TEORIA DA MUDANÇA: PROJETO FORÇA TAREFA CIDADÃ DE AUDITORIA PÚBLICA

Hugo Leonardo Menezes de Carvalho (UFU) - menezesdecarvalho@gmail.com

WALDEMIR Paulino PASCHOIOTTO (UFSC) - paschoiotto@msn.com

Guilherme Schoepping (TCU) - schoepping@gmail.com

Resumo:

O presente artigo tem como objetivo apresentar o projeto Força Tarefa Cidadã (FTC) realizado entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e o controle social para ampliação do escopo de ações de controle, especialmente auditorias, em relação a aspectos de transparência e conformidade pública. Essa inovação colaborativa coaduna-se com os pressupostos da Teoria da Mudança em relação à implementação de solução de interação para promover mudanças na forma de atuação e permitir a realização de ações integradas que sirvam de insumos para auditorias e fiscalizações de modo a ampliar a capacidade de verificação e sinergia entre TCU e a sociedade civil. Utilizando de metodologia qualitativa de estudo de caso, pode-se observar que os resultados do projeto possibilitaram uma cobertura de análise de 40% dos municípios brasileiros, em um período de 11 meses, com alocação de 6 servidores de carreira, obtendo insumos de que os níveis de transparência existentes ainda não permitem a efetiva participação cidadã na fiscalização dos atos dos gestores públicos e necessitam de ações de controle externo institucional mais efetivas para sua melhoria.

Palavras-chave: *Tribunal de Contas da União; Participação Cidadã; Inovação colaborativa; Teoria da Mudança.*

Área temática: *Contabilidade Aplicada ao Setor Público e ao Terceiro Setor*

TEORIA DA MUDANÇA: PROJETO FORÇA TAREFA CIDADÃ DE AUDITORIA PÚBLICA

Resumo
O presente artigo tem como objetivo apresentar o projeto Força Tarefa Cidadã (FTC) realizado entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e o controle social para ampliação do escopo de ações de controle, especialmente auditorias, em relação a aspectos de transparência e conformidade pública. Essa inovação colaborativa coaduna-se com os pressupostos da Teoria da Mudança em relação à implementação de solução de interação para promover mudanças na forma de atuação e permitir a realização de ações integradas que sirvam de insumos para auditorias e fiscalizações de modo a ampliar a capacidade de verificação e sinergia entre TCU e a sociedade civil. Utilizando de metodologia qualitativa de estudo de caso, pode-se observar que os resultados do projeto possibilitaram uma cobertura de análise de 40% dos municípios brasileiros, em um período de 11 meses, com alocação de 6 servidores de carreira, obtendo insumos de que os níveis de transparência existentes ainda não permitem a efetiva participação cidadã na fiscalização dos atos dos gestores públicos e necessitam de ações de controle externo institucional mais efetivas para sua melhoria.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União; Participação Cidadã; Inovação colaborativa; Teoria da Mudança.

Área temática do evento: Contabilidade Aplicada ao Setor Público e ao Terceiro Setor.

1 INTRODUÇÃO

Apesar da existência e atuação dos mecanismos formais e sociais de controle da gestão pública, diversos são os problemas ainda observados na atuação dos administradores públicos (DUGAND e BRANDÃO, 2017). Dentre eles a falta efetiva de cooperação entre o controle institucional e social que permita uma verificação exponencial da Administração e maior interação entre as Instituições formais e a Sociedade (OSBORNE, 2010).

A capacidade dos cidadãos para controlar os agentes públicos tem relação com os arranjos institucionais que possibilitem a supervisão da sociedade sobre seus administradores (PRZEWORSKI, 1996). Nesse sentido, observam-se processos de modernização e reformas na administração pública visando tornar os serviços do Estado mais efetivos, menos voltados para sua própria estrutura e mais em prol da sociedade civil (DE CASTRO, 2020). Logo, o foco da Administração Pública deixa de ser direcionado a procedimentos internos para almejar o alcance de resultados que gerem maior valor público (MCKENNA, 2021).

Soma-se ainda ao fato de que crises financeiras severas evidenciam graves deficiências no funcionamento das estruturas do estado contemporâneo, incluindo as Entidades de Fiscalização Superior (EFS), responsáveis pela supervisão e controle da Administração Pública (COSTA, 2012). Frente a esse desafio, é preciso desenvolver novas ideias que superam as práticas atuais que dominam o contexto de atuação das EFS.

No caso brasileiro, o Tribunal de Contas da União (TCU) é a mais alta EFS que tem competência federal abrangente em um país que ocupa a 96ª colocação no Índice de Percepção da Corrupção (IPC), sendo a quinto maior país do mundo em extensão territorial e no ranking das maiores economias, o Brasil aparece na 10ª posição, com o Produto Interno Bruto equivale a US$ 1,833 trilhões de dólares.

Nesse contexto desafiador, o TCU considerou romper suas fronteiras internas visando desenvolver níveis de cooperação entre atores, em especial com a sociedade civil organizada, com a finalidade de estabelecer as diretrizes gerais de como se realizar a interação com o controle social (MCKENNA, 2021), bem como fornecer bases para a elaboração de uma estratégia de fortalecimento da parceria com a sociedade para o controle da Administração Pública (TCU, 2018) ampliando a sua capacidade de atuação e de fiscalização.

Cenário em que surge o projeto Força Tarefa Cidadã (FTC) que se constitui em uma inovação colaborativa, cujas bases se amoldam aos pressupostos da Teoria da Mudança, que visa contribuir para a melhoria da transparência pública e permitir ao TCU a definição e implementação de estratégia de realização de auditorias no sentido de coibir e corrigir práticas ilegais realizados pelos administradores públicos (MCKENNA, 2021).

Por essa razão, o problema de pesquisa desse estudo é: Como o Projeto Força Cidadã realizado entre o Tribunal de Contas da União e o controle social, à luz da Teoria da Mudança, possibilita a ampliação do escopo de ações de controle, especialmente auditorias, em relação a aspectos de transparência e conformidade pública?

