

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

Participação social no planejamento geral de fiscalizações dos tribunais de contas brasileiros

Laís Braga Cordeiro Aquino, João Mendes da Rocha Neto

<https://doi.org/10.1590/0034-761220260094>

Submetido em: 2026-08-17

Postado em: 2026-08-18 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

Artigo

Participação social no planejamento geral de fiscalizações dos tribunais de contas brasileiros

Laís Braga Cordeiro Aquino ^{1 *}

João Mendes da Rocha Neto ²

* Autora Correspondente

¹ Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, DF, Brasil

² Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública, Brasília, DF, Brasil

Resumo

Este artigo analisa de que forma a participação social tem sido incorporada aos planos gerais de fiscalizações dos tribunais de contas (TC) brasileiros, examinando sua contribuição para o fortalecimento da governança democrática. Fundamentado nas teorias da democracia participativa e deliberativa e em modelos analíticos de participação, o estudo adota abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico. A pesquisa foi realizada por meio da aplicação de questionário estruturado, elaborado com base em categorias derivadas do referencial teórico e institucional, encaminhado aos 33 TC brasileiros, com obtenção de 27 respostas (82% do universo pesquisado). Os resultados indicam que apenas um terço dos TC afirmou incorporar mecanismos formais de participação no planejamento, predominando instrumentos consultivos e não vinculantes. O número reduzido de participantes, o hiato entre esforços declarados e inclusão efetiva, além das dificuldades apontadas, revelam limites operacionais e de representatividade. Conclui-se que, apesar de haver disposição institucional para ampliar a participação, sua consolidação exige transformações sistêmicas, com fortalecimento da cultura organizacional, aprimoramento metodológico e integração estruturada da participação ao processo decisório, de modo a fortalecer o aspecto democrático e qualificar a legitimidade e a responsividade dessas instituições.

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220260094>

Submetido em 18 de fevereiro de 2026 e aceito em 03 de junho de 2026.

Palavras-chave: governança democrática, participação social, tribunal de contas, planejamento de fiscalizações.

Social Participation in the General Audit Planning of Brazilian Courts of Accounts

Abstract

This article analyzes how social participation has been incorporated into the general audit plans of Brazilian courts of accounts, examining its contribution to strengthening democratic governance. Grounded in theories of participatory and deliberative democracy and in analytical models of participation, the study adopts a qualitative, descriptive-analytical approach. The research was conducted through a structured questionnaire, developed based on categories derived from the theoretical and institutional framework, and sent to the 33 Brazilian courts of accounts, obtaining 27 responses (82% of the total universe). The results indicate that only one-third of the courts of accounts reported incorporating formal participation mechanisms into their planning processes, with predominantly consultative and non-binding instruments. The limited number of participants, the gap between declared efforts and effective inclusion, and the reported challenges highlight operational and representativeness constraints. The study concludes that, despite institutional willingness to expand participation, its consolidation requires systemic transformations, including strengthening organizational culture, methodological improvements, and structured integration of participation into the decision-making process, in order to reinforce the democratic dimension and enhance the legitimacy and responsiveness of these institutions.

Keywords: democratic governance, social participation, courts of accounts, audit planning.

Participación social en la planificación general de fiscalizaciones de los tribunales de cuentas brasileños

Resumen

Este artículo analiza cómo la participación social ha sido incorporada en los planes generales de fiscalización de los tribunales de cuentas (TC) brasileños, examinando su contribución al fortalecimiento de la gobernanza democrática. Fundamentado en las teorías de la democracia participativa y deliberativa y en modelos analíticos de participación, el estudio adopta un enfoque cualitativo, de carácter descriptivo-analítico.

La investigación se realizó mediante la aplicación de un cuestionario estructurado, elaborado a partir de categorías derivadas del marco teórico e institucional, enviado a los 33 TC brasileños, con la obtención de 27 respuestas (82% del universo investigado). Los resultados indican que solo un tercio de los TC afirmó incorporar mecanismos formales de participación en la planificación, predominando instrumentos consultivos y no vinculantes. El número reducido de participantes, la brecha entre los esfuerzos declarados y la inclusión efectiva, así como las dificultades señaladas, revelan límites operativos y de representatividad. Se concluye que, a pesar de existir disposición institucional para ampliar la participación, su consolidación requiere transformaciones sistémicas, con el fortalecimiento de la cultura organizacional, mejoras metodológicas e integración estructurada de la participación en el proceso de toma de decisiones, a fin de reforzar la dimensión democrática y cualificar la legitimidad y la capacidad de respuesta de estas instituciones.

Palabras clave: gobernanza democrática, participación social, tribunal de cuentas, planificación de fiscalizaciones.

1. INTRODUÇÃO

A interação entre Estado e sociedade constitui um campo complexo e dinâmico na administração pública contemporânea, sendo a participação social um elemento central para seu contorno democrático (Habermas, 1996; Mavee, 2022; Paula, 2010). No Brasil, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um modelo ampliado de democracia, incorporando aspectos participativos que ultrapassam seu aspecto representativo, propiciando bases para o fortalecimento de gestões deliberativas e do controle social sobre a gestão pública (Abrucio, 2007; Cavalcante et al., 2018).

Nesse contexto, os tribunais de contas (TC), na qualidade de instituições superiores de controle (ISC), exercem papel fundamental como instituições de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998), bem como se constituem em agentes dos cidadãos na garantia do controle sobre o governo e sobre os processos de governança (Baimyrzaeva & Kose, 2014).

A participação social no âmbito das ISC tem sido objeto de crescente atenção, em razão de seu potencial para promover transparência, legitimidade institucional e eficácia da ação fiscalizatória. Nos últimos anos, tem-se evidenciado preocupação crescente por

parte de entidades internacionais e nacionais, como a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), a Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), com a integração da participação social às agendas das ISC, ressaltando-se que a legitimidade do controle externo depende de sua capacidade de gerar valor público e responder de forma efetiva às demandas sociais. Tais organizações têm publicado diferentes instrumentos orientativos e recomendatórios para incorporação da participação social em suas atuações institucionais (Atricon, 2023; Intosai, 2021; IRB, 2025; Olacefs, 2016). Não obstante, ainda que a temática tenha ganhado realce institucional no âmbito do controle externo, observa-se que a fundamentação dessa participação em bases efetivamente democráticas — e não apenas instrumentais — permanece incipiente.

No cenário nacional, a literatura aponta que os TC enfrentam obstáculos estruturais decorrentes do insulamento burocrático, do clientelismo e de práticas institucionais de baixa responsividade, o que dificulta a interação efetiva com a sociedade e limita o desenvolvimento de mecanismos participativos (Pereira & Figueira, 2022; Rocha et al., 2020). Além disso, são apontadas fragilidades quanto à politização das nomeações, ao uso de cargos em comissão e à predominância de análises formais das contas públicas, fatores que afetam a capacidade dos TC de incorporar de forma consistente práticas de governança democrática (Abrucio & Loureiro, 2005). Tem-se que a participação social ainda é pouco explorada no âmbito dessas instituições, e a literatura sobre sua integração aos processos internos se mantém reduzida.

Nesse panorama, entre os diferentes momentos da atuação dos TC, destaca-se a fase de definição das prioridades de fiscalização, operacionalizada por meio dos planos gerais ou anuais de fiscalizações. Esses instrumentos, previstos nos regimentos internos e normativos das cortes de contas, configuram-se como espaços estratégicos de decisão, nos quais se define o foco de atuação institucional. Assim, o planejamento das fiscalizações representa uma oportunidade privilegiada para o fortalecimento da interação entre as instituições de controle e as demandas da sociedade.

Diante disso, considerando o contexto mencionado, o problema de pesquisa que norteia este estudo é: de que forma a dimensão da participação social tem sido incorporada nos instrumentos de planejamento de fiscalizações dos TC brasileiros? O objetivo geral deste artigo é analisar a dimensão da participação social nos planos gerais

de fiscalizações dos TC, examinando como esse movimento tem se desenvolvido e em que medida contribui para o fortalecimento da governança democrática no âmbito dessas instituições.

A relevância do estudo reside na escassez de análises sistemáticas da incorporação da participação social ao planejamento e à definição de prioridades de fiscalizações das cortes de contas sob a ótica da governança democrática, contribuindo para a compreensão dos limites e das possibilidades de abertura dessas instituições à sociedade.

