

TCU como plataforma para o controle social da Administração Pública

Claudia Gonçalves Mancebo

Orientador(a): Carlos Renato Araujo Braga

Coletânea de Pós-Graduação, v.2 n.4

Auditoria do Setor Público



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

DIRETOR GERAL

Fábio Henrique Granja e Barros

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila de Ávila Dourado
Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra
Marcelo da Silva Sousa
Rafael Silveira e Silva
Pedro Paulo de Moraes

COORDENADOR ACADÊMICO

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

COORDENADOR EXECUTIVO

Georges Marcel de Azeredo Silva

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação - NCOM/ISC

PÓS-GRADUAÇÃO EM AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO

TCU como plataforma para o controle social da Administração Pública

Claudia Gonçalves Mancebo

Orientador(a):

Carlos Renato Araujo Braga

Resumo

Este trabalho estudou as práticas que o Tribunal de Contas da União (TCU), mesmo sendo uma organização pública, pode implementar com o objetivo de se transformar em uma plataforma para o controle social da Administração Pública. O trabalho foi motivado pelo estudo das características e formas de atuação das organizações consideradas exponenciais, que conseguem entregar resultados 10 vezes melhores do que as organizações tradicionais, em virtude de possuírem a informação como seu principal ativo e buscarem acessar recursos externos à organização. Outro fator motivador foi o contexto atual no Brasil de controle dos gastos públicos, intensificado pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como “Teto dos Gastos Públicos”, onde se prevê, como consequências, redução no quadro de pessoal do órgão e limitações em seu orçamento. O estudo também encontrou respaldo no âmbito internacional, dadas as premissas da ISSAI 12 (INTOSAI). Além disso, entendeu-se que, dadas as experiências de trabalhos conjuntos realizados em 2017 e 2018 entre o TCU e controle social, e em virtude da publicação do Roteiro “O TCU e o Controle Social” em 2018, o controle social organizado deve ser o principal parceiro do TCU na implantação da plataforma. Os resultados indicaram que o TCU pode atuar como uma plataforma para o controle social da administração pública, com o intuito de alavancar seus resultados, devendo investir primeiramente na revisão de sua missão institucional e na elaboração de jornadas do cidadão. A última etapa refere-se à criação da plataforma, por meio do desenvolvimento de uma estratégia de atuação conjunta com o controle social, tendo como base a transparência e o constante monitoramento dos seus resultados.

Palavras-chave: Administração Pública, controle social, organizações exponenciais, plataforma, Tribunal de Contrás da União.

Abstract

The aim of this work was to study practices that Brazilian Federal Audit Court-- Tribunal de Contas da União (TCU), even though as a public organization, can implement itself with the objective of becoming a platform for the social control of the Public Administration. The work was motivated by the study of the characteristics and forms of performance of organizations considered of relevant exponential growth, which can deliver results 10 times better than traditional organizations, simply by having information as their main asset and seeking to access external resources to help out the organization. Another motivating factor was the current context in Brazil of no controlling public spending whatsoever, intensified by the approval of Constitutional Amendment No 95/2016, known as “Ceiling of Public Expenditures”, where as a consequence, it predicts massive cut down on number of working staff members, as well as a reduction in the staff’s budget. The study also found support at the international level, given the premises of ISSAI 12 (INTOSAI). In addition, it was understood that given the experiences of joint work carried in 2017 and 2018 between TCU and social control, and due to the publication of the “TCU and social control” Roadmap in 2018, organized social control should be TCU’s main partner in deploying the platform. The results indicated that the TCU can act as a platform for the social control of the public administration, in order to leverage its results, and must first invest in the revision of its institutional mission and in the elaboration of citizen’s journey. The last stage refers to the creation of the platform, through the development of a strategy of joint action with social control, based on transparency and constant monitoring of its results.

Keywords: Public administration, social control, exponential organizations, platform, Brazilian Federal Audit Court.

Sumário

1. Introdução	8
1.1 Delimitação do Problema	8
1.2 Objetivos e estrutura do documento.....	9
2. Referencial teórico	10
2.1 Organizações Exponenciais	10
2.2 Controle social no Brasil	16
3. O TCU como uma organização exponencial	18
3.1 Possíveis práticas exponenciais no contexto do TCU	18
3.2 O TCU como plataforma para o controle social da Administração Pública	27
4. O controle social organizado como importante parceiro	32
4.1 Práticas para ações de controle do TCU em parceria com a sociedade	32
4.2 Riscos nas parcerias do TCU com o controle social	36
4.3 Cultura organizacional – Possíveis dificuldades internas encontradas nos trabalhos em parceria com a sociedade	39
5. Considerações finais	41
Referências	44
Anexos - Questionário sobre Participação Social no Controle Externo	45

1. Introdução

1.1 Delimitação do Problema

Não há dúvidas de que o mundo está diferente, cheio de turbulências, com mudanças rápidas, incertezas, inovações tecnológicas, integração de dados de diversas fontes, consumidores mais exigentes, cidadãos mais conscientes, e isso tem gerado a necessidade constante de transformação no modo com que as organizações públicas e privadas atuam, caso contrário, corre-se o risco de as organizações não terem sua importância reconhecida pela sociedade.

Além disso, no cenário brasileiro, houve a promulgação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 95 de dezembro de 2016, conhecida como o “Teto dos Gastos Públicos”, que instituiu um novo regime fiscal, que limita o crescimento dos gastos públicos pelos próximos 20 anos. Como consequência, o Tribunal de Contas da União (TCU), que hoje possui no seu quadro de pessoal cerca de 400 cargos vagos, deverá ter um aumento desse *déficit*, sem a reposição na mesma medida. Segundo estudo feito pela Secretaria de Planejamento Governança e Gestão do TCU (Seplan), em 2018, o TCU terá 23% de perda de pessoal em 5 anos e 42% em 10 anos.