Assim, o objetivo deste trabalho é apresentar o projeto Força Tarefa Cidadã (FTC) realizado entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e o controle social para ampliação do escopo de ações de controle, especialmente auditorias, em relação a aspectos de transparência e conformidade pública.

Desse modo, o trabalho incorpora à literatura da Teoria da Mudança um projeto brasileiro aplicado ao controle externo governamental. Para tanto, a metodologia utilizada será qualitativa, com o estudo de caso da FTC no que tange à estruturação do projeto e seus resultados, contribuindo em termos práticos para que outras entidades fiscalizadoras públicas possam replicar o projeto em relação à interação com a participação cidadã, bem como para que

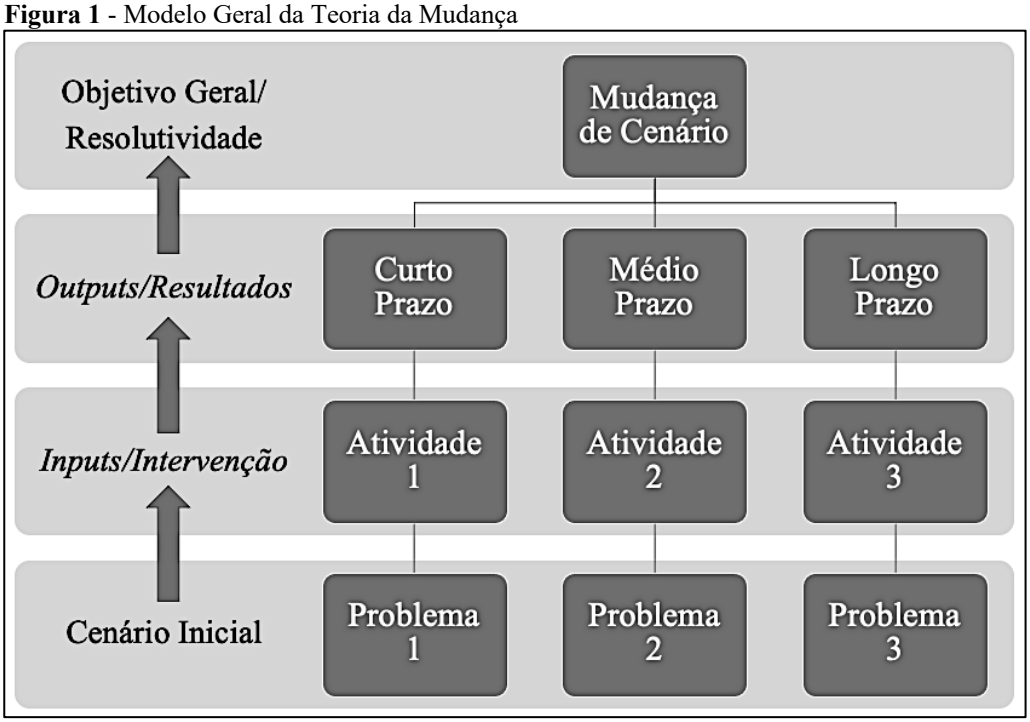
os estudos sobre a atuação social em trabalhos de auditoria do setor público tenham nova perspectiva avaliação e mensuração empírica.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Teoria da Mudança aplicada ao controle externo brasileiro

A teoria da mudança refere-se à construção de um modelo encadeado de ações que causam resultados esperados para atingimento de um objetivo modificativo de um cenário inicial problemático (FUNNELL e ROGERS, 2011). Ela se apresenta essencialmente como uma metodologia para promover mudança social por meio de ações públicas ou privadas por meio de metas de curto, médio e longo prazo (JACKSON, 2013). Dessa forma, a Figura 1 apresenta o modelo geral da Teoria.

Figura 1 - Modelo Geral da Teoria da Mudança



Fonte: Adaptação de Jackson (2013).

Nesse sentido, a teoria da mudança é uma maneira geralmente econômica de estruturar e executar um conjunto de ações modificativas inovadoras que podem ser utilizadas em conjunto com uma ampla gama de outros métodos de coleta e análise de dados (JACKSON, 2013). Nessa linha, várias atividades e abordagens já foram adaptadas por diferentes EFS em diferentes países para fomentar o envolvimento dos cidadãos em ações de fiscalização em harmonia com características estruturais de cada EFS e sua competência legal (MCKENNA, 2021). Com isso, regulação e projeto em conjunto ajudam nessa interação para contribuir com cenário de maior controle, transparência e combate à corrupção (KIM, 2015).

A abordagem da Teoria da Mudança considerando o controle externo governamental potencializa a aplicabilidade de seus pressupostos em um ambiente ainda pouco explorado e permite planejar, executar, avaliar e efetivar inovações que alcancem resultados exponenciais cujas limitações naturais de suas estruturas formais não seria possível (CORNEJO; LAVIN; GUILLÁN, 2013). Desse modo, ciente de que na Administração Pública, é através do controle

que a sociedade e os gestores podem aferir a legitimidade ou a conveniência das condutas administrativas em prol do benefício pessoal ou coletivo (ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2017), projetos que fortaleçam a interação entre as instituições de controle e a sociedade mudam o paradigma de controle externo e social em relação à conformidade pública (ARNSTEIN, 1969).

Assim, embora uma EFS, em um país específico, normalmente lidere e acomode o envolvimento dos cidadãos, as suas motivações pessoais normalmente precisam transparecer e serem valorizadas enquanto símbolo do poder do cidadão (ARNSTEIN, 1969). Com isso, o controle social enquanto mecanismo de participação cidadã possibilita não só o empoderamento da sociedade em relação a coisa pública (SANTOS, 2003), mas também possibilita uma janela de oportunidades para que as EFS possam realizar ações de controle por meio da auditoria participativa dos cidadãos, a fim de promover a transparência, a prestação de contas no serviço público e o combate à corrupção (MCKENNA, 2021).

Dessa maneira, a participação cidadã pressupõe um conjunto de instrumentos adequados à sua efetivação e que possibilite avaliar as ações dos gestores (DUGAND e BRANDÃO, 2017). Os instrumentos de controle sociais atualmente instituídos são: informação e transparência; audiências/consultas públicas; orçamento participativo; participação em colegiados administrativos e em conselhos setoriais de gestão; e representações/denúncias (BREDER, 2008).

