e abordá-los em sua materialidade social que não se restringe à imparcialidade das ações, mas significa o entendimento da realidade

social como uma realidade dinâmica e socialmente construída – e por isso a importância da participação cidadã nas decisões que afetam a sociedade, pois ela permite a construção da realidade social nos termos de uma sociedade democrática.

Ainda segundo esses levantamentos, há também uma parcela do corpo técnico do TCU que associa a implementação da participação cidadã com a promoção de capacitação para a sociedade nas ferramentas já disponíveis. Quanto a isso, o próprio Referencial defende que antes é necessário realizar capacitações para o próprio corpo técnico do órgão refletir sobre os motivos do dever constitucional de participação cidadã ainda não ser amplamente implementado e os caminhos para efetivar mecanismos que permitam cumprir tal dever.

Também na Gestão Social, a emancipação pode ser tomada simultaneamente como seu objetivo e seu resultado almejado. Nessa linha, a implementação da participação cidadã em ações de controle externo pode gerar emancipação, entendida como o crescimento e o amadurecimento democrático dos envolvidos, ampliando suas visões de mundo ao efetivarem suas vozes e decisões na esfera pública. Uma dimensão política, para além da face governamental, é apresentada aos atores, contribuindo para avanços em termos de cidadania e cultura política que os emancipam de práticas políticas autoritárias ainda presentes na sociedade. Nesse sentido, o Referencial dialoga com a Gestão Social ao colocar como benefício da participação cidadã o fortalecimento da coesão social por meio do diálogo e da compreensão mútua entre os diferentes segmentos da sociedade; o desenvolvimento cívico a partir do processo de tomada de decisão; a melhoria das políticas públicas, formuladas em alinhamento com as necessidades da sociedade; e o fortalecimento da democracia pelo exercício de direitos e responsabilidades de maneira direta.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa buscou analisar como a Gestão Social, por meio de seus conceitos e valores, pode ajudar a concretizar as diretrizes do Referencial de Participação Cidadã do Tribunal de Contas da União. Para isso, problematizou os principais conceitos e valores da Gestão Social; investigou como o instrumento para participação cidadã no TCU foi pensado e quais desafios enfrenta para

implementação; propôs categorias de análise a partir da Gestão Social para abordar as diretrizes do instrumento; e articulou o diálogo entre a Gestão Social e o Referencial de Participação Cidadã no âmbito do TCU com o objetivo de fortalecer a participação cidadã nas ações de controle externo do órgão.

O processo de Residência no Tribunal de Contas da União foi decisivo para compreender como a política de participação cidadã no órgão vem sendo pensada, articulada e formulada para sua implementação. Por meio das imersões no ambiente do Tribunal, consulta a documentos públicos e entrevista com os principais atores do projeto de escrita do Referencial de Participação Cidadã no âmbito do TCU, foi possível ter contato com o objeto da pesquisa e conceber imagens ainda mais nítidas sobre o escopo, a condução e o potencial da iniciativa na instituição, auxiliando na leitura e análise do instrumento.

Por sua vez, a pesquisa e a análise bibliográfica para desenvolvimento do arcabouço teórico e do quadro analítico da pesquisa apontou para 4 categorias formuladas a partir da articulação dos principais conceitos levantados. O Referencial foi analisado pelas perspectivas de Institucionalização e Natureza Inovadora; Dialogicidade e Transparência; Participação e Cidadania Deliberativa; e Reflexividade e Emancipação.

Com esse material, foi possível perceber que o campo da Gestão Social e o Referencial de Participação Cidadã no âmbito do TCU possuem tanto momentos de convergência quanto de divergência em suas perspectivas, abordagens e valores. Nesse sentido, esta pesquisa representa uma primeira aproximação entre os campos, visto que não foram identificadas obras de Gestão Social nas referências levantadas pelo GT que propôs o instrumento.

Quanto ao instrumento, este é também a primeira versão oficialmente lançada do documento e, como ele mesmo aponta, é necessária a realização de ações complementares para inseri-lo definitivamente na cultura organizacional do Tribunal, como atividades educativas, campanhas de fomento à participação cidadã e a produção do Guia de Participação Cidadã para a implementação dessas diretrizes nas ações de controle externo – documento este com previsão de lançamento ainda em 2025.

Com a consolidação dos trabalhos da unidade técnica responsável pelas estratégias de participação cidadã no TCU, será possível monitorar e avaliar o progresso do assunto e seus instrumentos de implementação; a consistência desse

princípio enquanto política transversal ao planejamento estratégico entre gestões, atualmente trocadas bianualmente; mas, principalmente a partir da perspectiva da Gestão Social, observar e apontar a institucionalização do tema, a igualdade participativa dos segmentos da sociedade, a transparência, inteligibilidade e disponibilidade das informações, as dinâmicas dialógicas e deliberativas dos assuntos de interesse da sociedade, o impacto dessa postura hoje adotada pelo Tribunal de Contas da União no resto da Administração Pública e as reverberações para a cidadania com o estabelecimento do espaço de participação cidadã no controle externo de políticas públicas nacionais.