Outro ponto a ser ressaltado é a oportunidade de trocar informações com a sociedade de maneira mais efetiva. A sociedade – e isso já é feito - pode fornecer informações úteis ao controle, quando do conhecimento de possíveis irregularidades, via aplicativos cívicos, comunicações à ouvidoria, dentre outras formas, e os órgãos de controle podem sistematizar dados públicos e organizá-los para que a sociedade possa, a partir disso, melhor desempenhar o controle social.

A grande pergunta a ser respondida é: o que o TCU quer ser no futuro? Por mais técnicos, competentes e motivados que sejam os servidores do TCU, por mais engajados e esforçados que sejam os gestores do TCU, por mais interessados em prover bons resultados para a sociedade que sejam os ministros e os assessores que os apoiam, se não houver uma mudança na forma de trabalhar alavancando a capacidade de produzir resultados, há o risco de o TCU ser uma organização obsoleta, e não ser reconhecido pela sociedade como o órgão que aprimora a administração pública em benefício da sociedade por meio do controle externo, conforme prega a sua missão.

Isso poderá acontecer caso o TCU não atue com uma visão estratégica de que é preciso controlar aquilo que precisa ser controlado, seja em virtude da materialidade existente, seja em virtude da especificidade do tema. Ou seja, controle bom é controle feito no objeto correto, caso contrário é desperdício de recursos.

Então, sugere-se que o TCU desenvolva práticas que impulsione o controle por meio da participação ativa da sociedade para atuar nas questões mais simples que estão afetas ao seu cotidiano, como por exemplo as contratações feitas pelas Prefeituras, as obras em andamento no seu município, dentre outras. Assim, dado o cenário econômico no Brasil, aliado à impossibilidade de se conseguir fiscalizar o universo dos gastos públicos federais, o TCU precisa dedicar-se a questões de alta materialidade, relevância e complexidade, e induzir que a sociedade fiscalize as matérias mais simples.

Com o tempo o TCU poderia se tornar uma referência nacional na indução do controle social e poderia contribuir para o desenvolvimento da cidadania, por meio da indução de um diálogo aberto entre a gestão, a sociedade civil e o beneficiário da política pública, além do principal ganho de ter o controle realizado em escala exponencial, sem depender exclusivamente da ação do auditor.

O TCU passaria de um modelo em que se pretende “controlar” o gasto público, para o modelo em que “haja controle” e os auditores do TCU poderão se dedicar a trabalhos de alta materialidade, relevância e complexidade

Ressalta-se, entretanto, que este trabalho não tem como escopo o desenvolvimento de uma metodologia, mas descrever práticas que podem servir de inspiração na construção futura de uma metodologia de trabalhos com a participação do controle social organizado.

Assim, este trabalho estudou as práticas que o Tribunal de Contas da União (TCU), mesmo sendo uma organização pública, pode implementar com o objetivo de se transformar em uma plataforma para o controle social da Administração Pública.

1.2 Objetivos e estrutura do documento

O objetivo geral deste trabalho é descrever práticas que o TCU pode implementar com objetivo de se transformar em uma plataforma para o controle social da administração pública, com ênfase na participação do controle social organizado.

São objetivos específicos do trabalho:

- 1.** Descrever as características e as práticas das organizações exponenciais, considerando seus atributos internos e externos;
- 2.** Descrever o contexto do controle social sobre a Administração Pública no Brasil, considerando os aspectos que motivam e impulsionam a atuação do controle social organizado;

3. Descrever e exemplificar as possíveis práticas exponenciais que o TCU implementa ou pode implementar;
4. Sugerir ações para a construção dos pilares da plataforma para o controle social da Administração Pública;
5. Descrever as oportunidades e o processo gerenciamento de riscos para o fortalecimento da parceria entre o TCU e a sociedade, com base no Roteiro “O TCU e o Controle Social”; e
6. Descrever dificuldades internas associadas à atuação do TCU em parceria com a sociedade, considerando entrevistas realizadas com gestores do TCU.

2. Referencial teórico

2.1 Organizações Exponenciais

O objetivo deste capítulo é descrever as características e as práticas das organizações exponenciais, considerando seus atributos internos e externos.

O mundo está em constante e acelerada evolução. Empresas e organizações tradicionais e estáveis estão cada vez mais perdendo sua importância para outras muitas vezes recém-criadas que funcionam com menos recursos físicos, humanos, mas com foco e ênfase cada vez mais voltados para a informação, produzida ou não por ela própria.

ISMAIL (2015, p. 19) define que “uma organização exponencial (ExO) é aquela cujo impacto (ou resultado) é desproporcionalmente grande – pelo menos dez vezes maior – comparado ao de seus pares, devido ao uso de novas técnicas organizacionais que alavancam as tecnologias aceleradas”.

E como elas conseguem tamanho desempenho? Quais são seus pressupostos e como elas se organizam para isso? Enfim, qual é a filosofia que respalda este comportamento? Quais são as organizações exponenciais presentes no mundo atual e como elas surgiram? Qualquer organização pode se tornar exponencial, independente do seu tamanho e finalidade?

Muitas organizações ainda funcionam em um modelo de organização linear, em que se acredita que o crescimento de uma organização é uma variável do tempo e dos recursos investidos. Ou seja, para cada recurso físico, humano ou tecnológico aplicado na organização, há um crescimento proporcional ao recurso investido. Esse foi o

paradigma dominante por muito tempo. Assim, a empresa crescia quando contratava mais funcionários ou melhorava a produtividade de seus empregados. Mesmo com a automação, a produção em massa, a robótica e até mesmo a virtualização por meio de computadores, ISMAIL (2015) defende que o gráfico crescimento/tempo dessas empresas alterava apenas a inclinação da função linear.

ISMAIL (2015) traz que as organizações lineares, em geral, possuem as seguintes características: i) são hierárquicas, ii) possuem um pensamento linear e sequencial; iii) a inovação acontece dentro da empresa; iv) o planejamento estratégico é baseado no passado, na experiência; v) existe grande número de colaboradores internos e de ativos; vi) os processos não têm flexibilidade; e vii) há baixa tolerância ao risco, dificultando o processo de inovação.