Tem-se ainda que a participação cidadã é fomentada em grande medida pela transparência, visto que a informação divulgada aproxima a sociedade da gestão exercida por seus representantes. Desse arcabouço denota-se a presença predominante da transparência e do combate à corrupção (FIGUEIREDO e SANTOS, 2013). Em outras palavras, o cidadão precisa ter acesso aos dados de receitas, despesas, contratos, pagamentos, enfim, informações detalhadas a respeito do dia a dia da Administração Pública.

Sua atuação efetiva perpassa por ser proativa em relação à construção de instrumentos de controles estatais inovativos (MULGAN e ALBURY, 2003), fato que necessita da disposição das EFS em conceber e efetivar fiscalizações em parceria com a sociedade impulsionado para caminho diverso do que se tem nos instrumentos de controle social existente atualmente (CARVALHO e LEROY, 2017).

2.2 Inovação colaborativa nas auditorias do setor público

Inovar significa desenvolver e implementar novas ideias, diferentes daquelas derivadas da sabedoria comum e das práticas habituais que até então dominavam o contexto de soluções de problemas enfrentados (OSBORNE e BROWN, 2011). No serviço público, as inovações contribuem para lidar com problemas conhecidos e para induzir oportunidades relevantes para o crescimento econômico, bem-estar social e atração de investimentos (AVLONITIS; PAPASTATHOPOULOU; GOUNARIS, 2001).

Assim, o processo de inovação no setor público pode intensificar a atuação governamental, ampliar sua capacidade para resolver problemas, entregar valor público à população e otimizar a alocação de recursos, com mais benefícios para a sociedade, usuária final dos serviços públicos (MAIA et al., 2021).

Desde a aprovação da ISSAI 12 em 2013, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) exorta as EFS a fazerem diferença na vida dos cidadãos, inclusive interagindo diretamente com as partes interessadas. A Intosai reforça que a participação cidadã pode fornecer informações que melhorarão o desempenho da EFS e a

compreensão do seu ambiente operacional em rápida evolução e dos principais riscos de auditoria.

De fato, meros ajustes incrementais na forma de atuação das EFS não são mais suficientes para ampliar a cobertura do controle, aumentar os níveis de transparência e reduzir os níveis de corrupção no âmbito da Administração Pública. Nesse cenário, uma abordagem colaborativa para a inovação pode estimular o desenvolvimento, implementação e difusão de novas soluções.

A corrente de inovação aberta sugere que novos processos de inovação devem ser incentivados, em especial para contribuições externas de modo a acessar novas fontes de ideias (REVILLA e RODRIGUEZ-PRADO, 2018). A inovação colaborativa é um novo termo cunhado por estudiosos que combinam descobertas de pesquisas recentes sobre governança colaborativa com insights de novas teorias de inovação (HARTLEY; SORENSEN; TORFING, 2013).

Trata-se de uma abordagem que tanto evita a ideia de que a inovação resulta dos esforços heroicos de pessoas iluminadas, quanto a concepção de que incentivos positivos e negativos combinados com enfoque na medição do desempenho estimulará a inovação no setor governamental (TORFING, 2018).

O controle organizacional se refere aos meios utilizados pela administração para criar padrões de comportamento a serem seguidos pelos membros organizacionais (NASCIMENTO e REGINATO, 2009). No caso do setor público visa produzir valor público, portanto atores públicos e privados, em especial a sociedade civil organizada, podem contribuir e provavelmente serão motivados a colaborar nessa busca (HARTLEY; SORENSEN; TORFING, 2013). O engajamento das EFS com atores externos pode gerar novas formas de atuação que visem o aumento da transparência pública e o combate à corrupção.

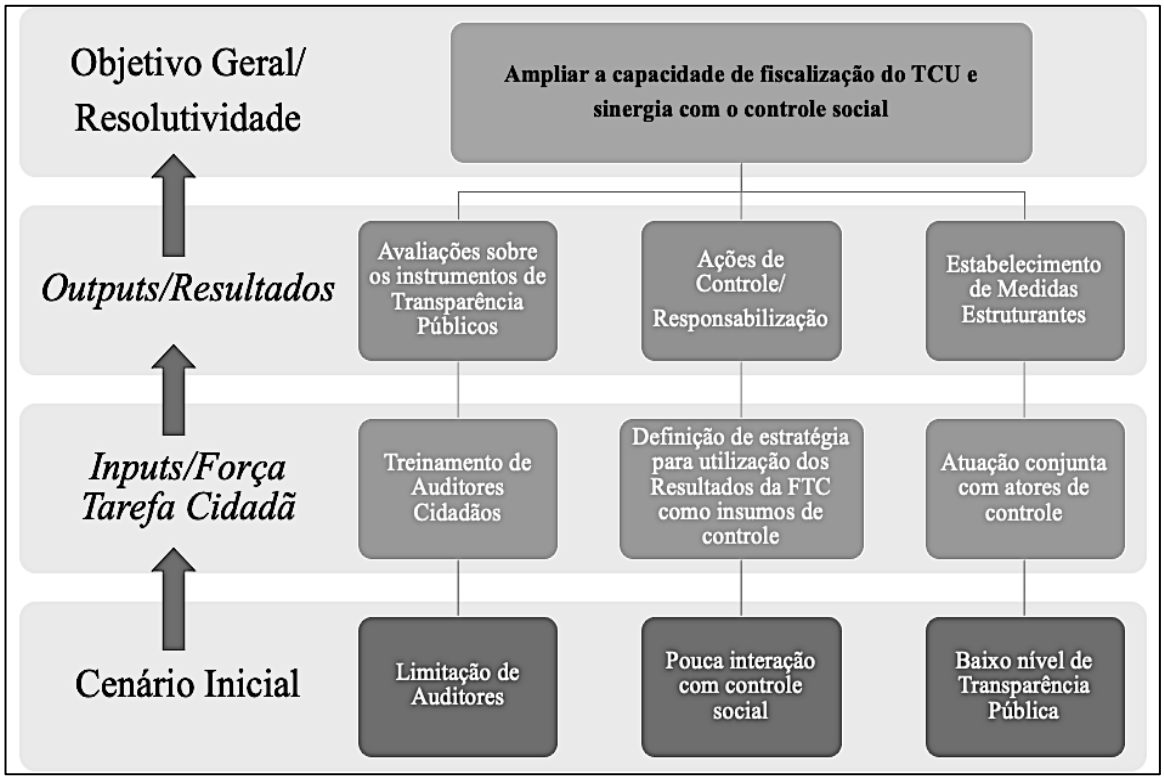
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Levando em conta os objetivos pretendidos com a presente investigação, esta pesquisa apresenta abordagem qualitativa, pois centra-se na identificação das características de situações, eventos e organizações (LLEWELLYN e NORTHCOTT, 2007). Com natureza exploratória por buscar ideias e soluções, na tentativa de adquirir maior familiaridade com fenômeno pesquisado (GIL, 2007). Quanto ao método trata-se de estudo de caso (MARTINS, 2008) por apresentar e reunir informações detalhadas e sistemáticas sobre um fenômeno (PATTON, 2002). Para a coleta de dados foi utilizado o repositório dos resultados das avaliações realizadas pela FTC.