Dito isso, para além das sugestões aqui apresentadas, que ilustram os achados do primeiro momento de um caminho em construção, este trabalho entende que sua maior contribuição está na articulação entre literaturas que pode ampliar as perspectivas acerca da participação cidadã e substituir o sutil conservadorismo das escolhas diretivas do Referencial de Participação Cidadã no âmbito do TCU por avanços ainda mais comprometidos com a cidadania.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edgilson. T. **(In)Consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção**. 2012. 257 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social, São Paulo, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências**. Brasília, DF: Diário Oficial da União. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm). Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. **Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm). Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-TCU nº 141, de 1º de abril de 2015**. Aprova o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União para o período 2015-2021 (PET 2015-2021). Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2015. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/B6/87/EE/07/06DEF610F5680BF6F18818A8/Plano\\_estrategico\\_TCU\\_2015-2021.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/B6/87/EE/07/06DEF610F5680BF6F18818A8/Plano_estrategico_TCU_2015-2021.pdf). Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal**. 8. ed. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/conhecendo-o-tribunal.htm>. Acesso em: 06 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-SEGCEX nº 24, de 19 de junho de 2023**. Aprova diretrizes sobre participação cidadã no âmbito das ações da Secretaria-Geral de Controle Externo. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2023. Disponível em: <https://btku.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/73927788>. Acesso em: 06 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-TCU nº 345, de 4 de dezembro de 2018**. Aprova o Roteiro “O TCU e o Controle Social”. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2018. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/btku/\\*/NUMDOCUMENTO%253A345%2520ANODOCUMENTO%253A2018%2520DTRELEVANCIA%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/btku/*/NUMDOCUMENTO%253A345%2520ANODOCUMENTO%253A2018%2520DTRELEVANCIA%2520desc/0). Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano Estratégico do TCU: 2023 - 2028**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/39/97/2B/EE/C8B409102FB47CF8E18818A8/00\\_Planho\\_Estrategico\\_TCU\\_2023-2028.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/39/97/2B/EE/C8B409102FB47CF8E18818A8/00_Planho_Estrategico_TCU_2023-2028.pdf). Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-SEGCEX nº 11, de 24 de abril de 2024**. Dispõe sobre as competências, a estrutura e a alocação de funções de confiança da Secretaria-Geral de Controle Externo. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/%2522SEGCEX%2520n%25C2%25B0%25204%252F2023%2522/%2520DATANORMAORDENACAO%2520desc/2>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2050/2022-TCU-Plenário**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2022. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2050%2520ANOACORDAO%253A2022%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520INT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2050%2520ANOACORDAO%253A2022%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520INT%2520desc/0). Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Participação Cidadã no âmbito do TCU**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/22/86/D2/7B/744949100FB48339F18818A8/Referencial%20de%20Participacao%20Cidada.pdf> Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 006.366/2022-8**. Relatório do Grupo de Trabalho (GT) instituído pela Ordem de Serviço Segecex nº4 de 2021, com o objetivo de elaborar uma proposta de estratégia para definir e fomentar formas de participação cidadã nas atividades de controle do Tribunal de Contas da União (TCU). Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2022. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A636620228/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROSOMENTENUMEROS%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A636620228/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROSOMENTENUMEROS%2520desc/0). Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conheça o TCU: Estrutura organizacional do TCU**, 2025. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/conheca-o-tcu/estrutura-organizacional-do-tcu>. Acesso em: 03 fev 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **SisOuidoria** - Cadastro de manifestação - Versão 5.0, 2024. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=600109:29>. Acesso em: 08 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Início**, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio>. Acesso em: 08 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TCU adere à Comissão de Participação Cidadã da Intosai e Olacefs. **União**, Brasília, 28 mar. 2023. Disponível em: <https://tcucloud.sharepoint.com/sites/UniaoMais/SitePages/TCU-adere-%C3%A0-Comiss%C3%A3o-de-Participa%C3%A7%C3%A3o-Cidad%C3%A3-da-Intosai-e-Olacefs.aspx>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Encontro de Dirigentes: TCU quer estar mais conectado às demandas da sociedade. **União**, Brasília, 27 jan. 2025a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/uniao/Encontro%2520de%2520Dirigentes%253A%2520TCU%2520quer%2520estar%2520mais%2520conectado%2520%25C3%25A0s%2520demandas%2520da%2520sociedade/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/0>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Presidente Vital do Rêgo reforça diretrizes da gestão no Encontro de Dirigentes. **União**, Brasília, 24 jan. 2025b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/uniao/Presidente%2520Vital%2520do%2520R%25C3%25A0go%2520refor%25C3%25A7a%2520diretrizes%2520da%2520gest%25C3%25A3o%2520no%2520Encontro%2520de%2520Dirigentes/%2520/DTR-ELEVANCIA%2520desc/0>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Participação cidadã no controle externo: grupo de trabalho consolida ações dos tribunais de contas no tema. **União**, Brasília, 15 dez. 2023. Disponível em: <https://tcucloud.sharepoint.com/sites/UniaoMais/SitePages/GT-de-Participa%C3%A7%C3%A3o-Cidad%C3%A3-entrega-relat%C3%B3rio-de-atividades-de-2023.aspx>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BOULLOSA, Rosana. F.; SCHOMMER, Paula. C. Limites da Natureza da Inovação ou Qual o Futuro da Gestão Social?. In: **Encontro Nacional da Associação de Pós-graduação em Administração, XXXII**. Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. **Mirando ao Revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas**. Brasília: Publicações da Escola da AGU, 2019.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. **Critical Policy Studies in Latin America**. Handbook of Public Policy in Latin America. Handbooks of Research on Public Policy

series. Leonardo Secchi & César N. Cruz-Rubio (editors). Edward Elgar Publishing. 202?.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. *Gestão social: reflexões teóricas e conceituais*. In: **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. **Gestão social: epistemologia de um paradigma**. 3. ed. Tocantins: MC&G Editorial: Universidade Federal do Tocantins, 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INTEGRAR, Rede. **Estudo sobre a Implementação da Participação Cidadã nas Atividades do Controle Externo**. 2023. Disponível em: [https://redeintegrar.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Relatorio-final-sobre-Participacao-Cidada-INTEGRAR\\_versao-final.pdf](https://redeintegrar.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Relatorio-final-sobre-Participacao-Cidada-INTEGRAR_versao-final.pdf). Acesso em: 6 fev. 2025.