Entretanto, quem um dia imaginaria viver em uma sociedade em que a maior rede de hotéis não possui nenhum hotel (AirBnB), a maior locadora de filmes não possui nenhuma loja física (Netflix), a maior rede de táxi não possui nenhum carro (Uber) e, ainda, para dar um recente exemplo da história política brasileira, um Presidente da República fosse eleito com pouco tempo de televisão, utilizando-se basicamente das mídias sociais.

Esse é o mundo atual, e tudo isso só tem acontecido devido a grandes disrupções que estão ocorrendo a todo momento, o que fez com que hoje as empresas e as organizações mais lucrativas existentes possuam duas principais características, que são: a informação como seu principal ativo e a busca por acessar constantemente recursos externos à organização.

ISMAIL (2015) entende que essas empresas passam por fases que podem ser resumidas segundo o modelo de 4Ds, que são: digitalização, disrupção, desmonetização e democratização, sendo que cada fase é consequência da anterior.

A digitalização acontece, como o próprio nome já diz, quando os processos e os produtos são digitalizados, ou seja, passam a integrar o mundo virtual. A disrupção, por sua vez, é a consequência natural da digitalização, pois propicia a integração, a disponibilização e o compartilhamento dos processos e produtos digitalizados. A desmonetização acontece quando os custos caem significativamente. Por fim, a democratização permite a disponibilização de serviços e produtos em uma plataforma digital acessível a todos.

ISMAIL (2015, p. 259) entende que “as Organizações Exponenciais tratam do gerenciamento da abundância, e um mundo baseado em informação nos leva em direção a essa abundância.” Para entender melhor o universo dessas organizações, os autores, após várias pesquisas e entrevistas realizadas com fundadores e gestores de alto

escalão dessas organizações, identificaram um rol de atributos internos e externos comuns. O esquema a seguir ilustra esses atributos.

Figura 1 - Atributos das organizações exponenciais.



Fonte: BRAGA, Renato, Obtención de Insumos para Elaborar um Marco para la Participación Ciudadana en el Control Externo em Brasil, Revista 24 da Olacefs, México, 2018.

Como ponto de partida, ISMAIL (2015) defende que as organizações precisam refletir a respeito do propósito maior da sua existência e comunicar isso à sociedade de uma forma simples, porém muito inspiradora. Essa motivação precisa induzir as pessoas a acreditarem naquele propósito e a se engajarem facilmente. É preciso deixar claro que não se trata de uma declaração de missão, muito comum nas organizações lineares, mas sim de algo que demonstre o porquê e a importância da sua existência. O nome dado a essa declaração de existência é Propósito Transformador Massivo (PTM).

ISMAIL (2015) traz alguns exemplos de empresas exponenciais que fizeram declarações inspiradoras que, em um primeiro momento, poderiam até parecer exageradas, tais como: i) TED: ideias que merecerem ser espalhadas; ii) Google: organizar a informação do mundo; iii) *Singularity University*: impactar positivamente um bilhão de pessoas.

Assim, o PTM de uma organização precisa ser ambicioso para inspirar e engajar o maior número de colaboradores possíveis, com o objetivo de criar ao seu redor uma comunidade, uma rede de parceiros, dispostos a, em conjunto, atuarem na resolução de algum problema relevante da organização.

ISMAIL (2015) identifica cinco características externas que definem a organização exponencial, que são: staff sob demanda, comunidade e mutirão, algoritmos, ativos alavancados e engajamento.

- Staff sob demanda é a prática que consiste na alocação de pessoas externas à organização, para desempenhar determinada tarefa, sob as diretrizes e a supervisão de funcionários da própria empresa. Nesse caso, a empresa pode contratar profis-

sionais independentes ou vinculados a outra empresa para uma tarefa específica, como por exemplo, a contratação de um profissional que detenha competências que a organização não possui, ou a união de esforços com agentes externos à organização com o mesmo propósito, para cumprir determinada tarefa. Essa prática traz flexibilidade e agilidade à empresa e pode possibilitar uma maior interação com pessoas externas à organização, porém envolvidas com o mesmo propósito, para suprir lacunas profissionais existentes. Hoje, manter uma equipe permanente e em tempo integral é algo caro e pode ser contra produtivo em virtude de defasagem técnica que esses profissionais estão submetidos, além de perder a possibilidade sempre rica do surgimento de novas ideias a partir de um olhar externo.

- Comunidade e mutirão é uma prática que consiste na formação de um grupo composto por pessoas externas à organização - ex-membros da equipe, parceiros, fornecedores, clientes, usuários, fãs, o citado staff sob demanda e quem mais tiver interesse -, com o objetivo de, juntamente com a organização, desenvolverem um projeto, baseado no mesmo propósito. A principal diferença do modelo de staff sob demanda é que aqui não há gerenciamento do processo. Por isso, muitas vezes os membros da comunidade atuam nos seus tempos livres. Um exemplo dessa prática é a plataforma da Apple, que disponibiliza uma série de aplicativos na maioria das vezes não criados por ela e sim por usuários ligados à sua comunidade. Essa prática pode alavancar os resultados, pois ajuda a fidelizar o cliente e pode ser útil na implementação de novos produtos e, principalmente, na geração de novas ideias.
- Algoritmos, no contexto das ExO, é a prática de manipular dados para realizar tarefas. ISMAIL (2015) traz dois tipos de algoritmos: i) o aprendizado de máquina determinado pela capacidade de a inteligência artificial conseguir estabelecer um padrão de comportamento do usuário, a partir do estudo do histórico desse usuário; e ii) o aprendizado profundo que se utiliza da auto indexação, fazendo com que uma máquina aprenda determinadas funcionalidades por ter sido estimulada a partir de milhões de informações. Um exemplo do aprendizado de máquina é o algoritmo, desenvolvido pelo Google, que classifica a popularidade de páginas da web a partir da quantidade de cliques que recebe. Um exemplo de aprendizagem profunda é o uso de algoritmos pelo YouTube para suportar o software de reconhecimento de fala e gerar legendas em tempo real para os seus vídeos. O impacto dessa prática é a transferência de determinadas funções que antes eram apenas desempenhadas pelo homem, para a máquina, por meio dos algoritmos. Assim, essas decisões ficam isentas de vieses da natureza humana, como exemplo do viés de apresentação, quando o tomador de decisão fica tendencioso pelo modo como a apresentação de determinada ideia é vendida, ou pelo viés de otimismo, quando o tomador de decisão superestima resultados favoráveis, gerando vantagem competitiva.
- Ativos alavancados é a prática de acessar ativos de terceiros em vez de possuí-los. Um exemplo dessa prática é a possibilidade de ter acesso ao uso de máquinas de