Além desta introdução, o artigo está estruturado da seguinte forma: o referencial teórico-institucional apresenta os conceitos de governança democrática, *accountability* e participação social, bem como o contexto específico dos TC; a metodologia descreve os procedimentos adotados para a pesquisa; os resultados sistematizam os achados empíricos relativos aos questionários aplicados; a discussão analisa esses resultados à luz do referencial teórico-institucional; e, por fim, a conclusão sintetiza as principais implicações do estudo e aponta caminhos para pesquisas futuras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-INSTITUCIONAL

2.1. Governança democrática e participação social

A governança democrática tem adquirido centralidade no campo da administração pública, por integrar mecanismos destinados a ampliar legitimidade, transparência e valor público nas decisões estatais. Diferentemente do modelo democrático exclusivamente representativo, baseado no princípio majoritário e no voto, tal perspectiva incorpora fundamentos das democracias participativa e deliberativa, valorizando a inclusão cidadã e a formação comunicativa da vontade coletiva (Habermas, 1996).

No âmbito da democracia participativa, Pateman (1970) argumenta que sociedades democráticas requerem mecanismos que permitam aos cidadãos participar de decisões reais, desenvolvendo competências cívicas e fortalecendo a socialização democrática. Em perspectivas deliberativas, a legitimidade das normas e políticas públicas repousa sobre processos comunicativos inclusivos e orientados pela troca de razões em condições de simetria discursiva (Habermas, 1996). Nessa linha, Bohman (1998, 2000) reforça que a deliberação pública é elemento estruturante da vontade

coletiva e deve ocorrer em arenas plurais de negociação, em processos contínuos e revisáveis.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representou um marco nesse processo, ao promover instrumentos mais inclusivos e fortalecer a participação cidadã como princípio da gestão pública (Cavalcante et al., 2018). Em perspectiva complementar, autores como Filgueiras (2018) e Paula (2005, 2010) defendem que a superação do modelo gerencial requer estruturas de gestão societal, capazes de promover cooperação, valor público e interação permanente com a sociedade civil. De acordo com Filgueiras (2018), a governança democrática compreende três elementos centrais: (i) capacidades estatais para implementação de políticas e serviços; (ii) transparência e *accountability*, entendidas como condições estruturantes; e (iii) mecanismos participativos que ampliem a cidadania e o controle democrático (Filgueiras, 2018).

Nessa perspectiva, a participação social, entendida como o envolvimento direto dos cidadãos na tomada de decisões públicas para além do voto (Pateman, 1970), constitui elemento-chave para a governança democrática. Modelos teóricos clássicos, como a “escada da participação” de Arnstein (1969), revelam que os mecanismos participativos variam desde formas simbólicas até estruturas de controle cidadão, indicando que o grau de influência na decisão é o principal critério para identificar participação substantiva. Essa tipologia, organizada em oito degraus, vai da não participação às modalidades de parceria, delegação de poder e controle cidadão, evidenciando distintos níveis de redistribuição de poder (Arnstein, 1969). Embora instrumental para analisar processos participativos, a autora reconhece que seus níveis não são estáticos e podem coexistir no mesmo arranjo, além de não capturarem plenamente barreiras estruturais e culturais que limitam a participação genuína.

Em contribuição complementar, Fung (2006) propõe um *framework* baseado em três dimensões — quem participa, como os participantes interagem e decidem, e qual o grau de influência sobre as políticas públicas —, que conformam o denominado cubo da democracia. Esse modelo permite situar arranjos participativos segundo representatividade, modos de comunicação (informativos ou deliberativos) e extensão da autoridade decisória (consultiva ou vinculante). Posteriormente, o autor identifica três valores centrais da participação na governança democrática: legitimidade, eficácia e justiça social (Fung, 2015), ressaltando tanto seu potencial quanto os riscos decorrentes de iniciativas mal estruturadas.

Carpentier (2016) distingue entre perspectivas sociológicas, que definem participação de modo amplo, e perspectivas políticas, que a associam à redistribuição de poder. No âmbito dessa última, o autor desenvolve um modelo analítico que explora processos, campos, atores e momentos decisórios, destacando como dinâmicas institucionais, culturais e sociais moldam e restringem a participação. A participação, nessa abordagem, constitui não apenas um fim, mas um mecanismo para democratizar relações de poder e promover igualdade social (Carpentier, 2016).

A literatura aplicada aponta benefícios amplos da participação social, como aprimoramento das decisões públicas, ampliação da legitimidade, fortalecimento da confiança e melhora na implementação de políticas (Michels & De Graaf, 2010; Neshkova & Guo, 2012; Yang & Pandey, 2011). Contudo, também evidencia limitações, como custos elevados, dificuldades de representação, lentidão dos processos, riscos de captura e baixa influência das contribuições cidadãs sobre decisões finais (Irvin & Stansbury, 2004), além de demais questões que afetam a efetividade de instituições participativas, como desinformação da sociedade, elos fracos entre representantes e representados e oportunismo governamental (Gouveia et al., 2022). A qualidade da participação depende, assim, não apenas da existência de mecanismos, mas de seu desenho institucional, da capacidade das organizações públicas, do envolvimento representativo social e do contexto sociopolítico (Evans & Campos, 2013; Porumbescu et al., 2020; Vogt & Haas, 2015).

No Brasil, a participação social deve ser compreendida à luz de sua evolução histórica e dos modelos de gestão pública que marcaram cada período (Silva, 2019). Após o regime militar, a Constituição Federal de 1988 ampliou substancialmente os canais participativos e reconheceu novos papéis para a sociedade civil. A reforma gerencial de 1995 introduziu a orientação para o cidadão, mas não consolidou plenamente a participação em processos estratégicos (Paula, 2005). Nas décadas seguintes, houve significativa expansão de conselhos e conferências (Avritzer, 2019; Silva, 2019), embora a partir de 2013 se observem fragmentação, recomposição de atores e disputas mais intensas no campo participativo (Avritzer, 2019). A partir de 2019, registrou-se regressão institucional, marcada pela extinção de colegiados (Decreto nº 9.759, 2019) e pela substituição de arenas presenciais por plataformas digitais, frequentemente limitadas a formas de escuta passiva (Rocha Neto, 2022). Embora ampliem o potencial de interação, essas tecnologias impõem riscos em um país marcado por profundas desigualdades,

podendo restringir ainda mais a diversidade de vozes nos processos deliberativos (Rocha Neto, 2022). Mais recentemente, a agenda participativa tem sido retomada por diferentes instituições públicas, incluindo estruturas historicamente pouco voltadas à participação, como os TC (Decreto nº 11.407, 2023; Tribunal de Contas da União, 2025).

Esse cenário nacional também se caracteriza pela heterogeneidade e pela fragmentação das interfaces socioestatais, que incluem ouvidorias, consultas, conselhos e plataformas digitais, frequentemente desarticuladas entre si (Lüchmann, 2020). Assim, ainda que a dimensão participativa tenha se ampliado desde a redemocratização, persistem desafios para sua institucionalização, especialmente no que se refere à promoção de práticas integradas, representativas e capazes de produzir efeitos concretos sobre as decisões públicas.

Dessa forma, os diferentes modelos teóricos indicados convergem para a necessidade de analisar a participação social em diferentes estágios e perspectivas, sendo fundamental considerar fatores contextuais, institucionais e culturais na formulação e implementação de iniciativas participativas.

2.2. O contexto dos TC e a incorporação da participação social

As ISC são reconhecidas por sua relevância no fortalecimento da integridade pública, garantindo *accountability* e contribuindo para a melhoria do setor público (Cordery & Hay, 2019; Dye & Stapenhurst, 1998). No Brasil, essa função cabe aos TC, cuja trajetória revela avanços institucionais importantes, embora marcados por heterogeneidades e desafios persistentes (Coutinho & Santos, 2018; Loureiro et al., 2009).

A Constituição Federal de 1988 marcou o fortalecimento institucional dos TC, ao redefinir e ampliar suas competências, introduzindo auditorias operacionais voltadas ao desempenho de políticas públicas e atenuando a atuação historicamente legalista dessas instituições, além de promover maior equilíbrio na indicação de conselheiros entre Executivo e Legislativo, ainda que com efeitos democráticos limitados por vetos e influências políticas persistentes (Loureiro et al., 2009). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) reforçou esse processo, ao consolidar os TC como guardiões da gestão fiscal responsável, mitigando parcialmente legados institucionais de dependência histórica (Loureiro et al., 2009).