PERES, Janaina Lopes Pereira. **Reinterpretando o fluxo de políticas públicas a partir da experiência: do pragmatismo crítico ao Hip Hop da Ceilândia/DF** (Tese de Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional – PPGDSCO, Universidade de Brasília – UnB, 2020, 251f.

ROCHA, Diones Gomes da; ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros**. *Revista De Administração Pública*, 54(2), 201–219. 2020.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ARAÚJO, Edgilson Tavares de. *Mais uma vez o conceito de gestão social*. In: **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 891-905, 2020.

## APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semi-estruturada

Quadro 3 – Roteiro de entrevista semi-estruturada

Perguntas	Objetivo	Perguntas auxiliares
Como aconteceu o processo de abertura do TCU para o tema Participação Cidadã?	Levantar dados complementares às informações previamente analisadas.	Quais fatores levaram a instituição a adotar tal orientação? O que a instituição ganha com isso?
Quais são as referências, experiências e metodologias, internas ou externas ao TCU, para a idealização da participação cidadã nas atividades do Tribunal?	Mapear a fundamentação teórica da proposta e o diálogo com práticas existentes.	Há experiências brasileiras? Quais?
Como é a dinâmica do Grupo de Trabalho para a formulação do Referencial de Participação Cidadã?	Compreender o modo de trabalho do GT.	Ele é baseado em outra(s) experiência(s)? Quais são os métodos e as ferramentas adotados? Como é a divisão de trabalho?
Como vocês viabilizam, conduzem e avaliam as contribuições externas ao TCU para a definição das diretrizes de participação cidadã?	Observar a participação social ao longo da formulação do Referencial de Participação Cidadã.	Quem foram os atores externos ao TCU? As ações foram acessíveis e publicizadas a todos?
Como vocês pretendem efetivar as diretrizes de participação cidadã estabelecidas no Referencial? Quais desafios imaginam enfrentar?	Levantar expectativas acerca da implementação da proposta e informações para responder ao Objetivo Específico 3 da pesquisa.	Sem perguntas auxiliares
Gostaria de acrescentar alguma outra informação à entrevista que não foi contemplada ao longo das perguntas anteriores?	Abrir espaço para contribuições não orientadas.	Sem perguntas auxiliares

Fonte: Elaborado pelo autor.

## APÊNDICE B – Respostas da primeira pessoa entrevistada

**Questão 1: Como aconteceu o processo de abertura do TCU para o tema Participação Cidadã?** A entrevistada respondeu que o Tribunal trabalha com a ideia de controle social há algum tempo, desde que começou a se envolver com a Rede de Controle. Nela, o Tribunal se uniu aos vários órgãos de controle e começou a mergulhar no tema de controle social. A diretriz de participação social ganhou espaço na gestão do TCU quando o atual Ministro Presidente do órgão se tornou também Presidente da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, em inglês), organização que reúne as diversas entidades superiores de controle do mundo. Na Intosai, a participação cidadã é tanto objeto de estudo quanto diretriz norteadora de ações. Desse modo, a dupla presidência do Ministro trouxe o tema para o horizonte do Tribunal e passou a ser testado em alguns projetos piloto do órgão, como no caso da Rede Integrar – uma rede formada pelos tribunais de contas do país – que se aproximou de conselhos de educação e saúde para debater questões de merenda escolar, por exemplo. A entrevistada também relatou uma iniciativa piloto da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) que buscou envolver cidadãos no acompanhamento de obras de interesse público. Ambas as frentes foram acompanhadas pelo coLAB-i. Ela também citou o trabalho de formação cidadã junto ao público realizado pelo CCTCU, que colabora desde 2019 com exposições que dialogam com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Frente à demanda e tais movimentos, um primeiro grupo de trabalho foi criado ano passado para elaborar diretrizes sobre a participação cidadã no controle. Em seguida, no começo desse ano, foi formado outro grupo de trabalho para redigir um referencial de participação cidadã no âmbito do controle que foi disponibilizado para consulta e contribuições da sociedade por meio do portal do TCU. A entrevistada também apontou que a próxima gestão do Tribunal deve ter duas diretrizes: a primeira é o cidadão no centro, como o centro do controle, uma visão mais passiva do cidadão no sentido de orientar segundo os interesses da escuta; já a segunda é a participação cidadã, com o cidadão mais ativo, participando e se envolvendo em iniciativas de controle. Com isso, o TCU criará uma unidade dedicada ao tema.

**Questão 2: Quais são as referências, experiências e metodologias, internas ou externas ao TCU, para a idealização da participação cidadã nas atividades do Tribunal?** A entrevistada contou que o material principal para isso é o próprio Referencial desenvolvido pelo grupo de trabalho. Nele há insumos para que cada unidade do TCU desenvolva suas próprias ferramentas, métodos e testes, a partir do tema da auditoria e da unidade responsável. Paralelamente, há outras referências para o processo de estruturar a atuação do TCU nesse escopo. Um exemplo citado foi a concepção de participação cidadã, acompanhada dos 10 passos para sua implementação, trazida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Outro exemplo foi o material oriundo da experiência da Holanda com participação cidadã.