3.1 O projeto da Força Tarefa Cidadã (FTC)

A FTC é uma ação colaborativa entre os órgãos de controle que compõem as denominadas Redes de Controle e a sociedade civil organizada visando contribuir para a transparência municipal e a redução de casos de corrupção. As Redes de Controle são agrupamentos de órgãos de controle reunidos a partir de um acordo de cooperação em cada unidade da federação no Brasil. Fazem parte desse grupo o TCU, os Tribunais de Contas Estaduais, o Ministério Público, entre outros. A sociedade civil organizada foi representada pelo Observatório Social do Brasil (OSB), uma instituição não governamental, sem fins lucrativos, formada por voluntários. Assim, a Figura 2 apresenta o modelo geral da FTC espelhado sob o prisma da Teoria da Mudança.

Figura 2 - Modelo Geral da Força Tarefa Cidadã



Fonte: Projeto Força Tarefa Cidadã

A execução ocorreu em três fases. Na primeira fase, um grupo de coordenação multi-atores desenvolveu a metodologia do projeto e buscou a adesão e apoio das Redes de Controle de 8 Unidades da Federação: Acre, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Tocantins. Depois foram constituídos grupos de auditores cidadãos, compostos por cerca de 150 voluntários posteriormente capacitados pelos órgãos de controle participantes. A seleção dos voluntários foi conduzida pelo OSB, seguindo o cumprimento de formalidades de conduta ética, moral e funcional estipulados pela FTC e materializados em normativos do TCU e do próprio OSB. Apenas seis servidores públicos participaram da ação, sendo quatro do TCU, uma da Controladoria-Geral da União e uma do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Na segunda fase teve início o processo de avaliação dos portais de transparência municipais propriamente dito, com foco na disponibilização de informações e documentos relativos às aquisições e contratações efetuadas pelos municípios. A avaliação dos portais foi instrumentalizada por meio de quatro questionários eletrônicos: um para os aspectos gerais da transparência ativa, um para os aspectos específicos da área de obras e outro para a área de saúde.

O princípio basilar da FTC é que a avaliação seria realizada a partir do ponto de vista do cidadão, o que diferencia a ação das anteriores já realizadas no país. Isso significa que os itens avaliativos buscavam verificar se os portais de transparência continham as informações necessárias para o exercício do controle social, atividade que se assemelha aos trabalhos de verificação de critérios de auditoria, só que realizado por cidadãos (MCKENNA, 2021) devidamente capacitados.

Após a conclusão das avaliações, o OSB encaminhava uma comunicação aos municípios relatando as inconformidades e irregularidades encontradas. Enquanto este artigo era produzido, a FTC se encontrava neste estágio de execução, no qual se espera a implementação de melhorias por parte dos gestores municipais após a comunicação do controle social. Conforme acordos previamente estabelecidos, caso não sejam implementadas melhorias, o OSB notificará as Redes de Controle indicando os municípios que não implementaram as melhorias, dando início à terceira fase da ação.

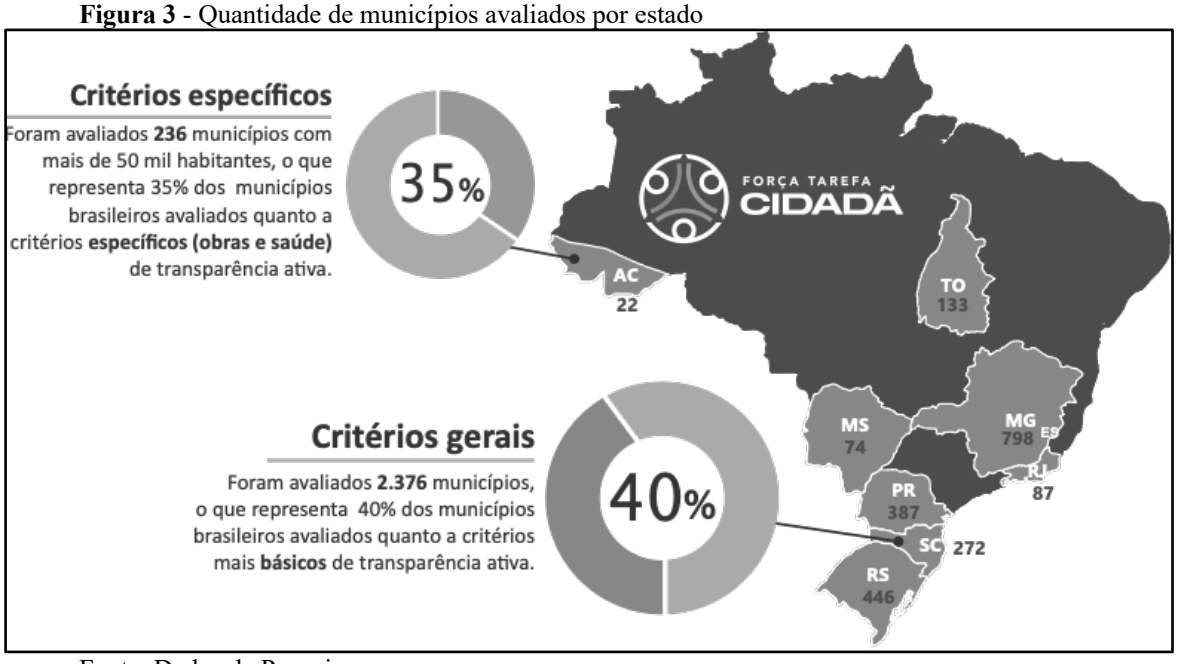
A terceira fase, portanto, envolve o controle institucional, com a adoção de ações de controle formal no caso da identificação de evidências de irregularidades que não tenham sido solucionadas pelo gestor após notificação do controle social. Nesse momento o TCU atuará com ações de controle, inclusive eventual responsabilização de gestores, de acordo com seu mandato legal, e a expedição/recomendação de medidas estruturantes para a melhoria na transparência.