Contudo, apesar dos avanços normativos, sua efetividade permanece questionada diante de práticas institucionalmente problemáticas, nomeações politizadas, uso estratégico de cargos em comissão, dependência orçamentária indireta e predomínio de análises formais das contas públicas, fatores que reduzem seu potencial como instituições de controle democrático (Abrucio & Loureiro, 2005; Arantes et al., 2014; Lino & Aquino, 2020; Loureiro et al., 2009; Menezes et al., 2024).

Destaca-se também que a abertura institucional dos TC permanece restrita. Zuccolotto e Teixeira (2019) identificam baixa permeabilidade, carência de dados inteligíveis e mecanismos participativos incipientes. Menezes et al. (2024) mostram que as articulações com sociedade civil são frágeis, embora existam iniciativas relevantes, como os observatórios sociais. Schommer et al. (2015) destacam que os TC, em geral, permanecem em estágio de *accountability* clássica, com coprodução esporádica entre Estado e sociedade.

No contexto institucional das ISC, organismos internacionais têm buscado orientar a ampliação da participação social nessas instituições. A Intosai, no *Framework Engagement with Civil Society* (Intosai, 2021), conforme a Tabela 1, propõe três modalidades de interação: (i) o engajamento unidirecional, centrado na divulgação de resultados; (ii) o engajamento bidirecional, que envolve a captação de informações da sociedade e o fornecimento de respostas institucionais; e (iii) as relações colaborativas e de parceria, nas quais há participação direta da sociedade no processo de auditoria ou em ações conjuntas.

Tabela 1

Modalidades de engajamento em ISC (Intosai)

Modalidade	Descrição
Engajamento unidirecional	Constitui a forma mais comum de engajamento das ISC com a sociedade civil. Esse modelo é impulsionado pela obrigação das ISC de divulgar os resultados das auditorias, permitindo que a sociedade acompanhe e cobre o governo, promovendo a transparência, fortalecendo a <i>accountability</i> e construindo a confiança pública. As ISC defendem fortemente seu direito e dever de relatar suas atividades, considerando a informação à sociedade civil como um princípio fundamental de sua atuação.

Engajamento bidirecional	A comunicação bidirecional entre as ISC e a sociedade civil ocorre, principalmente, para captar perspectivas da sociedade e obter informações que possam beneficiar o processo de auditoria. Em um nível estratégico, essa abordagem é utilizada para aprimorar o planejamento geral das ISC. No nível operacional, é mais comumente aplicada para subsidiar auditorias de desempenho, mas também é empregada em outros tipos de auditoria e na avaliação de políticas públicas conduzidas por algumas ISC. Além disso, dentro dos limites de seu mandato, algumas ISC utilizam a comunicação bidirecional para permitir que a sociedade civil encaminhe informações sobre possíveis casos de má administração, irregularidades, fraudes ou corrupção. Algumas ISC, quando autorizadas por seu mandato, também respondem a consultas feitas pela sociedade civil.
Relações colaborativas e de parceria	Nesse tipo de engajamento, as ISC permitem que a sociedade civil participe do processo de auditoria da própria instituição. Outra forma de colaboração ocorre quando a ISC coopera com organizações da sociedade civil no contexto de auditorias sociais conduzidas por essas entidades.

Fonte: Elaborada pelos autores com base em resumo e tradução livre de informações constantes no *Framework Engagement with Civil Society* (Intosai, 2021).

A Olacefs, por sua vez, apresenta quatro níveis de maturidade da participação, oscilando entre modelos unidirecionais e arranjos colaborativos que permitem maior envolvimento social, sem comprometer a independência institucional (Olacefs, 2016), conforme a Tabela 2.

Tabela 2

Nível de maturidade de participação (Olacefs)

Nível de maturidade	Descrição
Básico	Relação pouco interativa e dirigida entre a ISC e a cidadania, voltada principalmente para cidadãos individualmente considerados. Garante o direito de acesso à informação e de petição, bem como a possibilidade de apresentação de denúncias, sem envolvimento posterior significativo.
Baixo	Caracterizado por maior interação, com foco na disponibilização de informações ao público e no incentivo ao uso de sistemas de

	informação e produtos de fiscalização, permitindo maior transparência, mas com participação ainda limitada.
Intermediário	Estabelece um relacionamento mais direto com os cidadãos, por meio de mecanismos de formação, uso de ferramentas participativas e criação de meios que possibilitem a participação cidadã em diferentes etapas do processo de fiscalização, incluindo planejamento, execução e acompanhamento.
Alto	Criação de uma parceria entre a ISC e os cidadãos, permitindo que esses contribuam para os processos de tomada de decisão. Apesar do envolvimento ativo da sociedade, a decisão final permanece com a ISC, garantindo sua independência institucional.

Fonte: Declaração de Punta Cana à promoção da participação cidadã no acompanhamento e fiscalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030 (Olacefs, 2016, tradução nossa).

Orientações institucionais mais recentes para atuação dos TC brasileiros reforçam a centralidade da participação social, ressaltando a necessidade de sua incorporação às práticas do controle externo. Nesse aspecto, a Nota Recomendatória nº 05/2023 orienta os TC a adotarem mecanismos de participação da sociedade no âmbito de sua atuação (Atricon, 2023). Na mesma linha, a Nota Recomendatória Conjunta nº 001/2025 dispõe sobre recomendações para a adoção de ações voltadas à promoção e ao fortalecimento da participação cidadã e do controle social (IRB, 2025). Tais recomendações, assim, inserem a participação social como elemento estruturante da própria estratégia institucional, reforçando a necessidade de integrá-la ao núcleo do planejamento da atuação e da priorização fiscalizatória dessas instituições.

Nessa perspectiva, a análise da participação social no planejamento geral de fiscalizações dos TC permite identificar se essas instituições caminham em direção a modelos de governança democrática, integrando transparência, *accountability* e participação para orientar e priorizar suas ações. Em síntese, a forma como os planos gerais de fiscalizações incorpora mecanismos participativos evidencia não apenas prioridades de gestão, mas também o posicionamento institucional dos TC diante dos princípios da democracia contemporânea.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico. A abordagem qualitativa possibilita examinar a realidade social em sua complexidade, privilegiando a compreensão do significado de ações e interações, com base na interpretação dos dados documentais e empíricos, considerando uma análise contextual e construída a partir da própria pesquisa (Minayo et al., 2024). Gil (2008) destaca que a pesquisa social, ao se debruçar sobre a realidade, busca compreender fenômenos que não podem ser quantificados, mas que exigem profunda interpretação dos significados e das relações sociais.

Nesse aspecto, para a condução da pesquisa, de modo a buscar informações a partir de quesitos predefinidos, foram elaborados questionários estruturados no Microsoft Forms, que foram encaminhados aos 33 TC por meio dos canais de ouvidoria ou acesso à informação dos respectivos sites institucionais. Foram obtidas 27 respostas, contemplando 82% do universo pesquisado, o que conferiu boa representatividade à amostra.

O instrumento buscou identificar e compreender aspectos relacionados à institucionalização da participação social no planejamento geral de fiscalizações dos TC, abrangendo, notadamente, os seguintes aspectos: (i) divulgação do plano geral de fiscalizações à sociedade; (ii) incorporação da participação social no planejamento geral/anual de fiscalizações; (iii) natureza dos insumos decorrentes da participação social; (iv) representatividade da participação; (v) tipos de participantes; (vi) base eleita para priorização de fiscalizações; e (vii) desafios enfrentados.

Os referidos aspectos estruturam-se com base nas seguintes categorias analíticas, derivadas essencialmente do referencial teórico, bem como dos referenciais institucionais examinados, conforme a Tabela 3.

Tabela 3

Principais categorias analíticas adotadas para formulação do questionário

Categorias analíticas	Referencial básico
a. Nível de participação	Abrucio & Loureiro (2005)
b. Tipos de participantes	Arnstein (1969)
c. Mecanismos para participação	Carpentier (2016)
d. Representatividade democrática	Coutinho & Santos (2019)

Filgueiras (2018)

Fung (2006, 2015)

Intosai (2021)

Fonte: Elaborada pelos autores.