**Questão 3: Como é a dinâmica do Grupo de Trabalho para a formulação do Referencial de Participação Cidadã?** Quanto a essa questão, a entrevistada respondeu que o grupo será encerrado com a entrega final do Referencial, prevista para o início do ano que vem. Em seguida, a nova unidade criada para lidar com participação cidadã e ligada à uma diretoria dentro da Secretaria de Relações Institucionais deverá assumir a frente dos trabalhos, acompanhando e incentivando as iniciativas no controle externo, assim como propondo iniciativas que sejam transversais para todo o Tribunal para reforçar a importância do tema.

**Questão 4: Como vocês viabilizam, conduzem e avaliam as contribuições externas ao TCU para a definição das diretrizes de participação cidadã?** A entrevistada citou duas pesquisas no âmbito do Referencial. Uma foi conduzida pela a Secretaria de Comunicação do TCU, abrangendo vários segmentos da sociedade, não apenas por conta da participação cidadã, mas olhando vários aspectos de comunicação por meio de entrevistas a grupos específicos e questionários para os demais. A outra foi um questionário aplicado ao público interno do próprio TCU buscando captar a percepção de auditores, servidores e colaboradores do órgão sobre o tema, momento propício também para mapear possíveis resistências ou oportunidades de como lidar internamente com o tema. Questionei quanto à participação de uma sociedade organizada em um evento dedicado ao assunto, a entrevistada disse que sabia da existência dessa dinâmica, mas que não a acompanhou suficientemente para dar informações mais precisas. Mesmo assim, disse que o grupo de trabalho identificou várias iniciativas, por exemplo o Observatório Nacional.

**Questão 5: Como vocês pretendem efetivar as diretrizes de participação cidadã estabelecidas no Referencial? Quais desafios imaginam enfrentar?** A entrevistada contou que a nova gestão já está definindo algumas ações, inclusive de fiscalização, que receberão um selo de participação cidadã em suas atividades. Pensando nos 3 níveis de participação cidadã – informação, comunicação e engajamento –, se imagina que vão existir várias ações em níveis iniciais de informação e consulta, começando com pilotos de ações de engajamento em diferentes unidades de negócio do controle. Desse modo, essa unidade centralizada que vai ser criada apoiará tais ações com metodologias e ferramentas que ajudem as unidades a implantar a participação cidadã. Quanto às unidades, elas terão que indicar quais ações serão acompanhadas do selo de participação cidadã, de acordo com a suas capacidades e o enfoque da fiscalização. Pretende-se também fomentar internamente a importância do tema no Tribunal e aprimorar o portal eletrônico para torná-lo mais acessível ao cidadão, além de ações de comunicação de modo geral, eventos e outras iniciativas. A ideia, segundo ela, é criar um trabalho contínuo de comunicação e de valorização do tema dentro da instituição. Quanto aos desafios vislumbrados, ela lembrou que é normal a presença de resistência por parte de algumas equipes ou unidades do TCU. Outro desafio é lidar com os interesses próprios que cada organização, conselho, representação e outras entidades trazem à dinâmica, ao mesmo tempo que a falta de interesse em participar de alguma iniciativa é também uma chance real. Sendo assim, engajar e envolver as pessoas é um grande desafio, seja internamente ou externamente. Ela ainda citou que é um tema novo na casa, pouco familiar aos servidores e dirigentes, de modo que alguns grupos mais incisivos podem apresentar resistência e justificá-la por meio do argumento acerca do comprometimento da independência da atuação do auditor no exercício de seu trabalho. Embora a entrevistada lembre que não há estudos comprovando essa visão, ela afirma que esse é um tipo de discurso desafiador para o projeto. Em seu entendimento, é uma situação menos real, menos concreta e, de certa forma, mais ideológica. Porém, mesmo que haja a necessidade de mais estudo a serem conduzidos, ela considera como uma grande oportunidade o fato da gestão assumir a participação cidadã como seu tema.

**Questão 6: Gostaria de acrescentar alguma outra informação à entrevista que não foi contemplada ao longo das perguntas anteriores?** A entrevista foi encerrada sem mais considerações.

## APÊNDICE C – Respostas da segunda pessoa entrevistada

**Questão 1: Como aconteceu o processo de abertura do TCU para o tema Participação Cidadã?** Antes de responder a pergunta, o entrevistado agradeceu ao convite e lembrou da importância da produção de conhecimento acadêmico quando ao assunto da participação social na Administração Pública. Ele contou que o tema nunca foi pautado na agenda institucional do Tribunal, era um assunto “de alguns CPFs”, em referência às pessoas auditoras que buscavam espaço para mostrar a importância do relacionamento do TCU com o cidadão em traços como, por exemplo, escutá-lo no que a gente faz, envolvê-lo depois de um acórdão ou consultá-lo antes de ir a campo. Para ele, o assunto ganhou força na atual gestão sob as influências do Ministro Presidente da gestão 2023-2024 e do Secretário de Controle Externo, de quem o entrevistado é assessor. Ele lembrou que hoje o tema é o quinto na prioridade do plano de gestão do TCU e, pela primeira vez em 134 anos de história, uma unidade se tornou responsável pelo tema. O entrevistado chamou a atenção para este ponto pois “no TCU, os assuntos só começam a ser mais estruturados, elaborar uma estratégia, organizar os trabalhos, fazer uma espécie de venda interna, quando se tem um dono do assunto”. E ele recebeu, como assessor da Secretaria Consensual, a atribuição de viabilizar a estratégia de participação cidadã. Seus trabalhos começaram no início de 2023, organizando tudo o que o TCU já tinha feito antes e ninguém sabia, pois eram iniciativas espalhadas. Assim, em fevereiro de 2023, ele mandou um memorando interno para todas as unidades, explicando o que era a participação cidadã por alto. Foi apresentada também uma planilha na qual os auditores deveriam alimentá-la com todos os trabalhos que dialogassem com o tema e haviam sido desenvolvidos nos últimos 5 anos. Foram catalogadas entre 150 e 200 iniciativas que as pessoas acreditavam ser participação cidadã. Essas informações foram analisadas e, em diálogo com Secretário de Controle Externo, eles pensaram sobre o papel da unidade responsável pela participação cidadã na instituição e como fomentar o assunto sem obrigar as pessoas a fazer essa aproximação. Além disso, ele passou a procurar e reunir pessoas que também queriam viabilizar o contato com o cidadão – momento no qual conheceu a primeira pessoa entrevistada nesta pesquisa, e a equipe do coLAB-i; a equipe da ouvidoria e a Secretaria de Comunicação do TCU. Com uma equipe, ele passou a olhar as experiências dos tribunais de conta na América Latina e em outros