produção, mediante o pagamento de uma taxa de assinatura, conforme exemplo trazido no case TechShop (ISMAIL, 2015, p. 68). Dessa forma, a organização reduz custos marginais, não precisa gerenciar os ativos adquiridos e ganha em agilidade.

- Engajamento, como o próprio nome já diz, é a capacidade que a organização tem de atrair colaboradores e engajá-los no seu propósito, sejam eles colaboradores internos (equipe) ou externos, trabalhando sob a forma do staff sob demanda ou da comunidade e mutirão. Como exemplos de estratégias, ISMAIL (2015) sugere que esse engajamento se dê por meio de sistemas digitais de reputação, jogos, prêmios de incentivos, sempre buscando abrir janelas permanentes para ciclos de *feedbacks*. A consequência dessa prática é a fidelização não só dos clientes, como também de toda a comunidade envolvida.

Muito embora os usuários e a sociedade percebem e identificam com mais facilidade os aspectos externos às organizações exponenciais, entende-se que os aspectos ligados ao funcionamento interno e aos mecanismos de controle interno também são igualmente importantes e necessários. Eles se traduzem na filosofia de negócio, na relação com os colaboradores, na medição e comunicação dos seus resultados e, principalmente, na atitude da organização em relação ao risco. São eles: interfaces, dashboards experimentação, autonomia e tecnologias sociais.

- Interface é a maneira de unir processos de trabalhos internos à organização com a comunidade externa. ISMAIL (2015, p. 78) defende que esses processos comecem de forma manual e vão automatizando-se com o tempo. “No final, porém, eles se tornam plataformas de autoprovisionamento que permitem a expansão da ExO.” Um exemplo é o processo de contratação dos motoristas do Uber, que, por meio dos critérios previamente definidos pela organização, seleciona motoristas e disponibiliza os serviços para a comunidade interessada e previamente cadastrada. Após o cadastramento do prestador e do consumidor do serviço, os serviços são prestados mediante o uso da plataforma, sem a necessidade de intermediários ou de funcionários do Uber interferindo diretamente no processo. A plataforma do Uber também disponibiliza um sistema de avaliação tanto do prestador do serviço, no caso do motorista, como do usuário do serviço, o que torna possível que a organização possa fazer uma mensuração do serviço prestado com a finalidade de premiar os bons e de excluir da plataforma os colaboradores e os clientes indesejados. As interfaces são responsáveis pela expansão da organização exponencial, na medida em que filtra a abundância existente no mundo externo, transformando essa abundância em valor para a organização.
- *Dashboard*, ou painel de controle, é a ferramenta utilizada para medir e gerenciar os resultados da organização, por meio de métricas acessíveis a todos. Pode-se, inclusive, disponibilizar as informações atualizadas do que cada colaborador está realizando, de maneira transparente para toda a organização. Segundo ISMAIL

(2015), no cenário de uma organização exponencial onde o crescimento está cada vez mais acelerado, é imprescindível que a organização monitore bem seus resultados, bem como o resultado de seus colaboradores. Um exemplo é o painel do Sinergia1, solução de Tecnologia da Informação existente no TCU, que disponibiliza informações consolidadas de diversos sistemas corporativos do TCU, em forma de relatórios já construídos ou personalizados, de acordo com as necessidades do usuário. A organização que implementa esse mecanismo cria uma estrutura de controle para gerenciar os riscos existentes de um rápido crescimento, minimizando, assim, as chances de essas organizações estarem expostas a erros.

- A experimentação pode ser definida como o processo de criação de um produto novo por meio do desenvolvimento de um protótipo da mudança pretendida, com baixo investimento, para testar, junto aos principais clientes, se determinada ideia é boa ou não. Imagine-se a seguinte situação: ao invés de especialistas internos gastarem tempo e dinheiro na preparação de algum produto para lançar no mercado e esse produto acabar sendo condenado, a ExO experimenta junto com seus principais consumidores as ideias, em uma escala menor, antes do seu efetivo lançamento no mercado. O principal benefício é o estabelecimento de uma cultura que estimule a inovação e a mudança, entendendo que para isso é preciso correr algum tipo de risco.
- A autonomia diz respeito a dar maior liberdade para que as equipes se organizem internamente e à descentralização do poder de decisão. As organizações exponenciais entendem que quanto maior a autonomia de suas equipes, melhores serão as suas entregas. Assim, ao invés de departamentos tradicionais, com várias camadas de gerências hierarquizadas, estimula-se que as equipes sejam interdisciplinares, auto-organizadas e com autoridade descentralizada. Há também incentivo ao trabalho remoto, pois dessa forma aumentam-se as chances de formar equipes mais competentes, sem a necessidade de todos estarem presentes em um mesmo ambiente físico. As vantagens desse requisito são uma maior agilidade na tomada de decisão e equipes mais responsáveis e engajadas.
- Por fim, existem as tecnologias sociais, que são os instrumentos utilizados por uma organização exponencial para melhorar a comunicação interna. Como exemplos, cita-se a existência de ferramentas de compartilhamento de arquivos, como o Google Drive e o Dropbox, as ferramentas de videoconferência e a mais inovadora das ferramentas, chamada sensoramento emocional, que é a existência de sensores que buscam monitorar a saúde e os níveis de fadiga e irritação dos seus colaboradores. As consequências advindas para a organização são: i) a organização consegue ter uma comunicação interna mais fluida e produtiva e; ii) os colaboradores internos passam a ficar mais motivados, estimulados e aderentes com as diretrizes da organização.