Buscou-se contemplar, no âmbito do questionário, categorias que incorporassem, além de elementos teóricos, aspectos normativos e institucionais próprios, ressaltando-se a importância do elemento contextual da pesquisa (Flick, 2009).

Dessa forma, a seleção e a formulação das questões constantes do questionário representaram uma estruturação da realidade social em categorias analíticas derivadas da revisão de literatura (Tabela 3). A análise de seus resultados possibilitou o processo de interpretação constitutivo da pesquisa qualitativa, de modo a integrar os dados coletados a um universo mais ampliado de sentido (Gil, 2008).

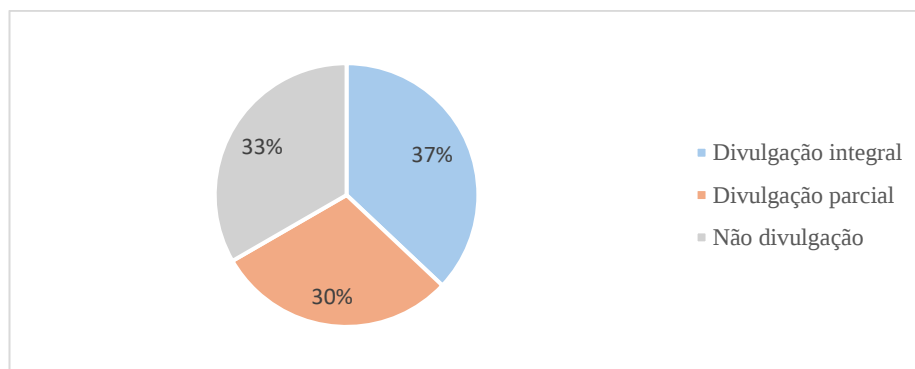
4. RESULTADOS

Os resultados obtidos com base na sistematização dos questionários respondidos indicam alguns aspectos reveladores. Inicialmente, tem-se que no direcionamento do questionário foi solicitado o encaminhamento preferencial ao setor responsável pela elaboração ou consolidação do plano anual ou geral de fiscalizações do tribunal. Das respostas obtidas, observa-se que 74% dos questionários foram respondidos pela unidade central de controle externo (em geral denominada Secretaria-Geral de Controle Externo), evidenciando o protagonismo da área técnica finalística no âmbito dos TC na condução do tema.

Quanto à divulgação do plano geral de fiscalizações, buscou-se levantar o aspecto de transparência e seus mecanismos, considerado o estágio inicial dos tipos de participação ou requisito para tal processo, a depender do referencial adotado. Verificaram-se as frequências indicadas na Figura 1 entre os respondentes.

Figura 1

Frequência de divulgação do plano geral de fiscalizações à sociedade

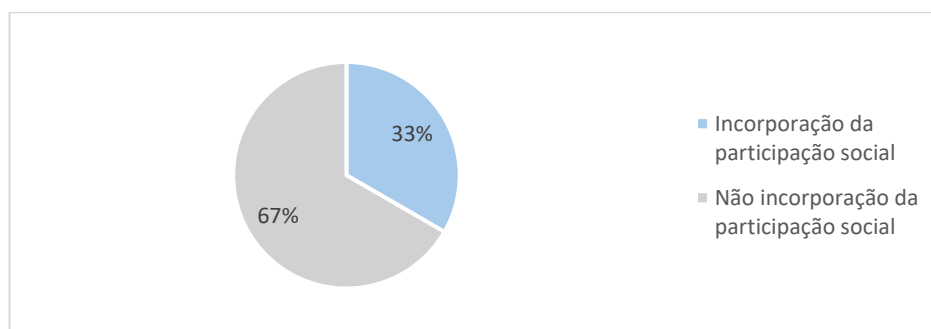
**Fonte:** Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa.

Dessa forma, tem-se que, embora a maioria dos tribunais divulgue integral ou parcialmente seus planos gerais de fiscalizações à sociedade, cerca de um terço não o faz.

Em relação ao cerne da pesquisa — adoção de mecanismos de participação social no planejamento geral de fiscalizações nos TC —, observou-se a distribuição de frequência representada na Figura 2.

Figura 2

Frequência de incorporação de mecanismos de participação social no planejamento geral de fiscalizações

**Fonte:** Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa.

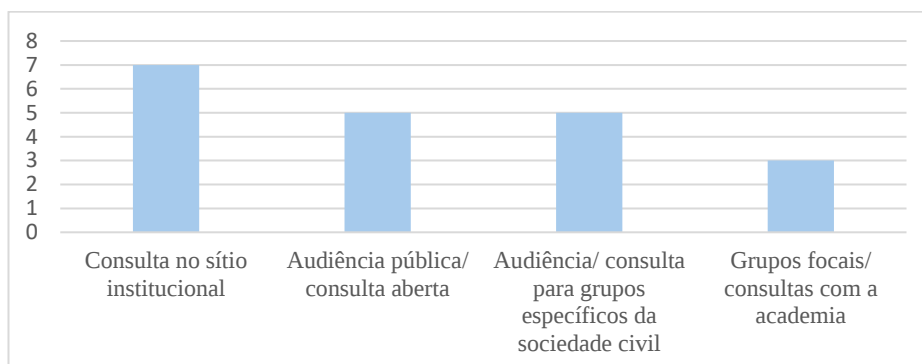
Nesse aspecto, tem-se que apenas um terço dos TC respondentes (9) afirmou incorporar mecanismos de participação social para definição de seus planos gerais de fiscalizações. Assim, os dados indicam que a participação cidadã ainda se encontra em estágio incipiente no âmbito dessas instituições, considerando-se o processo de definição das prioridades de objetos e modalidades de fiscalização.

Não obstante a baixa adoção de mecanismos de participação social no planejamento geral de fiscalizações entre os TC respondentes, a análise dessa amostra mostra-se relevante para compreender os mecanismos efetivamente utilizados, suas especificidades e os direcionamentos institucionais adotados, permitindo uma avaliação sobre caminhos e alternativas possíveis nesse âmbito.

Nesse sentido, foram destacados como os mais frequentes instrumentos adotados para participação as consultas públicas nos sites dos tribunais, seguidas de audiências públicas/consultas abertas e de audiências/consultas voltadas para grupos específicos da sociedade civil organizada. Em três casos, foram realizados grupos focais com a academia. Destaca-se ainda o uso de teleauditorias e de domicílio eletrônico por um tribunal. Os mecanismos adotados para participação social no planejamento geral de fiscalizações constam da Figura 3.

Figura 3

Principais mecanismos adotados no planejamento geral de fiscalizações



Fonte: Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa.

Apesar da diversidade, cumpre notar que todos os mecanismos apontados foram identificados como de natureza consultiva e não vinculante, revelando a ausência de práticas deliberativas mais robustas, que poderiam fortalecer a governança democrática nessas instituições quanto ao processo de planejamento e escolha de prioridades de fiscalização.

No que se refere ao número de cidadãos participantes, os dados indicados na Tabela 4 mostram que a maioria dos casos contou com menos de mil contribuições. Em dois tribunais, esse número não ultrapassou cem, evidenciando as dificuldades de

mobilizar a sociedade em escala representativa. Tal cenário aponta, assim, para limitações dos canais empregados e da capacidade institucional de engajamento.

Tabela 4

Quantitativo de cidadãos que contribuíram para o planejamento geral de fiscalizações

Tribunal	Quantitativo de participantes
TC_ID4	320
TC_ID8	592
TC_ID11	40
TC_ID14	3.000*
TC_ID18	80
TC_ID23	877
TC_ID30	1341**

* Estimativa mínima.