países. Foi então que ele teve contato com a comissão de participação cidadã das Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores que reúne os TCUs da América Latina a força tarefa de participação cidadã da Intosai, com 40 países. Tendo em mãos as iniciativas catalogadas e alguns conceitos internacionais, eles realizaram, em abril de 2023, uma oficina com 50 auditores onde apresentaram 16 diretrizes de participação cidadã para o TCU com o objetivo de fomentar o assunto. “É como se eu dissesse: olha, essas diretrizes são o que a gente faz isoladamente, sem conversar. Agora tem uma unidade que é dona. Vamos praticar mais isso, mas de maneira organizada”. As diretrizes foram divididas conforme as fases de uma auditoria: “como que eu envolvo o cidadão na fase de planejamento? Lá tem 4 diretrizes. Como que eu envolvo o cidadão na fase de executar uma fiscalização? Tem lá 5 ou 6. Como é que eu envolvo o cidadão depois do acórdão? Tem lá e tem algumas outras. A ideia é que aquilo que era isolado ganhasse volume, porque o que a gente precisava não era impor nada. Era gerar a experiência do próprio TCU”. Assim surgiu a Portaria-SEGECEX 24/2023 – a primeira referência para a produção desta pesquisa de Residência. Com as 16 diretrizes, as unidades começaram a se interessar, por exemplo a auditoria no programa de integração do Rio São Francisco da AudUrbana – também citada na primeira entrevista – que relatou nunca ter ouvido a sociedade sobre qual a preocupação dela com tal obra. O entrevistado disse que eles buscaram descobrir quem representa a sociedade no programa do Rio São Francisco e conheceram os Comitês de Bacia de cada estado nordestino. Com eles, realizaram um Painel de Referência no início da auditoria com 60 pessoas da sociedade para entender quais as preocupações, os receios ou o que queriam falar com o TCU. “Vieram coisas do tipo: a gente não quer que a obra pare; a gente gostaria que a obra fosse feita a um preço justo. E assim eles foram trazendo elementos que a gente considerou na nossa auditoria”. Para ele, as diretrizes possibilitaram demandas desse tipo por parte das unidades, querendo envolver a sociedade e para viabilizar esses painéis, consultas públicas, audiências públicas, havia o grupo de trabalho.

**Questão 2: Quais são as referências, experiências e metodologias, internas ou externas ao TCU, para a idealização da participação cidadã nas atividades do Tribunal?** O entrevistado relatou que não há nenhum órgão de controle no Brasil que faça isso. Desse modo, suas referências vieram de outros poderes ou de experiências internacionais. Uma dessas referências veio da atual

gestão do Poder Executivo orientada para o envolvimento do cidadão, por exemplo, quando o Presidente Lula designou um assessor de participação social para cada Ministério, algo que não havia na gestão passada, bem como determinou que a Controladoria Geral da União (CGU) criasse uma estratégia sobre o assunto para o Poder Executivo. Além disso, as experiências com conferências (de saúde, de cultura, de educação) foram influências significativas. Mas para o entrevistado, a maior influência veio da OCDE no âmbito do governo aberto, com as ideias de transparência, participação social e integridade no mundo inteiro. Em paralelo, o TCU passou a se envolver mais na Comissão de Participação Cidadã da Olacefs e seu fórum para discutir participação cidadã. Foi em um desses fóruns que, em Lima, o entrevistado disse ter conhecido as experiências de Peru, Chile e Costa Rica, que já praticavam a participação cidadã a mais tempo. E lá também ele conheceu o professor Marcos Mendiburu, referência para o grupo de trabalho. Em março de 2024, o entrevistado retornou a Lima para um evento da Força Tarefa da Intosai, coordenada pelo Peru, e novamente expandiu seus horizontes ao ter contato com iniciativas como da França, da Austrália, das Filipinas e dos Estados Unidos. Ele disse que naquele momento surgiu a necessidade de escrever o Referencial de Participação Cidadã do TCU – documento que esteve em consulta pública até semana passada.