1 <https://portal.tcu.gov.br/informacoes-gerenciais/home/>

2.2 Controle social no Brasil

O objetivo deste capítulo é descrever o contexto do controle social sobre a Administração Pública no Brasil, bem como os aspectos motivadores e impulsores da existência do controle social organizado.

A Constituição Federal de 1988, seguida de outros instrumentos normativos, trouxe duas formas de se controlar os recursos públicos (Enap, 2015). A primeira é o chamado Controle Institucional, composto pelo Controle Interno (o próprio gestor e as controladorias) e o Controle Externo, (Poderes Judiciário, Legislativo, Política Judiciária, Tribunal de Contas de Ministério público). O segundo é o controle social, assim definido pela prerrogativa que o cidadão possui de fiscalizar o recurso público, por meio de sua participação nas audiências públicas, nos conselhos gestores de políticas públicas, nas ouvidorias públicas, nos portais de transparência, nos grupos organizados de controle social e, mais recentemente, nas redes sociais.

Dois instrumentos normativos trouxeram um potencial ganho ao controle social. Foram eles a Lei nº 12.527/2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, e a Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

A Lei nº 12.527/2011, chamada de Lei de Acesso à Informação, criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades ligados aos três poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive Tribunais de Contas e Ministério Público. Antes da vigência da referida lei, o cidadão e a sociedade civil organizada passavam por sérias dificuldades quando desejavam acesso a alguma informação pública. Para exemplificar, hoje o cidadão pode solicitar a escala de plantão de determinado médico da rede pública de saúde para verificar se o médico está ou não cumprindo a escala determinada e atendendo os cidadãos que necessitam do serviço de saúde pública.

A Lei nº 13.460/2017, chamada de “Código de defesa do usuário do serviço público”, garante as formas de participação da sociedade e de avaliação periódica da qualidade dos serviços públicos. Entre os direitos básicos dos usuários estão: igualdade no tratamento dos usuários, atendimento por ordem de chegada; aplicação de soluções tecnológicas para simplificar processos e procedimentos. Como exemplo de utilidade desta lei, o cidadão possui o direito de avaliar o serviço médico prestado, bem como o de exigir igualdade no tratamento e no atendimento por ordem de chegada no posto de saúde da rede pública.

Para TEIXEIRA (2012) existem quatro categorias de controle, que são: “1. o controle da sociedade sobre si mesma; 2. o controle da sociedade sobre o Estado; 3. o controle do Estado sobre a sociedade; 4. O controle do Estado sobre si mesmo”.

Neste estudo nos interessa descrever a segunda tipologia, que é o controle da sociedade sobre o Estado, chamado de “controle social”, que TEIXEIRA (2012, p. 34) agrupou em quatro categorias. A primeira se traduz por meio do voto:

Por meio do voto, os cidadãos podem reconduzir o governante ao cargo que já ocupa ou votar em pessoas por ele apoiadas, desde que a sua gestão seja bem-avaliada pelos eleitores. Por sua vez, uma gestão malavaliada pode levar o chefe do Executivo a ter a sua carreira política encerrada, mesmo que temporariamente, quando a população não mais confiar em sua competência para cuidar da coisa pública e continuar administrando a vida social.

A outra forma se dá por meio da mídia. Diariamente os jornais mostram notícias sobre corrupção, desvios de recursos, obras inacabadas, crescendo cada vez mais o segmento denominado “jornalismo investigativo”. Um exemplo foi a criação em 2002 da Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo), que tem seu trabalho elencado em 3 pilares, que são: i) a formação profissional dos jornalistas; ii) a transparência da Administração Pública² e iii) a defesa da liberdade de expressão.

A terceira categoria foi a criação das ouvidorias públicas, que possibilitou ao cidadão fazer denúncias, solicitar informações, bem como fazer sugestões, reclamações e elogios sobre os serviços públicos prestados.

Por fim, TEIXEIRA (2012) também inclui o papel das ONG (Organizações não Governamentais) que fiscalizam os gastos dos governos federal, estadual e municipal mediante atuação em várias frentes e provendo denúncias quando irregularidades são encontradas.

E quais são as motivações para que o cidadão se disponha a atuar em prol da sociedade? O que faz com que um cidadão utilize o seu tempo livre, sem receber nada por isso, para agir altruisticamente em prol da comunidade em que vive?

Pensando nisso, SABIONI (2018) conclui, a partir de entrevistas com os membros da Associação dos Amigos e Moradores de Viçosa-MG (Ameviçosa), que os fatores que impulsionam a atuação ativa no controle social são a insatisfação com a prestação dos serviços públicos, o conhecimento dos mecanismos e dos resul-

2 A Abraji lutou pela aprovação da Lei de Acesso à Informação em 2011 e hoje trabalha pelo seu aperfeiçoamento – Site: <https://www.abraji.org.br/acesso-a-informacao>

tados propiciados pela atuação cidadão, a percepção da força que a mobilização social possui sobre a gestão pública, a conscientização das consequências da corrupção para o município, o anseio por maior qualidade de vida e a celeridade na mobilização de cidadão com ideais em comum. Ao mesmo tempo, esses membros entendem que fatores como o amplo dispêndio de tempo, a oposição de familiares e amigos por medo de represálias, o receio de perseguição pela gestão pública municipal, a resistência por parte dos cidadãos que se beneficiam com o sistema vigente, a ausência de voluntários e a falta de transparência e restrições na liberação das informações públicas são fatores que limitam a atuação do controle social. Percebeu-se, assim, que estão presentes nas motivações dos voluntários da referida ONG aspectos da racionalidade substantiva, exemplificada pela satisfação pessoal advinda do trabalho comunitário, bem como aspectos relacionados com a racionalidade instrumental, traduzido pelo cálculo utilitário das consequências advindas do voluntariado, ou seja, a busca por uma administração pública mais eficiente.

