

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

Ewerton Santos

Rosana de Freitas Boullosa

RESUMO SIMPLES

Buscando ampliar a participação da sociedade em suas ações de controle externo, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou em 2025 o Referencial de Participação Cidadã, instrumento interno para auxiliar as unidades técnicas do Tribunal na implementação da participação social em suas atividades. A presente pesquisa, inserida na escola dos Estudos Críticos em Políticas Públicas e dialogando com a tradição pós-positivistas do fazer ciência, parte do campo da Gestão Social para investigar o âmbito normativo interno do TCU e 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 TCU? Para tanto, são adotadas estratégias qualitativas e interpretativas de pesquisa, empregando como métodos análise bibliográfica e documental, entrevista e análise cruzada. Analisando as diretrizes do 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 social nas atividades do Tribunal.

RESUMO EXPANDIDO

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Mesmo em condições ainda assimétricas na sociedade, o debate e a implementação da Participação Social na Administração Pública vem se consolidando no cenário brasileiro. Campos de conhecimento, como a Gestão Social, ajudam a pensar novas maneiras de articular sociedade e Estado, criando novos arranjos relacionais e institucionais em modelos de governança participativos.

Instituições públicas também buscam esse caminho. Este ano, o Tribunal de Contas da União (TCU) desenvolveu seu Referencial de Participação Cidadã (2025), um instrumento interno que organiza materiais teóricos, legais e práticos para guiar as unidades técnicas do órgão na implementação da participação social nas ações de controle externo do Tribunal.

Analisando este momento singular das instituições de controle, esta pesquisa, situada na temática Participação Social 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 TCU?

2 OBJETIVOS

O objetivo geral do trabalho é analisar como a Gestão Social, por meio de seus conceitos e valores, pode ajudar a concretizar as diretrizes do Referencial de Participação Cidadã do TCU. Para alcançá-lo, são traçados como objetivos específicos e instrumentos metodológicos de pesquisa: (1) problematizar os principais conceitos e valores da Gestão Social – empregando análise bibliográfica; (2) propor categorias de análise a partir da Gestão Social para abordar as diretrizes do instrumento – a partir de análise bibliográfica; (3) investigar como o instrumento para participação cidadã no TCU foi pensado e quais desafios de implementação enfrenta – utilizando análise documental e entrevistas; e (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 – por meio de análise bibliográfica e análise cruzada.

3 METODOLOGIA

Este trabalho dialoga com a tradição pós-positivistas do fazer ciência, inserindo-se na escola dos Estudos Críticos em Políticas Públicas por entender 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 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. Após análise de documentos e imersão no órgão para compreender desafios e oportunidades da implementação da política, o Referencial foi analisado a partir de quatro categorias de análise formuladas pelos autores – Institucionalização e Natureza Inovadora; Dialogicidade e Transparência; Participação e Cidadania Deliberativa; e Reflexividade e Emancipação – 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.

4 SÍNTESE DOS RESULTADOS

Problematizados os conceitos e valores da Gestão Social (Boullosa; Schommer, 2008, Cançado; Tenório; Pereira, 2022, Boullosa, 2019, 2025, Tenório; Araújo, 2020), a pesquisa propôs quatro categorias de análise: Institucionalização e Natureza Inovadora, Dialogicidade e Transparência, Participação e Cidadania Deliberativa, e Reflexividade e Emancipação. Os resultados alcançados apontam 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 social nas atividades do Tribunal.

Pela perspectiva da Institucionalização e Natureza Inovadora da participação social, o diálogo acontece no reconhecendo de que estratégias e instrumentos precisam se adaptar ao longo do tempo, sobretudo diante das circunstâncias e das oportunidades de cada ação de controle, priorizando práticas que democratizam as relações sociais e criam espaços de dialogicidade e deliberação.

Quanto à categoria Dialogicidade e Transparência, o alinhamento está na postura proativa do TCU para diminuir assimetrias de informação e garantir disponibilidade e inteligibilidade de seu trabalho à sociedade, viabilizando o entendimento coletivo fundamental ao processo participativo.

Com relação à categoria Participação e Cidadania Deliberativa, o Referencial preconiza a abertura de espaços para diálogo e participação que permitam a construção coletiva, legítima e efetiva das decisões de interesse geral, impactando de fato as práticas de governo. Contudo, ele recomenda a ponderação entre custos e benefícios da implementação da participação em assuntos polarizados, por exemplo a política. Nesse sentido, a Gestão Social diverge dessa escolha e reafirma que poder e legitimidade decisórios devem ser alcançados por meio de participação dialógica e deliberação inclusiva, plural e em igualdade participativa, sem coerção.

Enfim, sobre Reflexividade e Emancipação, observou-se que o Referencial não conseguiu afastar a imagem da alta-burocracia especializada e despolitizada que reivindica autoridade por meio de supostos processos neutros e atividades técnicas, que garantem credibilidade, autonomia, independência e imparcialidade à instituição. Em contraponto, a Gestão Social reconhece a influência dos valores individuais e compartilhados entre as partes envolvidas na construção da realidade social, abordando-os em sua materialidade social e tomando tal realidade como uma realidade dinâmica e socialmente construída. Assim, o apelo a subjetividades imparciais dá lugar aos avanços em termos de cidadania e cultura política que a emancipam de possíveis práticas políticas autoritárias.

Entre convergências e divergências com a Gestão Social, a primeira versão oficial do Referencial de Participação Cidadã mostra-se promissora, mas é preciso observá-lo a longo prazo para acompanhar a institucionalização da participação social no TCU e sua

reverberação nas demais instâncias da Administração Pública. Outro caminho promissor é estudar esta iniciativa pela perspectiva da sociedade, por exemplo, analisando a capacidade relacional de uma esfera participativa no âmbito do controle externo. Por fim, este trabalho articulou literaturas, diretrizes e perspectivas na esperança de contribuir com o debate acerca da atuação dos órgãos de controle na sociedade; dos arranjos institucionais estabelecidos entre sociedade e Estado por meio do controle aplicado ao universo das políticas públicas; e da análise de espaços de participação social na Administração Pública, reafirmando os valores democráticos que fundamentam o campo de Públicas.

5 REFERÊNCIAS

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.

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, 2025.

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.

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.