**Questão 3: Como é a dinâmica do Grupo de Trabalho para a formulação do Referencial de Participação Cidadã?** Para escrever o documento, o entrevistado disse ter contato com a ajuda de um grupo com 8 ou 9 representantes de todas as áreas do TCU. Contudo, ele carregava o conhecimento de 15 meses de dedicação à participação cidadã, enquanto o restante da equipe possuía pouco conhecimento sobre o assunto. Então o primeiro momento foi de compartilhamento e nivelamento de conhecimentos. Após isso, foi realizada uma rodada de entrevistas com as pessoas que vinham trabalhando com o tema, além dos dirigentes do TCU para conseguir clareza acerca do objetivo do documento e sondar até onde era possível chegar com ele. O Guia de Participação Cidadã sobre a experiência de implementação da participação cidadã do TCU da Holanda também foi uma referência, “super inovador, é leve e é um guia prático”, porém “não tem nada a ver com o nosso timing, porque esse assunto é tabu ainda. Muita gente acha: por que eu tenho que envolver o cidadão? Por que eu tenho que prestar contas para ele? Estão nesse modelo mental ainda”, contou o entrevistado sobre algumas opiniões

coletadas. Também foram realizadas consultas a pessoas externas ao TCU, por exemplo o Grupo de Estudos Politeia, da UFSC, com a professora Paula Schier, para saber “professora, o que a senhora acha? Tem documentos para a gente ler? O que a senhora sugere que a gente leia?”. O entrevistado também contou que eles realizaram um painel com as principais ONGs que se relacionam com o TCU, dentre elas: o Observatório Social do Brasil, a Transparência Brasil, a Transparência Internacional, a Open Knowledge e a Fique Sabendo. Todos esses contatos geraram reuniões semanais nas quais ele buscou avançar e validar os caminhos adotados – um desafio, visto o histórico de pouca intimidade quanto à aproximação com o cidadão. Então, uma parte do processo foi de capacitação entre o próprio grupo de trabalho, outra grande parte veio de entrevistas e, por fim, a parte de produção textual semanalmente referendada os outros auditores.

**Questão 4: Como vocês viabilizam, conduzem e avaliam as contribuições externas ao TCU para a definição das diretrizes de participação cidadã?** O entrevistado disse que a ideia era ter um documento robusto que esclarecesse internamente o que é a participação cidadã e o porquê de sua importância. Por isso, o prazo para consulta pública do Referencial havia sido prorrogado em uma semana – sendo encerrada dia 22 de novembro. A presença de várias contribuições pontuais já havia sido observada pela equipe da ouvidoria nesse período, mas grandes entidades assumiram a tarefa de enviar estudos maiores. O entrevistado disse que o grupo de trabalho precisará compatibilizar tudo e dar um feedback público depois. Ele lembrou que “a cultura do TCU não comporta um documento muito disruptivo”, e mesmo que seja possível entender que “toda auditoria do TCU deveria ouvir a sociedade antes de ir a campo”, a verdade é que “nós não estamos nesse timing interno ainda. Isso não é viável”. O órgão está descobrindo agora como fazer isso ao se apropriar de mecanismos. Nesse sentido, ele disse que a partir do que as entidades disserem sobre o Referencial e se questionarem a esse ponto, será preciso explicar que o TCU continua num processo de avanço. “Qualquer apontamento teórico sobre o que a gente colocou como algo que não está correto, a gente vai corrigir. Mas alguma coisa que seja muito disruptiva para o TCU não sei se vai ser viável e a gente vai ter que dar um jeito de responder”. Seja como for, o entrevistado chamou a atenção para as 3 prioridades da próxima gestão do TCU, da qual uma é a própria participação cidadã.

**Questão 5: Como vocês pretendem efetivar as diretrizes de participação cidadã estabelecidas no Referencial? Quais desafios imaginam enfrentar?**

Quanto a isso, o entrevistado disse que está quase pronta uma capacitação que os auditores do TCU, mas que a situação ainda é assimétrica entre os 33 Tribunais de Contas pelo Brasil. O TCU coordenou, em 2023 e 2024, duas ações na Rede Integrada – uma rede que reúne os 33 tribunais de contas –, sendo 15 TCEs ano passado e 14 esse ano em ações para disseminar o assunto. Contudo, ele contou que quando se fala em participação cidadã nos tribunais de contas e no TCU, “a primeira coisa que vem na cabeça do auditor é: É isso aí. Vamos montar uma capacitação para a sociedade”, quando ele defende que quem deve ser capacitado são os próprios auditores, haja visto que é uma tarefa deles por vezes não cumprida. Uma capacitação para refletir acerca do que é participação cidadã para o TCU, o que ela é no mundo, o que o mundo faz, quais os benefícios. “Esse é nosso dever constitucional em cada política pública. Onde estão os mecanismos?”. Falando em efetivação, ele citou o exemplo da parceria do TCU com uma entidade chamada Observatório Social do Brasil para fiscalização da retomada da construção de creches inacabadas. O TCU não tem auditores suficientes para ir a campo e, nesse caso, quem vai a campo em nome do órgão é o cidadão voluntário do Observatório Social do Brasil. Nesse exemplo, o TCU treina pessoas para irem a campo colher informações e tirar fotos. Não é uma auditoria como aquela do Tribunal, mas em nome do TCU, um cidadão que mora do lado de uma dessas creches pode ir lá toda semana e tirar fotos, pode ir lá pegar como ofício do TCU, pegar os documentos da medição, tirar uma foto e mandar para o órgão. E a ideia é aumentar o número de trabalhos em que o cidadão, além de ser cliente do TCU, ele também pode ser seu parceiro. O entrevistado lembrou do slogan “servir para ser visto” empregado nessa situação. Novamente instigado para falar sobre desafios pela frente, ele elencou romper a cultura interna, mesmo sabendo que isso gera mais horas de trabalho de preparação das auditorias – “não posso conversar com os conselhos de saúde de uma região do Brasil numa linguagem de auditor, eles não vão entender. Eu tenho que baixar, numa linguagem cidadã, eu tenho que preparar esse material. Eu preciso orientar”. Além disso, ele lembra de desafios ideológicos frente à politização de questões. “Alguns vão dizer: Ah, você é o que afastou a Dilma em 2016”, enquanto outros podem dizer “Ah, você é o que referendou as urnas”. Outro apontamento a ser considerado foi a descrença nos órgãos públicos e os auditores do TCU como

ilustres desconhecidos para a sociedade, ao invés de defensores do cidadão. “Eu poderia falar mais de desafios, mas só esse já vai ocupar uns 30 anos da história do TCU”, brincou.