** Considerando apenas a participação no portal institucional.

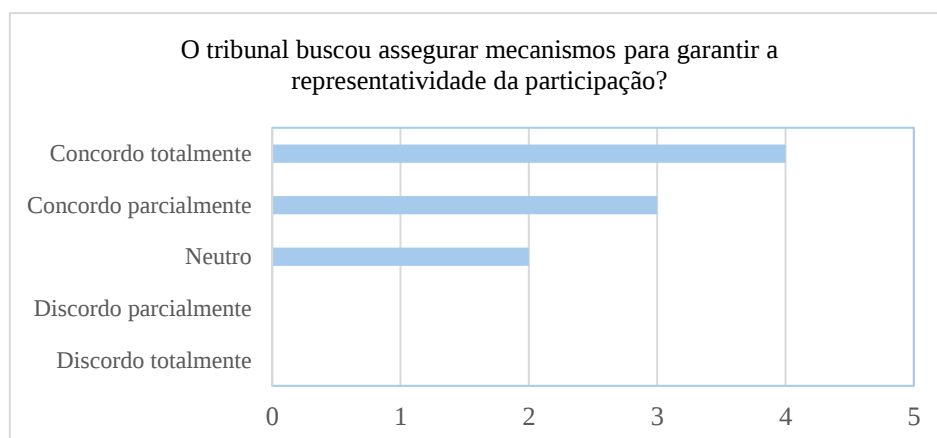
Fonte: Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa.

Os itens de questionamentos buscaram apreender não apenas a existência formal de mecanismos de participação, mas também a percepção sobre sua representatividade. Nesse aspecto, apesar do quantitativo de participações indicado, os dados da pesquisa evidenciaram uma percepção predominantemente positiva dos TC respondentes em relação à representatividade alcançada. Nesse sentido, observou-se que, embora os respondentes tenham indicado esforços para assegurar a representatividade da participação social (média de 4,22 na escala Likert de cinco pontos), a percepção quanto ao resultado efetivo foi ligeiramente inferior (média de 3,78).

As Figuras 4 e 5 ilustram comparativamente a percepção quanto à adoção de mecanismos voltados à representatividade e a avaliação da representatividade efetivamente alcançada.

Figura 4

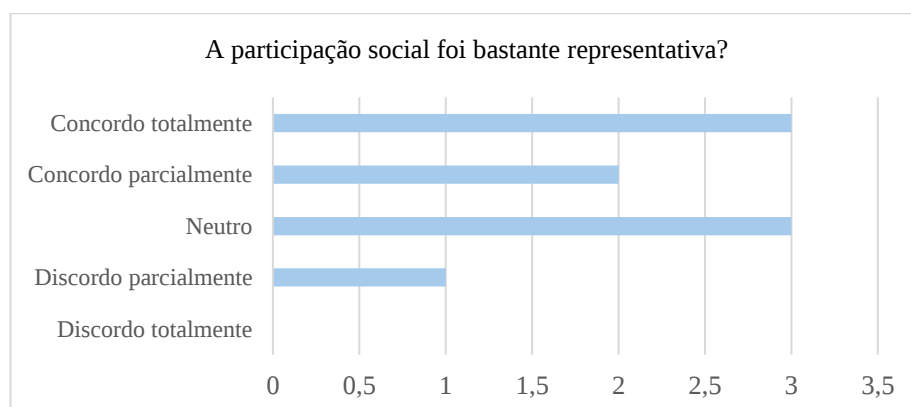
Percepção quanto à adoção de mecanismos para assegurar a representatividade da participação social



Fonte: Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa.

Figura 5

Percepção quanto à representatividade da participação social



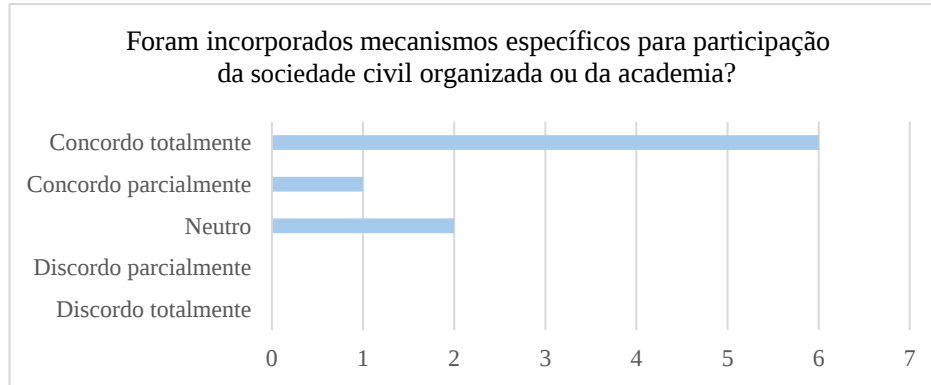
Fonte: Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa.

Observa-se que os mecanismos relatados para ampliar representatividade incluíram: divulgação em mídia jornalística, mídias sociais e site institucional. Também se destacaram canais como ouvidorias e comunicação com conselhos de políticas públicas, entidades da sociedade civil organizada e academia.

No que se refere à participação da sociedade civil organizada e da academia, a grande maioria dos TC respondentes indicou que foram incorporados mecanismos específicos para isso no planejamento geral de fiscalizações, conforme a Figura 6.

Figura 6

Percepção quanto à incorporação de mecanismos específicos para participação da sociedade civil organizada ou academia

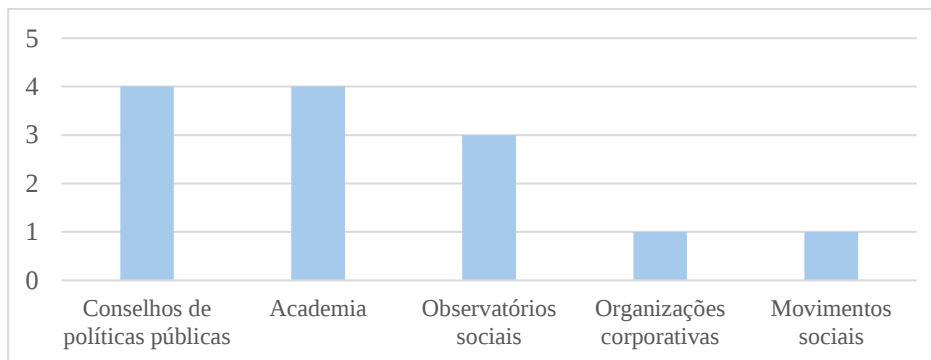


Fonte: Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa.

Entre as entidades especificamente mencionadas como participantes, apresenta-se a Figura 7.

Figura 7

Entidades incorporadas no processo de participação social no planejamento geral de fiscalizações



Fonte: Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa.

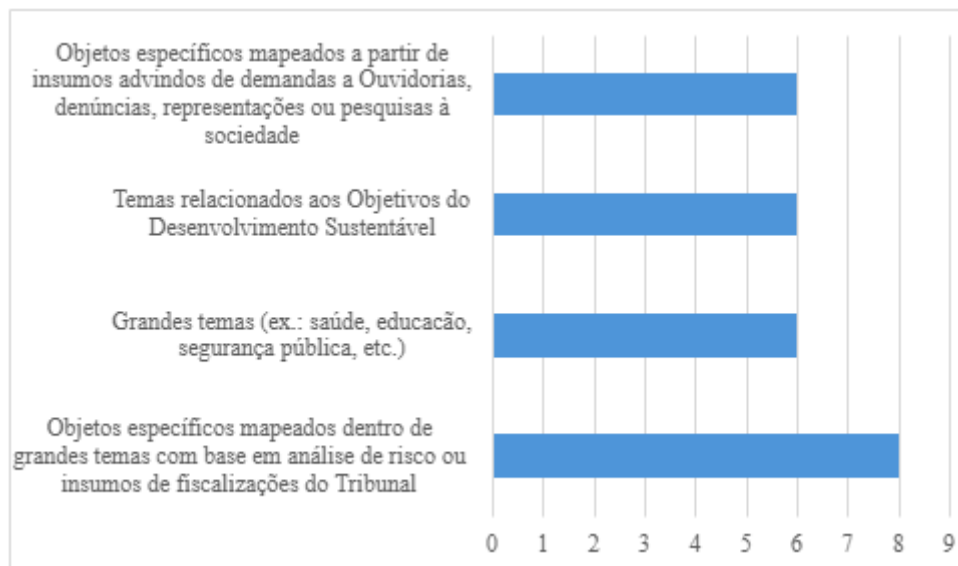
Dessa forma, segundo os TC respondentes, os atores da sociedade civil organizada mais representativos envolvidos nesses processos foram os conselhos de políticas públicas, a academia e os observatórios sociais. Os achados sugerem que a incorporação de atores coletivos pode ampliar a representatividade dessas iniciativas, especialmente diante das limitações observadas em modelos centrados predominantemente na participação individual, como parece indicar o quantitativo de cidadãos participantes

apresentado na Tabela 4, muito embora devam ser observados outros aspectos, como o risco de captura desses atores.