Além disso, SABIONI (2018) ressalta que enquanto não houver entendimento acerca das concepções e dos mecanismos de Controle Social por parte da sociedade, e também por parte do próprio Estado, automaticamente o sistema republicano terá sua atuação limitada. Para que o processo de redemocratização da sociedade brasileira evolua, acredita-se que é imprescindível compreender os significados do termo “Controle Social”, e em quais contextos ele pode e deve ser utilizado em prol do aprimoramento do sistema democrático.

Torna-se, então, imperativo que a sociedade desenvolva mecanismos capazes de incentivar que cidadãos, seja atuando individualmente, seja atuando por meio de uma organização, se sintam motivados e engajados o suficiente para atuar no controle social, em prol da coisa pública.

3. O TCU como uma organização exponencial

3.1 Possíveis práticas exponenciais no contexto do TCU

O objetivo deste capítulo é, com base nos conceitos trazidos no capítulo 2.1, exemplificar práticas baseadas em conceitos das organizações exponenciais que o TCU já implementou ou que podem vir a ser implementadas, tanto do ponto de vista de suas características internas como externas. Citem-se dois exemplos das práticas já implementadas pelo TCU.

Com relação ao atributo experimentação, definido como o processo de criação de um produto novo por meio do desenvolvimento de um protótipo da mudança pretendida, o Tribunal aprovou em 2017 a Política de Gestão de Risco.

No âmbito dessa política, aprovada pela Resolução-TCU 287/2017, complementada pelo Manual de Gestão de Risco do TCU³, a organização indica que um dos princípios da gestão de risco é o fomento à inovação e à ação empreendedora responsável. Para isso, declara: “Ao realizar algo que nunca foi feito antes ou que implique riscos, identificar, avaliar e tratar esses riscos aumenta a chance de sucesso. Mesmo que a iniciativa não tenha sucesso por algum motivo, estará documentado que o gestor tinha consciência dos riscos e adotou as providências necessárias para mitigá-los, o que demonstra uma gestão responsável.” (Manual de Risco, 2017 p. 15.) Essa política disciplina como tratar as ações inovadoras no âmbito do TCU, fornecendo segurança ao colaborador que deseja inovar.

No que tange à autonomia, traduzida como maior liberdade para as equipes se auto organizarem e entregarem seus resultados, o TCU vem avançando com a implementação do teletrabalho desde 2008, que ganhou uma escala maior a partir de 2019 pois várias equipes passarão a trabalhar de maneira descentralizada, com a implantação do novo modelo de gestão.

Do total de 2.293 servidores que hoje compõe o quadro do TCU⁴, 18% irão necessariamente trabalhar de maneira remota, seja em teletrabalho, segundo o disposto na Portaria TCU nº 101/2019, seja presencialmente, mas vinculados a chefias localizadas em outro estado da Federação. Importante ressaltar que em ambas as sistemáticas de trabalho citadas, o gestor necessitará fazer a contratualização das metas e dos resultados esperados, com cada servidor a ele vinculado, prática hoje que só é obrigatória com os servidores que atuam no regime de teletrabalho ou que possuem baixo desempenho. Essa iniciativa do TCU favorece a autonomia pois proporciona mais liberdade ao servidor para atuar na entrega de seus resultados, além de possibilitar ao servidor compatibilizar aspectos pessoais com profissionais, na medida em que é cobrado por metas e resultados e não pela presença física na organização

Ressalta-se, ainda, que o TCU poderia aumentar a autonomia das equipes por meio do incentivo ao uso da metodologia ágil de gestão de projetos.

Um exemplo é a metodologia Scrum. De forma resumida, “no Scrum os projetos são divididos em ciclos (tipicamente mensais) chamados de Sprints. O Sprint re-

3 file:///C:/Users/Casa/Downloads/Manual_de_gestao_de_riscos%20(2).pdf

4 Dado atualizado em 24.3.2019, segundo informações constantes do quadro de lotação em: <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1042:2:15335640866624>

presenta um Time Box dentro do qual um conjunto de atividades deve ser executado. Metodologias ágeis de desenvolvimento de software são iterativas, ou seja, o trabalho é dividido em iterações, que são chamadas de Sprints no caso do Scrum. As funcionalidades a serem implementadas em um projeto são mantidas em uma lista que é conhecida como Product Backlog. No início de cada Sprint, faz-se um Sprint Planning Meeting, ou seja, uma reunião de planejamento na qual o Product Owner prioriza os itens do Product Backlog e a equipe seleciona as atividades que ela será capaz de implementar durante o Sprint que se inicia. As tarefas alocadas em um Sprint são transferidas do Product Backlog para o Sprint Backlog. A cada dia de uma Sprint, a equipe faz uma breve reunião (normalmente de manhã), chamada Daily Scrum. O objetivo é disseminar conhecimento sobre o que foi feito no dia anterior, identificar impedimentos e priorizar o trabalho do dia que se inicia. Ao final de um Sprint, a equipe apresenta as funcionalidades implementadas em uma Sprint Review Meeting. Finalmente, faz-se uma Sprint Retrospective e a equipe parte para o planejamento do próximo Sprint.”⁵

Assim, a cultura ágil de gestão de equipes pode aumentar o nível de engajamento dos servidores, a partir de uma definição clara do que é esperado de cada colaborador, seguindo do acompanhamento das entregas realizadas.

O quadro abaixo traz os processos já em andamento no TCU e algumas sugestões pontuais, sem muito aprofundamento, de como o TCU poderia investir para trazer para a sua realidade práticas utilizadas pelas organizações exponenciais, sem perder de vista que se trata de um órgão público, que possui limitações legais e constitucionais.

Ressalta-se, ainda, que os exemplos citados das práticas já existentes ainda não foram suficientes para que o Tribunal alavanque os seus resultados, de forma exponencial, em virtude de serem práticas isoladas. Entende-se ser necessário que as iniciativas realizadas sejam expandidas e que outras práticas sejam incorporadas, de forma a atingir toda a organização. Os exemplos são importantes para reforçar que é possível utilizar conceitos das organizações exponenciais dentro do Tribunal de Contas da União.