**Questão 6: Gostaria de acrescentar alguma outra informação à entrevista que não foi contemplada ao longo das perguntas anteriores?** Por fim, o entrevistado reforçou a importância da escolha da participação cidadã como assunto prioritário do TCU na próxima gestão e o avanço que essa conquista de espaço representa para o futuro da discussão, lembrando que essa entrevista é mais um capítulo nesse movimento.

## ANEXO A – Organograma e atividades do Plenário e das câmaras do TCU

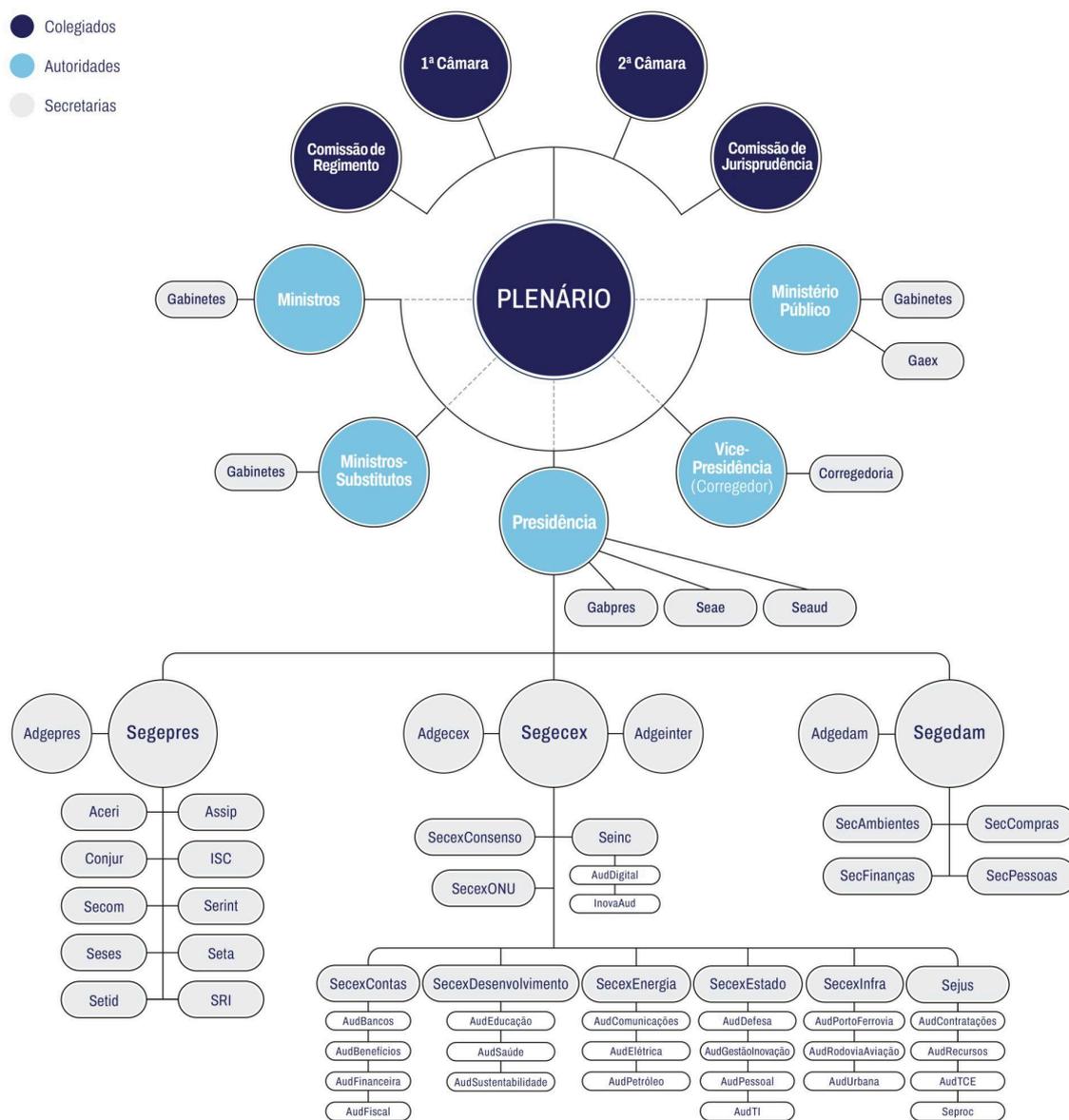


Figura 1 – Estrutura organizacional do TCU. Fonte: BRASIL, 2025.

ATIVIDADES DO TRIBUNAL		
Plenário do TCU	Reúne-se semanalmente. Compete deliberar sobre assuntos de relevância relacionados no Regimento Interno do TCU sob o título Competências do Plenário	reúnem-se nas tardes de quarta-feira
As câmaras	Deliberaram sobre os assuntos relacionados no Regimento Interno do TCU sob o título Competências das Câmaras	reúnem-se nas tardes de terça-feira

Figura 2 – Atividades do TCU. Fonte: TCU, 2022, p. 11.

## ANEXO B – Imagens da consulta pública do Referencial no Portal TCU

Figura 3 – Tela inicial do Portal TCU e destaque para consulta ao Referencial. Fonte: BRASIL, 2024.

Figura 4 – Página para contribuição à consulta pública do Referencial. Fonte: BRASIL, 2024.