Em relação à base adotada para a indicação de prioridades de fiscalização por meio da participação social, destacam-se objetos específicos mapeados a partir da análise de riscos oriundos de fiscalizações pretéritas realizadas pelos TC, evidenciando uma lógica orientada por critérios técnicos. Também se ressaltam os grandes temas estruturantes, como saúde e educação — historicamente associados à centralidade das políticas públicas e ao interesse imediato da sociedade —, bem como a incorporação de temáticas vinculadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Ponto relevante ainda foi a utilização de objetos indicados a partir de demandas sociais diretas, captadas por meio de denúncias e representações encaminhadas ao canal de ouvidoria. Esse arranjo híbrido revela que, ainda que incipiente, a participação social já contribui de forma concreta para a definição de prioridades. A Figura 8 aponta a frequência apontada para as bases adotadas.

Figura 8

Base de informações para definição de prioridades de fiscalização



Fonte: Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa.

Quanto aos desafios indicados para a incorporação da participação social no planejamento geral de fiscalizações do TC, destacam-se as respostas evidenciadas na Tabela 5.

Tabela 5

Desafios identificados para incorporação da participação social no planejamento geral de fiscalizações

“A sensibilização da sociedade em aderir aos chamados de consulta pública.”
“O principal desafio é consolidar as inúmeras contribuições da sociedade no planejamento [...], equilibrando as demandas sociais com os recursos disponíveis (humanos e financeiros). Outro desafio é assegurar que as fiscalizações resultem em efetividade real para os cidadãos [...].”
“Conseguir um engajamento efetivo da sociedade, em virtude de um aparente desconhecimento por parte da maioria da população acerca do papel dos tribunais de contas e da gama de ações de controle que podem desempenhar, para além de controle de conformidade ou apreciação/julgamento de contas.”
“Comunicação e metodologia de elaboração do planejamento.”
“Aumento das respostas à consulta pública.”
“A participação dos municípios do interior do estado, dadas as particularidades logísticas e geográficas do estado.”
“A dificuldade de manutenção de comunicação efetiva com a sociedade, sendo necessária a realização de uma constante mobilização e conscientização dos diferentes segmentos da população para que participe efetivamente do planejamento das fiscalizações, buscando informações e contribuindo para o controle social.”
“A imaturidade da cultura interna [...]; baixo nível de interlocução com entes da sociedade civil; falta de capacitação interna sobre a importância da participação cidadã.”

Nota: Respostas em campo aberto ao questionário de pesquisa, com reduzidas supressões, no intuito de não identificação do TC respondente.

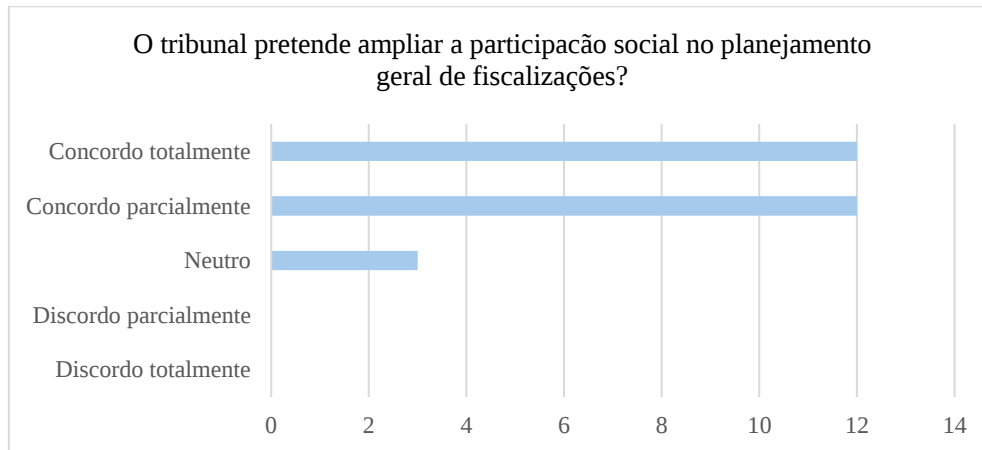
Fonte: Elaborada pelos autores.

Os desafios relatados, dessa forma, evidenciam obstáculos estruturais e culturais, notadamente: dificuldade em sensibilizar a sociedade, consolidação das contribuições recebidas, baixo conhecimento da população sobre o papel dos TC, limitações de comunicação, barreiras logísticas em municípios do interior e imaturidade institucional quanto ao valor da participação social. Tais aspectos confirmam que a institucionalização de práticas participativas ainda requer avanços e investimentos em capacitação interna, mudança cultural e inovação metodológica.

Por fim, quanto à pretensão futura, observou-se ampla concordância dos tribunais (total ou parcial) em ampliar a participação social no planejamento de fiscalizações (Figura 9).

Figura 9

Percepção quanto à pretensão de ampliação da participação social no planejamento geral de fiscalizações



Fonte: Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa.

Esse resultado, respondido pela quase totalidade da amostra, indica, assim, que, mesmo diante de dificuldades, há uma tendência de fortalecimento da dimensão participativa como componente da atuação dos TC, notadamente na definição do planejamento de sua atuação fiscalizatória.

5. DISCUSSÃO

Os resultados obtidos indicam aspectos relevantes quanto à participação social no planejamento geral de fiscalizações dos TC brasileiros. Destaca-se que, embora a maioria dos tribunais divulgue, integral ou parcialmente, seus planos gerais de fiscalizações, a ausência de transparência em aproximadamente um terço dos casos indica que a abertura institucional ainda é limitada, especialmente considerando que a transparência constitui condição estruturante para *accountability* e para processos participativos robustos (Bovens, 2007; Filgueiras, 2018). Já a constatação de que apenas um terço dos TC respondentes incorpora mecanismos formais de participação social em seus processos de definição de prioridades de fiscalização confirma a distância entre o discurso institucional e a prática participativa efetiva.

Quanto aos mecanismos de participação adotados, ainda que se tenha indicado uma diversidade de instrumentos — como consultas públicas, audiências abertas,

consultas direcionadas a grupos específicos e grupos focais com academia —, não houve indicação de que tais participações adotassem caráter vinculante. Assim, os mecanismos descritos ainda colocam os TC em patamares inferiores dos modelos de participação descritos por Arnstein (1969), Carpentier (2016) e Fung (2006), que diferenciam mecanismos meramente simbólicos dos arranjos colaborativos e deliberativos capazes de redistribuir poder e fortalecer a governança democrática.

O número reduzido de participantes nos mecanismos disponíveis sugere deficiências de alcance e de inclusão — aspectos reconhecidos na literatura como obstáculos comuns em cenários de baixa institucionalização participativa (Irvin & Stansbury, 2004; Vogt & Haas, 2015). Embora os TC relatem esforços para ampliar a representatividade — com médias superiores a quatro na escala de percepção —, o resultado efetivamente alcançado é inferior, indicando a existência de um hiato entre intenção institucional e impacto democrático.

A presença de atores coletivos, como conselhos de políticas públicas, academia e observatórios sociais, sugere que arranjos intermediados podem ampliar a pluralidade participativa diante das limitações da participação individual. Tal dinâmica aproxima-se da literatura que reconhece o papel das organizações civis como mediadoras da *accountability* social e da deliberação pública (Peruzzotti & Smulovitz, 2006; Schommer et al., 2015), favorecendo o desenvolvimento de “relações fecundas” entre atores que tradicionalmente não interagem e possibilitando novas formas de articulação e deliberação pública (Abers & Keck, 2008). Entretanto, a centralidade de atores organizados também pode favorecer riscos de captura institucional, concentração da participação e desequilíbrios representativos, especialmente em contextos marcados por assimetrias de capacidade técnica, política e organizacional e por vínculos frágeis entre representantes e suas bases sociais (Abers & Keck, 2008; Silva et al., 2009).