Apesar da existência e atuação dos mecanismos institucionais e sociais de controle da gestão pública, diversos são os problemas observados na forma de atuação dos administradores públicos. O presente caso apresenta, portanto, uma forma de atuação multi-atores entre a sociedade civil organizada e diversos órgãos de controle, aumentando a sinergia de atuação e aproximando o controle institucional do controle social, de forma a maximizar os benefícios esperados. Finalmente, cabe destacar que a FTC vai além de uma avaliação de aspectos de transparência municipal, pois se apresenta como uma ação de incentivo à participação cidadã ao promover o trabalho colaborativo entre controle social e institucional.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A primeira etapa de avaliações foi realizada entre agosto de 2021 e julho de 2022, com a avaliação de 2.227 municípios, o que corresponde a 94% dos municípios dos estados participantes. A Figura 3 apresenta o alcance de 40% de todas as cidades brasileiras e a sua distribuição geográfica.

Figura 3 - Quantidade de municípios avaliados por estado

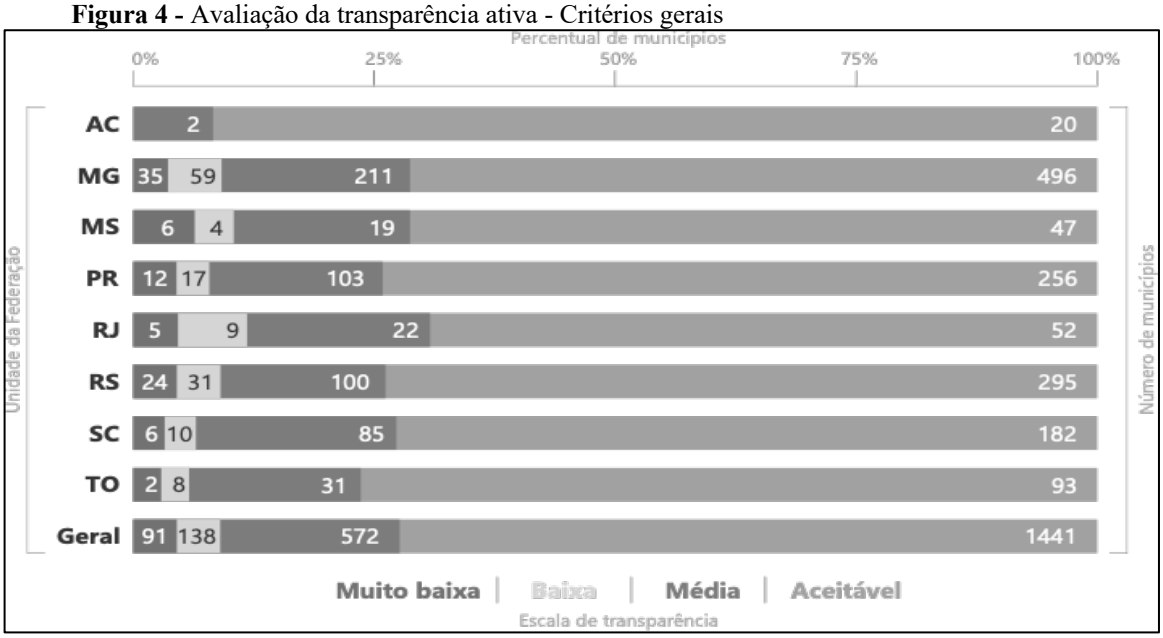


Fonte: Dados da Pesquisa

Nessa etapa analisou-se aspectos gerais da transparência ativa com questões que verificavam, por exemplo: acesso ao sítio oficial/portal da transparência, existência de ferramenta de pesquisa para acessar os dados gerais das obras, acesso aos dados gerais das obras e de dispensa de licitação (Lei 12.527/2011, art. 8º e Lei Complementar 101/2000, art. 48).

Percebe-se que 2.013 municípios (90% dos avaliados) atendem satisfatoriamente ou parcialmente os aspectos gerais da transparência ativa derivados dos dispositivos da Lei 12.527/2011, marco legal para a transparência no Brasil ao regular o acesso informações previsto em diversos dispositivos constitucionais. A Figura 4 apresenta os resultados dessa primeira etapa.