## ANEXO C – Portaria-SEGECEX 24/2023

Quadro 4 – Diretrizes da Portaria-SEGECEX 24/2023

Descrição da diretriz	Categoria da diretriz
<b>Fase de elaboração do Plano Operacional e Planejamento das fiscalizações</b>	
1. Estabelecer relacionamento institucional com entidades de participação cidadã em todas as fases dos trabalhos.	Política ativa de comunicação
2. Aprimorar o processo de planejamento por meio da escuta de entidades de participação cidadã.	Planejamento participativo
3. Realizar eventos, sobretudo painéis de referência de planejamento de auditoria, no formato “aberto ao público” e facilitar a participação de todos os interessados.	Participação direta no controle
4. Avaliar com o gestor de políticas públicas a possibilidade de se adotarem trilhas para a participação cidadã, em linguagem simples e com alertas, a fim de estimular o controle pela sociedade.	Participação direta no controle
5. Dialogar com o gestor a fim de digitalizar processos de trabalho e adotar sistemas informatizados de gestão das políticas públicas com foco na participação cidadã (portal gov.br).	Participação indireta no controle
6. Considerar as informações prestadas pelos cidadãos via Ouvidoria e outros canais.	Participação indireta no controle
<b>Fase de Execução das fiscalizações</b>	
7. Realizar painéis de referência de achados de auditoria no formato “aberto ao público” e facilitar a participação de todos os interessados.	Participação direta no controle
8. Realizar parcerias com entidades de participação cidadã, a exemplo da Força Tarefa Cidadã (Acórdão n. 2050/2022 - TCU - Plenário).	Participação direta no controle
<b>Fase de Relatório, Acórdão e Monitoramento</b>	
9. Engajar entidades de participação cidadã no monitoramento dos acórdãos.	Acompanhamento e apoio nas determinações e recomendações

10. Criar versões simplificadas de relatórios de interesse do cidadão e patrocinar a divulgação.	Difusão dos resultados das auditorias
11. Avaliar a contribuição obtida com a participação cidadã em todas as fases do trabalho e aperfeiçoar o ciclo seguinte.	Gestão interna
<b>Outras diretrizes aplicáveis</b>	
12. Compartilhar dados públicos de sua área de atuação com entidades representativas da participação cidadã.	Acesso à informação
13. Realizar ações educacionais de estímulo à participação cidadã e à transparência, incluindo tais medidas em seu Plano Anual de Capacitação.	Acesso à informação
14. Priorizar o atendimento aos pedidos de acesso à informação.	Implementação da política ativa de comunicação
15. Optar, sempre que possível, pela modalidade híbrida dos eventos e adotar medidas no tempo devido para a adequada divulgação.	Acesso à informação
16. Alimentar o sistema Planejar com as iniciativas de participação cidadã.	Gestão interna

Fonte: Adaptado de Diretrizes de Participação Cidadã. Anexo único à Portaria-SEGCEX nº 24, de 19 de junho de 2023. Disponível em: <https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/73927788>.

## ANEXO D – Propostas da Rede Integrar para participação cidadã nos TC



Figura 5 – Propostas para promoção da participação cidadã nos TC. Fonte: INTEGRAR, 2023, p. 23.

## ANEXO E – Síntese das entrevistas realizadas pelo GT do TCU

Quadro 5 – Síntese das entrevistas realizadas pelo GT do TCU

<b>Sugestões para incentivo à participação cidadã</b>
Uniformizar o entendimento sobre participação cidadã
Atualizar o Plano Estratégico e estabelecer indicadores de desempenho
Promover engajamento com Organizações Cidadãs e diálogo com ONGs
Aplicar tecnologia e inovação
Promover sensibilização interna e capacitação
Promover ações proativas e abordagem não coercitiva
Desenvolver portais e plataformas de participação cidadã, com dados abertos
Promover educação cidadã
Incluir temas transversais e promover aproximação com gestores municipais
Investir em feedback, comunicação e linguagem simples
Promover iniciativas de governo aberto
Engajar segmentos vulneráveis
Formar alianças externas e aprendizado com experiências
<b>Benefícios da participação cidadã nas atividades de controle</b>
Melhoria da qualidade dos serviços públicos e produtos oferecidos
Melhoria na formulação de políticas públicas
Enriquecimento do trabalho das instituições públicas
Fortalecimento do controle social e democracia participativa
Fortalecimento da credibilidade e da legitimidade perante o cidadão
Mudança de mindset e criação de uma cultura de participação
Ampliação da ação de controle e melhoria na qualidade das auditorias
Função pedagógica e construção de pontes de troca
Prestação de contas, transparência e aumento da accountability

Incentivo a outras entidades públicas e promoção de uma governança mais inclusiva
Agregação de valor e melhoria da comunicação
Aprendizado e melhoria contínua
<b>Riscos da participação cidadã nas atividades de controle</b>
Comprometimento da qualidade da auditoria e perda de credibilidade
Visão equivocada da participação cidadã
Desafios no engajamento do cidadão
Gerenciamento de expectativas e sobrecarga de interações
Qualidade e relevância das contribuições
Participação desigual e riscos à imparcialidade
Complexidade, custos e proteção de dados
Sustentabilidade a longo prazo
<b>Sugestões para a elaboração e implementação do Referencial de Participação Cidadã no TCU</b>
Foco no cidadão
Institucionalização da participação cidadã
Cultura de participação cidadã
Aprendizado com experiências passadas
Comunicação clara dos objetivos, expectativas e resultados
Foco em aprendizado, experiências piloto e boas práticas
Flexibilidade e adaptação
Abordagem descentralizada e feedback rápido
Estratégia estruturada e alinhada com futuras gestões

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2025, p. 178-186.