5 <http://www.desenvolvimentoagil.com.br/scrum/>

Staff sob
demanda

Ações já realizadas:

1. Ações de controle exercidas pelo TCU com o apoio da sociedade (Portaria TCU nº 345 de 4/12/2018, que aprovou o roteiro “O TCU e o Controle Social). Dois trabalhos executados em 2018 podem ser citados como exemplo: i) 58 Observatórios Sociais da rede Observatório Social do Brasil, OSC voltada ao controle de gastos públicos, avaliaram, com tutoria de 3 auditores do TCU, as condições de transparência e a capacidade de contratar em seus municípios (Acórdão 2.868/2018-TCU-Plenário); e ii) membros da OSC Transparência Brasil, com a tutoria de 1 auditor do TCU, avaliaram os critérios para a indicação de pessoas para funções de confiança em 31 organizações federais no estado de Minas Gerais (Acórdão 2.550/2018-TCU-Plenário). Em ambos os casos, observa-se o ganho de escala com a utilização de recursos humanos externos à organização.
2. Possibilidade de o órgão requisitar apoio técnico especializado aos órgãos e entidades federais (Art. 101 da Lei nº 8.443/1993). Exemplificando, cita-se o Acórdão nº 2377/2007- Plenário, que autoriza a requisição ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba/PB, Campus João Pessoa, sem quaisquer ônus para o TCU, de prestação de serviços técnicos especializados, a serem executados na unidade técnica, no caso, a Secex MS. Essa prática possibilita ao TCU uma maior inteiração com especialistas externos ao TCU, possibilitando ao órgão uma visão mais completa do objeto auditado.
3. Realização de ações de controle conjuntas com os Tribunais de Contas Estaduais. Citam-se como exemplos: i) avaliação da qualidade da prestação dos serviços de atenção básica à saúde nas Unidades Básicas de Saúde, por meio de auditoria coordenada que envolveu 30 Tribunais de Contas, entre eles o TCU (Acórdão nº 1714/2015- TCU – Plenário); e ii) levantamento realizado pelo TCU, em conjunto com diversos Tribunais de Contas do país, com o objetivo de sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional - esferas federal, estadual, distrital e municipal (Acórdão nº 1273/2015 – TCU – Plenário). Essa forma de atuação conjunta, envolvendo o TCU e os tribunais de contas de outros entes da federação, como estados e municípios, propicia uma visão sistêmica de problemas que perpassam toda a Administração Pública, gerando, assim, ganhos de eficiência e de escala na resolução dos problemas levantados, em virtude da complementariedade das competências existentes.

Ação a realizar:

1. O TCU poderia aprimorar e expandir as ações de controle exercidas pelo TCU com o apoio da sociedade, que, dentre as ações citadas como “staff sob demanda”, são as que têm a possibilidade de gerar um ganho exponencial ao TCU. Essas ações aumentam a capilaridade da ação de controle, na medida em que pessoas externas à organização são incorporadas à equipe, no trabalho específico, como por exemplo, as organizações não governamentais que atuaram em conjunto com o TCU nos anos de 2017 e 2018.

Comunidade e mutirão**Ação já realizada:**

Não se vislumbrou iniciativa neste sentido no TCU.

Ação a realizar:

1. O TCU poderia disponibilizar uma página no seu site para hospedar aplicativos a serem usados pela sociedade no controle social. Assim, alguns aplicativos podem ser desenvolvidos pelo próprio TCU e outros pela comunidade interessada em fomentar o controle social. A ideia do TCU como plataforma para o controle social da Administração Pública exemplifica bem como funciona a comunidade e mutirão. Esse assunto será explorado no capítulo 3.2. Cita-se, como exemplo, o aplicativo “Tá de pé”, desenvolvido pela Transparência Brasil, que “promove monitoramento cidadão de obras de creches e escolas públicas em todo o Brasil por meio de um aplicativo móvel, passa a contar com mais uma plataforma de mobilização e controle social.” Esse e outros aplicativos - já existentes ou não- poderiam ficar hospedados em uma mesma plataforma, facilitando o acesso ao cidadão interessado em apoiar a fiscalização dos recursos públicos, além de induzir que outros aplicativos sejam desenvolvidos e tenham onde ficar hospedados. Assim, o TCU receberia informações nesses aplicativos, alimentadas pela sociedade, que podem ser relevantes ao planejamento de suas ações de controle, sem ter o ônus de deslocar auditores para coletar as mesmas informações.
2. O TCU poderia informar à sociedade, por meio de seu site e de suas redes sociais, temas que estão no seu planejamento de auditorias, de forma a induzir a sociedade a encaminhar informações ou notícias a respeito desses temas. Assim, o TCU receberia relatos de matéria externa mais qualificados e que poderiam ser melhor aproveitados para os trabalhos em andamento, além de propiciar que informações qualificadas possam chegar ao conhecimento dos nossos auditores, sem o custo de o auditor precisar ir a campo para colher tais informações.
3. O TCU poderia disponibilizar ao gestor a possibilidade de consultar e aperfeiçoar os sistemas que hoje são utilizados apenas pelos servidores do TCU. Assim, o gestor poderia inserir dados no Alice, por exemplo, e receber do TCU informações a respeito da licitação em andamento, com a indicação ou dos possíveis indícios de irregularidades. Dessa forma, muitos problemas identificados poderiam ser corrigidos pelo próprio gestor ao realizar a consulta ao Alice. Dessa forma, o TCU estaria contribuindo para o aprimoramento da administração pública sem ter que atuar diretamente no problema identificado.