Figura 4 - Avaliação da transparência ativa - Critérios gerais



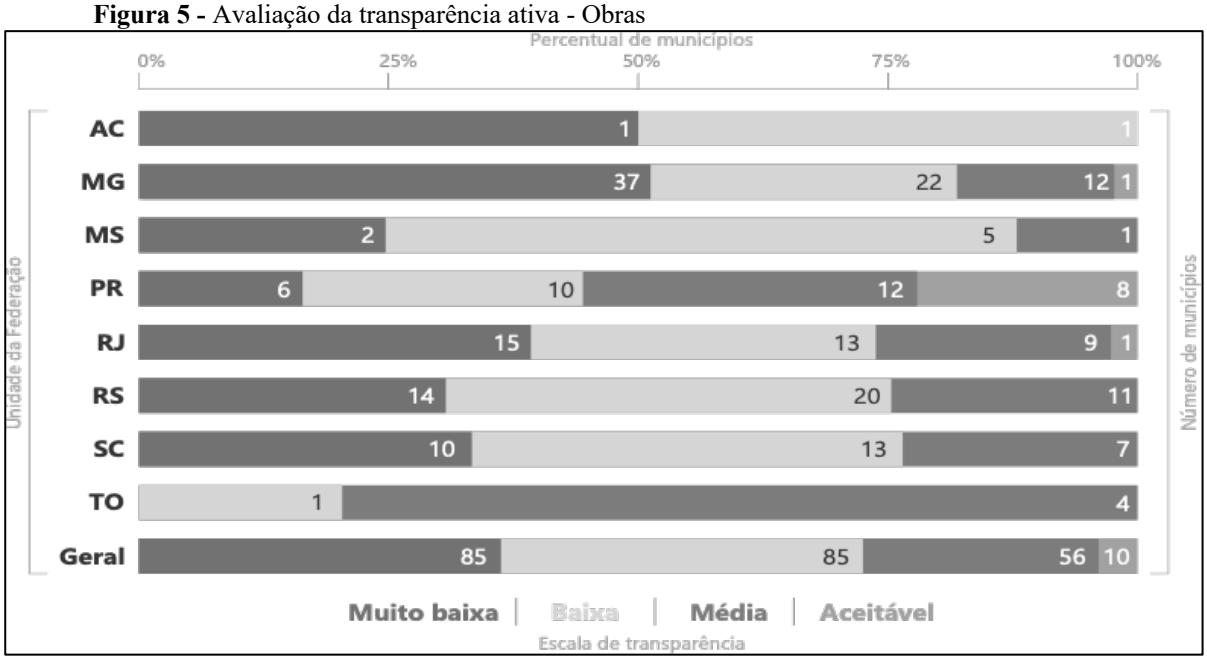
Fonte: Dados da Pesquisa

Os resultados da avaliação permitem observar que a maioria dos municípios brasileiros atendem aos critérios mais básicos de transparência. A segunda etapa de avaliações abordou aspectos específicos da transparência ativa, por meio do exame de detalhes de uma contratação de obra pública e outro de dispensa de licitação na área de saúde, desde os documentos da fase interna até os pagamentos realizados. Essa escolha se justificou pela relevância e materialidade que a execução de obras e, mais recentemente, o enfrentamento da Covid-19 nos municípios.

As informações e/ou documentos requeridos foram desde a contratação, seja da sua fase interna, como as justificativas e estudos técnicos preliminares, seja da sua fase externa, como os empenhos e pagamentos. Também foram descritos os critérios que deviam ser analisados para fins de equalização das avaliações, cujos aspectos práticos e legais foram indicados no programa de capacitação a fim de uniformizar as avaliações e a coleta dos dados.

O critério legal adotado foi o art. 8º, §1º, inciso V, da Lei 12.527/2011 que prevê que a divulgação das informações deverá contemplar, no mínimo, dados gerais para o acompanhamento de projetos e obras de órgãos e entidades. A Figura 5 apresenta os resultados referente à obra pública.

Figura 5 - Avaliação da transparência ativa - Obras

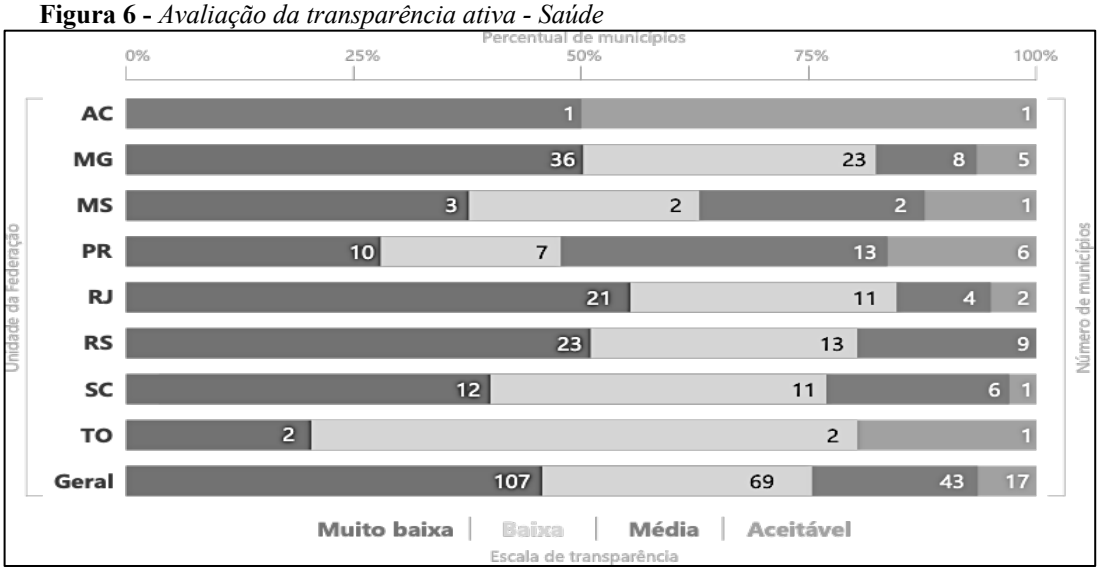


Fonte: Dados da Pesquisa

Essa etapa foi realizada entre outubro de 2021 e julho de 2022, com a avaliação de 236 municípios, o que corresponde a todos os municípios com mais de 50 mil habitantes nos estados participantes. Percebe-se que os resultados da avaliação de aspectos específicos da transparência ativa de obra pública contrastam sensivelmente com os resultados dos aspectos gerais.

Considerando todos os Estados avaliados, 170 municípios (72% dos avaliados) não atendem satisfatoriamente ou parcialmente os aspectos avaliados, enquanto esse índice era de apenas 10% quando avaliados os aspectos gerais de transparência ativa. A Figura 6 informa os resultados da transparência ativa relativa à dispensa de licitação na área da saúde, critérios utilizados a partir doo art. 4º, § 2º da Lei 13.979/2020 que dispõe que todas as contratações ou aquisições realizadas no período da pandemia seriam imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet).