Quanto aos desafios indicados para a incorporação da participação social no planejamento geral de fiscalizações, os resultados revelam que os entraves identificados extrapolam aspectos meramente operacionais, evidenciando condicionantes culturais, institucionais e sistêmicos que afetam a efetividade, a qualidade e a representatividade da participação. As dificuldades relacionadas à mobilização e ao engajamento social — particularmente no que se refere à comunicação institucional, à sensibilização da população e ao limitado conhecimento acerca do papel e das competências ampliadas dos TC — indicam a persistência de distanciamentos entre instituição e sociedade, o que

restringe o potencial democrático desses mecanismos. Assim, a participação não se consolida pela simples abertura formal de canais consultivos, mas demanda estratégias estruturadas de aproximação, transparência ativa e construção de confiança. Paralelamente, os achados apontam para a necessidade de sensibilização interna quanto ao sentido democrático da participação, superando compreensões restritas ou instrumentais e reconhecendo seus limites, potencialidades e implicações para o processo decisório.

Destaca-se ainda que 89% dos TC respondentes manifestaram concordância total ou parcial com a ampliação da participação social no planejamento geral de fiscalizações. Essa disposição institucional, aliada à convergência com recomendações de organismos internacionais e nacionais — como Intosai, Olacefs, Atricon e IRB — que reconhecem a participação social como componente estratégico das ISC, sinaliza um contexto favorável ao avanço dessa agenda. Nesse cenário, ganha relevo a formulação de diretrizes, instrumentos e mecanismos orientativos capazes de assegurar que a participação seja estruturada de modo representativo, efetivo e alinhado aos fundamentos da governança democrática, contribuindo para o fortalecimento da legitimidade e da responsividade no âmbito do controle externo.

6. CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo analisar de que forma a dimensão da participação social tem sido incorporada aos planos gerais de fiscalizações dos TC brasileiros, examinando em que medida tal incorporação contribui para o fortalecimento da governança democrática no âmbito dessas instituições. À luz do referencial teórico adotado — fundamentado em contribuições da democracia participativa e deliberativa (Habermas, 1996; Pateman, 1970), em modelos analíticos de participação (Arnstein, 1969; Carpentier, 2016; Fung, 2006) e em aspectos contextualizados dessas concepções na realidade nacional (Avritzer, 2019; Cavalcante et al., 2018; Filgueiras, 2018; Rocha Neto, 2022; Silva, 2019) —, buscou-se compreender a participação não apenas como mecanismo instrumental, mas como elemento estruturante da legitimidade institucional.

No campo próprio da atuação dos TC, reconhece-se seu fortalecimento institucional, especialmente com a ampliação de competências trazida pela Constituição Federal de 1988 e com o papel de guardião da gestão fiscal responsável trazido pela LRF

(Loureiro et al., 2009). Contudo, sua efetividade permanece questionada diante de práticas institucionalmente problemáticas, nomeações politizadas, uso estratégico de cargos em comissão, dependência orçamentária indireta, predomínio de análises formais das contas públicas e baixa permeabilidade social (Abrucio & Loureiro, 2005; Arantes et al., 2014; Lino & Aquino, 2020; Loureiro et al., 2009; Menezes et al., 2024).

Assim, a participação social no âmbito dos TC se apresenta como um caminho estruturante para um reposicionamento institucional, com um maior alinhamento à governança democrática e qualificando sua legitimidade, responsividade e geração de valor público. Nesse aspecto, o foco da pesquisa se dá na fase de definição das prioridades de fiscalização, operacionalizada por meio dos planos gerais ou anuais de fiscalizações, configurando-se como campos estratégicos de decisão e representando um momento privilegiado para o fortalecimento da interação entre as instituições de controle e as demandas da sociedade.

Os achados empíricos revelam que, embora haja avanços no plano normativo e discursivo, a incorporação da participação social no planejamento das fiscalizações ainda é incipiente. Evidenciou-se que apenas um terço dos TC respondentes afirmou adotar mecanismos formais de participação nesse momento estratégico de definição de prioridades no âmbito do planejamento geral de fiscalizações. Mesmo nos casos em que tais mecanismos existem, predominam formatos consultivos e não vinculantes, situando-se em níveis inferiores das tipologias de participação identificadas na literatura. Ademais, o número reduzido de participantes e o hiato entre a percepção de esforços institucionais e a representatividade efetivamente alcançada evidenciam limites de alcance e inclusão.

Os desafios relatados — envolvendo mobilização social, comunicação institucional, consolidação de contribuições, barreiras territoriais e imaturidade organizacional — reforçam que a institucionalização da participação demanda transformações sistêmicas. Tais obstáculos se complementam aos desafios já apontados pela literatura acerca da efetividade das instituições participativas, especialmente no que se refere aos riscos de captura institucional, às assimetrias de representatividade e à efetiva capacidade deliberativa (Gouveia et al., 2022; Irvin & Stansbury, 2004).

Ao mesmo tempo, a ampla concordância dos TC quanto à intenção de ampliar a participação social no âmbito do planejamento geral de fiscalizações, aliada às recomendações de organismos como Intosai, Olacefs, Atricon e IRB, sinaliza um

ambiente institucional favorável ao avanço dessa agenda. Tal cenário evidencia uma janela de oportunidade para integrar a participação social de forma mais consistente e efetiva à atuação do controle externo, fortalecendo seu aspecto democrático, de legitimidade, responsividade e geração de valor público.

Nesse contexto, os resultados obtidos contribuem para a literatura, ao analisar, em perspectiva nacional, a incorporação da participação social especificamente no planejamento fiscalizatório dos TC, dimensão ainda pouco explorada nas pesquisas sobre controle externo e governança democrática.

Como limitações do estudo, destaca-se a utilização de questionário estruturado como principal instrumento de coleta, de modo que os resultados refletem percepções institucionais declaradas pelos respondentes, podendo envolver vieses, além de não possibilitar a observação direta da prática concreta dos mecanismos participativos. Em adição, o instrumento eleito não permite o aprofundamento e detalhamento de aspectos contemplados em sua estrutura. Ademais, a pesquisa concentrou-se no planejamento geral de fiscalizações, não abrangendo outras etapas do ciclo de auditoria e da atuação dos TC, o que pode restringir a compreensão mais ampla da maturidade participativa das instituições analisadas.

Diante disso, pesquisas futuras podem avançar em diferentes direções: (i) investigações quanto ao preparo institucional e à disposição organizacional dos TC para incorporar arranjos de governança democrática em seus processos internos, especialmente no que se refere à abertura de espaços capazes de viabilizar formas efetivas de controle social, participação cidadã e compartilhamento deliberativo na atuação do controle externo; (ii) análises comparativas entre discurso institucional e prática efetiva de participação ao longo do ciclo completo de fiscalização; (iii) estudos de caso aprofundados sobre experiências inovadoras de engajamento em TC; (iv) investigações voltadas à percepção da sociedade civil organizada e dos cidadãos sobre a abertura institucional dos TC; (v) desenvolvimento de métricas e modelos avaliativos para mensurar níveis de maturidade participativa; e (vi) análises longitudinais que permitam acompanhar a evolução da participação social nos instrumentos de planejamento ao longo do tempo.

Em síntese, a consolidação da participação social no planejamento das fiscalizações constitui desafio e, simultaneamente, oportunidade estratégica para os TC. Para que cumpra seu potencial democratizante, essa dimensão deve ser incorporada de

forma sistêmica, articulando fundamentos normativos, desenho institucional, capacidades organizacionais e cultura democrática.

REFERÊNCIAS

Abers, R. N., & Keck, M. E. (2008). Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, 21(52), 99-112. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792008000100008>

Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 41(esp), 67-86. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>

Abrucio, F. L.; & Loureiro, M. R. (2005). Finanças públicas, democracia e accountability. In Arvate, P. R.; & Biderman, C. (Orgs.), *Economia do setor público no Brasil* (pp. 75-102). GEN Atlas.

Arantes, R.B., Abrucio, F.L. & Teixeira, M.A.C. (2014). A imagem dos tribunais de contas subnacionais. *Revista Do Serviço Público*, 56(1), 57-83. <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i1.217>

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. (2023). *Nota Recomendatória nº 05/2023: Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que adotem mecanismos de participação da sociedade no âmbito da sua atuação*. <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota-Recomendatoria-no-05-2023-Participacao-Cidada.pdf>

Avritzer, L. (2019). *O pêndulo da democracia*. Editora Todavia.

Baimyrzaeva, M., & Kose, H. O. (2014). The role of supreme audit institutions in improving citizen participation in governance. *International Public Management Review*, 15(2), 77-90. <https://ipmr.net/index.php/ipmr/article/view/235>

Bohman, J. (1998). Survey Article: The coming of age of deliberative democracy. *The Journal of Political Philosophy*, 6(4), 400-425. <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00061>

Bohman, J. (2000). *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. The MIT Press.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>

Carpentier, N. (2016). Beyond the ladder of participation: an analytical toolkit for the critical analysis of participatory processes. *Javnost - The Public*, 23(1), 70-88. <https://doi.org/10.1080/13183222.2016.1149760>

Cavalcante, P., Lotta, G., & Oliveira, V. E. (2018). Do insulamento burocrático à governança democrática. In P. Cavalcante, G. Lotta, & V. E. Oliveira (Orgs.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil* (pp. 59-84). Ipea; Enap. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8561>

Cordery, C., & Hay, D. (2019). Supreme audit institutions and public value: Demonstrating relevance. *Financial Accountability & Management*, 35(2), 128-142. <https://doi.org/10.1111/faam.12185>

Coutinho, D., & Santos, A. S. (2018). O papel do Tribunal de Contas frente à accountability. *A&C- Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 18(72), 209-233. <https://doi.org/10.21056/aec.v18i72.882>

Decreto n. 11.407, de 31 de janeiro de 2023. (2023). Institui o Sistema de Participação Social. Brasília, DF. Recuperado de <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=11407&ano=2023&ato=f1fgXUE10MZpWT669>

Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019. (2019). Extingue e estabelece diretrizes para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF. Recuperado de

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9759&ano=2019&ato=279oXW65keZpWT12c>

Dye, K., & Stapenhurst, R. (1998). *Pillars of integrity: the role of supreme audit institutions in combating corruption*. World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/828481468779072340>

Evans, M., & Campos, A. (2013). Open government initiatives: challenges of citizen participation. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(1), 172-185. <https://www.jstor.org/stable/42001520>

Filgueiras, F. (2018). Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 71-88. <https://doi.org/10.1590/0034-7612161430>

Flick, U. (2009). *Qualidade na pesquisa qualitativa* (Coleção Pesquisa Qualitativa). Artmed.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>

Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: the challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>

Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6ª ed.). Atlas.

Gouveia, A. P., Ferreira, J. A. D., da Silva Santana, M., & Faroni, W. (2022). Efetividade das instituições participativas no Brasil no processo de participação social e de deliberação. *Espacios Públicos*, 21(51), 7-27. <https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/19189>

Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. The MIT Press.

Instituto Rui Barbosa. (2025). *Nota Recomendatória IRB-ATRICON-CNPTC-ABRACOM-AUDICON nº 001/2025: Dispõe sobre recomendações para a adoção de ações voltadas à promoção e ao fortalecimento da participação cidadã e do controle social.*

https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=3769&wpfd_file_id=47076&token=265f0c9d4f01c601aefd6ba9eb68c19b&preview=1

Intosai. (2021). *Framework for supreme audit institutions' engagement with civil society.* https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2021/06/20210629-Engagement-with-Civil-Society_A-Framework-for-SAIs_CBC_28-June-2021_fnl.pdf

Irvin, R., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>

Lino, A. F., & Aquino, A. C. B. D. (2020). Práticas não adequadas nos tribunais de contas. *Revista de Administração Pública*, 54(2), 220-242. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190270>

Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C., & Moraes, T. C. (2009). Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, 43(4), 739-772. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000400002>

Lüchmann, L. H. H. (2020). Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (109), 13-49. <https://doi.org/10.1590/0102-013049/109>

Mavee, S. E. A. (2022). The relevance of civil society participation in democratic governance. *Administratio Publica*, 30(3), 171-191. https://hdl.handle.net/10520/ejc-adminpub_v30_n3_a11

Menezes, E. C. O., Rocha, A. C., Schommer, P. C., Debetir, E., & Raupp, F. M. (2024). Controle institucional e articulação para a accountability e coprodução do controle:

evidências desde o Paraná e Santa Catarina. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, 14(1), 166-190. <http://dx.doi.org/10.3895/rbpd.v14n1.17946>

Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>

Minayo, M. C., S. Deslandes, S. F., & Gomes, R. (2024). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Editora Vozes.

Neshkova, M. I., & Guo, H. (2012). Public participation and organizational performance: evidence from state agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 267-288. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur038>

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (44), 27-54. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>

Olacefs. (2016). *Declaration of Punta Cana: On the promotion of citizen participation in the monitoring and control of Sustainable Development Goals – 2030 Agenda*. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/focus_areas/SDGs_and_SAI/regions_reports_activities_sdgs/SDGs_act_OLACEFS_Declaracion_PuntaCana_EN.pdf

Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.

Paula, A. P. P. de. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. FGV Editora.

Paula, A. P. P. de. (2010). Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In J. C. Cardoso Jr. (Org.), *Estado, instituições e democracia: República* (Livro 9, Vol. 1, pp. 473– 498). Ipea. https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6533&catid=265

Pereira, D., & Figueira, A. R. (2022). Rationales and barriers to citizen participation in public budgeting: a systematic literature review. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (39), e258470. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.39.258470>

Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (Eds.). (2006). *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies*. University of Pittsburgh Press. <https://digital.library.pitt.edu/islandora/object/pitt:31735062136738>

Porumbescu, G. A., Cucciniello, M., & Gil-Garcia, J. R. (2020). Accounting for citizens when explaining open government effectiveness. *Government Information Quarterly*, 37(2), 101451. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101451>

Rocha Neto, J. M. (2022). A erosão da participação social no Brasil contemporâneo: uma abordagem contextualizada. In M. A. D. de Araújo (Org.), *Gestão pública contemporânea no Brasil* (pp. 58–122). EDUFRN. <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/51042>

Rocha, D. G. D., Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2020). 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. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190294>

Schommer, P. C., Rocha, A. C., Spaniol, E. L., Dahmer, J., & Sousa, A. D. D. (2015). Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. *Revista de Administração Pública*, 49(6), 1375-1400. <https://doi.org/10.1590/0034-7612115166>

Silva, F. B. da, Jaccoud, L., & Beghin, N. (2009). Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In L. Jaccoud (Org.), *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo* (pp. 373–407). Ipea. https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=5599&Itemid=1

Silva, S. M. e. (2019). Participation in public policy: Brazil. In Farazmand, A. (Eds) *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance* (pp. 9144–9152). Springer, Cham.

Tribunal de Contas da União. (2025). *Referencial de participação cidadã no TCU*. <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/livro/referencial-de-participacao-cidada-no-tcu>

Vogt, S., & Haas, A. (2015). The future of public participation in Germany: empirical analyses of administration experts' assessments. *Technological Forecasting and Social Change*, 98, 157-173. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2015.04.013>

Yang, K., & Pandey, S. K. (2011). Further dissecting the black box of citizen participation: when does citizen involvement lead to good outcomes? *Public Administration Review*, 71(6), 880-892. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x>

Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2019). *Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro*. Enap. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4161>

Laís Braga Cordeiro Aquino

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1363-4392>

Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília; Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Distrito Federal. E-mail: laiscor@gmail.com

João Mendes da Rocha Neto

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2306-992X>

Mestre e Doutor em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Docente do Programa de Pós-graduação Profissional em Administração da Universidade de Brasília. E-mail de contato: jmdrn@uol.com.br

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Laís Braga Cordeiro Aquino: Conceituação (Igual); Curadoria de dados (Liderança); Análise formal (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita – revisão e edição (Igual);

João Mendes da Rocha Neto: Conceituação (Igual); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita – revisão e edição (Igual);

DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA

Os dados que dão suporte aos resultados deste estudo estão disponíveis mediante solicitação à autora correspondente Laís Braga Cordeiro Aquino. O conjunto de dados não está publicamente disponível devido a conter informações que permitem a identificação específica de instituições participantes da pesquisa, o que violaria os termos acordados.

CONFLITO DE INTERESSE

Os autores declaram que não há conflitos de interesse.

USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Os autores declaram que não houve utilização de ferramentas de Inteligência Artificial.

AGRADECIMENTOS

A pesquisa decorre de projeto institucional para a capacitação de servidores do Tribunal de Contas do Distrito Federal, por meio de modalidade *in company* com o Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública da Universidade de Brasília.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.