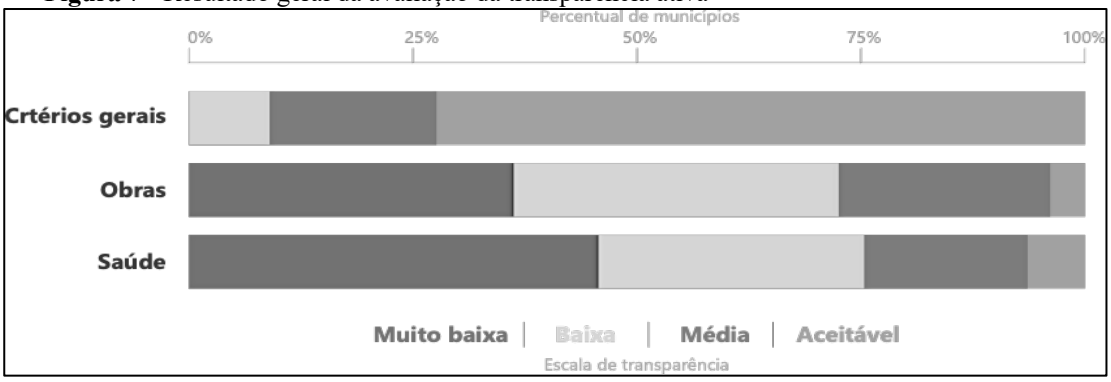
Figura 6 - *Avaliação da transparência ativa - Saúde*



Fonte: Dados da Pesquisa

Nota-se, novamente, resultados sensivelmente piores que os da avaliação de aspectos gerais. Considerando todos os estados (Geral), 176 municípios (75% dos avaliados) não atendem satisfatoriamente ou parcialmente os aspectos específicos da transparência ativa de saúde. Finalmente, a Figura 7 apresenta os resultados gerais comparados.

Figura 7 - Resultado geral da avaliação da transparência ativa



Fonte: Dados da Pesquisa

Os resultados trazidos pela FTC mostram uma boa avaliação para os aspectos mais básicos da transparência ativa, mas essa boa avaliação não se repete para os aspectos específicos da transparência ativa de obra pública e de dispensa de licitação em saúde, numa lógica inversamente proporcional à necessidade de acesso por parte do cidadão. Isso implica dizer que o cidadão não consegue consultar de forma objetiva informações como valores, períodos de execução, contratos, objeto, origem de recursos, empenhos realizados, relatório de fiscalização efetuada e as autorizações de pagamentos efetivadas. Esse contexto prejudica qualquer tipo de controle efetivo sobre os gestores públicos e suas realizações, reduzindo a expectativa de controle e combate à corrupção.

Impende ainda ressaltar que essas 236 cidades são consideradas de maior porte, o que, a princípio, denotaria maior capacidade e estrutura para que tenham instrumentos de transparência ativa mais efetivos. A despeito de várias iniciativas de incentivo à transparência, a FTC revela que o tema ainda se mostra prioritário e a sua realização contribui para demonstrar a relevância e amplitude possível desse tipo de interação entre sociedade e TCU.

Nota-se que o modelo da FTC tem aplicação prática e viável nos moldes da estrutura da Teoria da Mudança com o planejamento de ações de intervenções para suplantar problemas existentes e com presença de resultados de curto, médio e longo prazo que gere um novo cenário de atuação exponencial entre TCU e controle social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo tem como objetivo apresentar o projeto Força Tarefa Cidadã (FTC) realizado entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e o controle social para ampliação do escopo de ações de controle, especialmente auditorias, em relação a aspectos de transparência e conformidade pública. Esse projeto se constitui num modelo de trabalho colaborativo para a geração de soluções inovadoras para o enfrentamento dos problemas de falta de transparência e altos índices de corrupção. A ação se constituiu na interação entre a participação cidadã e diversos órgãos de controle brasileiros, entre eles o Tribunal de Contas da União, para a

realização de avaliações de transparências pública pelos cidadãos voluntários e posterior utilização dos resultados como insumos para ações de controle institucional.

Desse modo, o projeto e a pesquisa se fundamentaram nos pressupostos da Teoria da Mudança pela consonância de propósitos de implementação e objetivo requerido. Disseminando e ampliando a literatura sobre o tema e da referida Teoria ainda inexplorada nas pesquisas relacionadas ao setor público, especialmente ao controle externo brasileiro.

Para tanto, utilizou-se de abordagem qualitativa, com o estudo de caso da FTC no que tange à estruturação do projeto e seus resultados momentâneos, contribuindo em termos práticos para que outras entidades fiscalizadoras pública possam replicar o projeto em relação à interação com a participação cidadã. Nesse sentido, pode-se notar que a capilaridade de avaliação, velocidade de análise e reduzida utilização de auditores de carreira apresentaram resultados relevantes para contornar problemas atualmente existente em uma maior demanda de atuação do TCU, sem prejuízo de rigor técnico e atenção às competências legais.

Os países emergentes enfrentam enormes desafios, em especial a corrupção que não só enfraquece a legitimidade das instituições públicas, como também abala a moral da sociedade ao reduzir os incentivos para que as pessoas valorizem a honestidade e o estado de direito. O controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. No Brasil, em razão da sua extensão territorial e do grande número de municípios, a necessidade de se estabelecer um controle social forte e atuante é altamente relevante. Assim, o controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional.

O controle institucional exercido pelo TCU precisa se valer da participação cidadã para mudar esse quadro. A inovação colaborativa multi-atores, desenhada numa perspectiva de coprodução, reúne experiências, conjuntos de habilidades e competências institucionais distintas que são necessárias para gerar soluções novas e garantir sua implementação em busca dos resultados desejados. A experiência da Força Tarefa Cidadã demonstrou que em geral os portais de transparência municipais existem, mas ainda não são ferramentas capazes de oferecer as informações necessárias para que a sociedade exerça com efetividade o controle social.

Ao oferecer apenas dados gerais, na maioria das vezes desacompanhados dos documentos que subsidiam as contratações e pagamentos, os municípios buscam cumprir formalmente as obrigações legais de transparência. Contudo, a mera observância de aspectos legais não permite a efetiva participação cidadã na fiscalização dos atos dos gestores públicos, o que reduz a expectativa de controle e o combate à corrupção.

A experiência avaliada tem implicações práticas para as EFS. Primeiramente, ficou demonstrado que é factível realizar ações num ambiente colaborativo, com outros órgãos de controle e com a sociedade civil organizada. A coprodução das soluções tende a incrementar o compromisso dos órgãos parceiros e incentivar a aproximação entre controle social e institucional. Além disso, o modelo de trabalho experimentado permite que as EFS ampliem o alcance e impacto dos resultados pretendidos.

Em termos de limitações, se por um lado a FTC revelou que o TCU pode se valer desse tipo de colaboração para executar ações exponenciais e amplificadas com menos recursos humanos, também mostrou que é necessário manter um controle mais efetivo na coordenação de todas as etapas do processo. Na FTC a gestão sobre a distribuição de tarefas entre os voluntários ficou concentrada com o OSB, representante da sociedade civil organizada. Esse arranjo se mostrou pouco efetivo, na medida em que ao mesmo tempo houve sobrecarga de gerenciamento para um ator específico, enquanto os órgãos de controle se tornaram altamente dependentes do OSB.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder Of Citizen Participation. **Journal Of The American Institute Of Planners**, [S.L.], v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

AVLONITIS, George J.; PAPASTATHOPOULOU, Paulina G.; GOUNARIS, Spiros P. An empirically-based typology of product innovativeness for new financial services: success and failure scenarios. **Journal Of Product Innovation Management**, [S.L.], v. 18, n. 5, p. 324-342, 2001.

BRASIL. Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 7 fev. 2020.

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, 2000.

BREDER, Jane Carvalho. **Controle Social** – um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União, 2008.

CARVALHO, Hugo. L.M; LEROY, Rodrigo. S.D. Controle Social sob a Perspectiva do Conflito de Agência no Setor Público. **XX Seminários em Administração da Universidade de São Paulo**. Anais. São Paulo, 2017.

CORNEJO, C.; LAVIN, R.; GUILLÁN, A. When Supreme Audit Institutions engage with civil society: Exploring lessons from the Latin American Transparency Participation and Accountability Initiative. Bergen: **U4 Anti-Corruption Resource Centre**, Chr. Michelsen Institute (U4 Practice Insight), 2013.

COSTA, P. J. N. **O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal**. Coimbra: [s.n.], 2012. Tese de doutoramento. Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012.

DE CASTRO, L. M. A. Inovação e Empreendedorismo no Setor Público. **REGEPE Entrepreneurship and Small Business Journal**, São Paulo, SP, v. 9, n. 2, p. 233–236, 2020.

DUGAND, A. G.; BRANDÃO, A. A. P. A Teoria da Mudança como Ferramenta Avaliativa do Desenho dos Programas Sociais: o caso das ações estruturantes para Comunidades Quilombolas. **Meta: Avaliação**, v, 9, n. 25, p.110-140, 2017.

FIGUEIREDO, V. da S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 1, 2013.

FUNNELL, S. C.; ROGERS, P. J. **Purposeful program theory: effective use of theories of change and logic models**. San Francisco: Jossey-Bass, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HARTLEY, Jean; SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Collaborative innovation: a viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. **Public Administration Review**, v. 73, n. 6, p. 821–830, 2013.

JACKSON, E. T. Interrogating the theory of change: evaluating impact investing where it matters most, **Journal of Sustainable Finance & Investment**. v. 3, n. 2, p. 95-110, 2013.

KIM, S. Side by Side with People: Korea's Experience on Participatory Auditing. **Public Participation in the Budget and Audit Process (PPBA) learning note**. World Bank Group, Washington, World Bank, 2015.

LLEWELLYN, S.; NORTHCOTT, D. The "singular view" in management case studies qualitative research in organizations and management. **An International Journal**, v. 2, n. 3, p. 194-207, 2007.

MAIA, H. C. F. D. N.; CASTRO, A. B. C. de; NODARI, C. H.; OLIVEIRA, W. F. M. de. Antecedent dimensions in the brazilian public administration: an analysis of the innovation contest in the public sector. **Revista de Gestão e Secretariado (Management and Administrative Professional Review)**, *[S. l.]*, v. 12, n. 1, p. 26–52, 2021.

MARTINS, Gilberto A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisa no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 2, n. 2, p. 9-18, 2008.

MCKENNA, D. Co-assessment through citizens and service users in audit, inspection ad scrutinity. In E. Loeffler & T. Bovaird (Eds.). **The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes** (pp. 451-467). London, UK: Palgrave Mcmillan, 2021.

MULGAN, G.; ALBURY, D. Innovation in the public sector. **Strategy Unit**, Cabinet Office, v. 1, n. 1, p. 40-63, 2003.

NASCIMENTO, A. M; REGINATO, L. **Controladoria: Um enfoque na Eficácia Organizacional**. São Paulo: Atlas, 2009.

OSBORNE, S. P. **The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London: Routledge, 2010.

OSBORNE, S. P.; BROWN, L. Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king?. **Public administration**, v. 89, n. 4, p. 1335-1350, 2011.

PATTON, M. G. Qualitative Research and Evaluation Methods, 3 ed. **Thousand Oaks**, CA: Sage, 2002.

PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, 1996.

REVILLA, E.; RODRIGUEZ-PRADO, B. Bulding ambidexterity through creativity mechanisms: Contextual drivers of innovation success. **Research Policy**, v. 47, n. 9, p. 1611-1625, 2018.

SANTOS, J. L. **Tribunal de Contas da União & Controle Estatal e Social da Administração Pública**. Curitiba: Juruá, 2003.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Portaria**-TCU 345/2018. Brasília: TCU, 2018.

TORFING, J. Collaborative innovation in the public sector: The argument. **Public Management Review**, v. 21, n. 1, p. 1-11, 2019.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 82, 2017.