Algoritmos**Ações já realizadas****1. A existência dos diversos sistemas e painéis abaixo listados:**

- Sistema Alice (Análise de licitações e Editais)
- Sistema Sofia (Sistema de Orientação sobre Fatos e Indícios para o Auditor)
- Sistema Monica (Monitoramento integrado para o controle de aquisições) - DGI Consultas (cruzamento de dados utilizando-se de várias bases de dados governamentais)
- Adele (Análise das disputas em licitações eletrônicas)
- Os sistemas citados alavancam a atuação do TCU e promovem ganhos de escala na medida em que possibilitam que sejam realizados análises e cruzamentos de dados que o servidor, sem o auxílio do algoritmo, não conseguiria fazer no tempo que hoje é feito, ou necessitaria de uma força de trabalho maior, para ter os mesmos resultados.

Ação a realizar:

1. O TCU poderia priorizar o desenvolvimento de outros sistemas, mediante o uso de algoritmos, incluindo essa ação como um objetivo estratégico.

Ativos alavancados**Ação já realizada:**

Não se vislumbrou iniciativa neste sentido no TCU.

Ação a realizar:

1. O TCU poderia utilizar o Uber governo em vez de comprar ou alugar carros. Tal prática proporciona uma redução dos custos do TCU, que não necessitaria dispendir recursos com a compra e com a manutenção dos carros adquiridos e nem com o aluguel de carros, que muitas vezes ficam ociosos durante parte do dia. Assim, o serviço de locomoção somente é gasto quando é efetivamente utilizado.

Engajamento**Ações já realizadas:**

Realização do “Quiz de auditoria” pela Secretaria Geral de Controle Externo do TCU, no último biênio, no âmbito interno. O Quiz contou com 475 inscrições, em 2017, e com 324 inscrições, em 2018. Segundo os organizadores do quiz, a ação teve a finalidade de promover a disseminação das normas de auditoria e o engajamento dos servidores com essas normas. Neste trabalho não foi possível aprofundar a análise acerca dos impactos desta ação no engajamento dos colaboradores.

Ações a realizar:

1. O TCU poderia criar um programa de reconhecimento público para o cidadão ou para a organização da sociedade civil mais atuante. Cita-se, como exemplo, a criação de um prêmio para o melhor aplicativo desenvolvido para o exercício do controle social, cujo critério poderia ser a quantidade de acessos combinada com a quantidade de dados qualificados inseridos. Essa prática possibilitará que novos cidadãos e/ ou organizações não governamentais se sintam motivadas a participar.
2. O TCU poderia institucionalizar a participação de partes interessadas externas no planejamento das ações de controle, mediante consulta aos gestores, à sociedade civil organizada e aos cidadãos, conforme piloto realizado pelo TCU em 2018. O TCU poderia se utilizar de diversos meios de comunicação para fazer esta consulta, como por exemplo, e-mail, portal e redes sociais, por meio de perguntas objetivas que induzissem o cidadão a participar. Assim, a sociedade, ao tomar conhecimento de determinado trabalho do TCU, poderia se sentir mais motivada a se engajar na divulgação e no monitoramento dos resultados desse trabalho.

Interfaces**Ação já realizada:**

Não se vislumbrou iniciativa neste sentido no TCU.

Ação a realizar:

O TCU poderia criar parâmetros dentro da Plataforma para o controle social da Administração Pública com o objetivo de definir critérios para a seleção de aplicativos e soluções que podem ficar hospedados na plataforma. Os critérios poderiam ser a qualificação da organização que criou o aplicativo, o aplicativo versar sobre a fiscalização de recursos federais, dentre outros. Assim, a sociedade passa a dispor de informações e critérios que viabilizam a inserção do aplicativo na plataforma do TCU.

Dashboards

Ação já realizada:

Painel do Sinergia. Segundo informações constantes na página do TCU, trata-se de uma ferramenta que disponibiliza informações dos sistemas corporativos do Tribunal, já construídos ou personalizados, de acordo com as necessidades do usuário. Esse exemplo é considerado um painel de controle, pois disponibiliza à organização a possibilidade de gerenciar as informações disponíveis em diversos sistemas, além de permitir a construção de relatórios conforme a necessidade da organização. Um exemplo é o relatório denominado “Metas e resultados da Segecex em 2018”, que apresenta o acompanhamento das metas definidas e dos resultados alcançados por período avaliativo da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex). O relatório é atualizado diariamente, possibilitando ao gestor um acompanhamento dos seus resultados em tempo real.

Ação a realizar:

De uma maneira hipotética, uma forma de instituir a prática de dashboards no TCU seria por meio da revisão do modelo atual de planejamento e de gestão do desempenho do TCU, incluindo a revisão da aferição das metas institucionais e individuais de desempenho, a partir de critérios tais como, o foco, a simplicidade, os ciclos de feedback curtos e a transparência. Um exemplo seria a disponibilização na intranet do planejamento de metas realizado com cada colaborador interno, assim como a disponibilização da nota da sua avaliação de desempenho. Tal medida estaria alinhada com o requisito da transparência e poderia propiciar o controle entre os próprios colaboradores internos, na medida em que cada um teria conhecimento do que foi demandado para o colega e se a nota de desempenho atribuída está alinhada com as metas realizadas.

Experimentação

Ações já realizadas:

1. Em 2017 e 2018, houve a realização de trabalhos em conjunto com a sociedade, na modalidade de “Produção de conhecimento” com vistas a avaliar a viabilidade de realizar parcerias com a sociedade organizada na realização de ações de controle. Nesse processo de experimentação, verificou-se práticas positivas e negativas. A importância da fase de experimentação é avaliar se determinada prática inovadora é viável para a instituição, controlando os riscos caso a experimentação não seja bem-sucedida. No exemplo acima, o trabalho entre o TCU e o Observatório Social da Bahia não obteve sucesso. Seu objetivo foi avaliar contratos firmados por municípios baianos com indicativos de desconformidade, previamente selecionados. Os principais motivos identificados para o insucesso foram: falhas no planejamento do trabalho e falta de comprometimento dos colaboradores do Observatório Social da BA. Os resultados deste processo de experimentação, positivos e negativos, foram essenciais na avaliação que foi feita com vistas à regulamentação do assunto, resultando na aprovação da Portaria TCU nº 345 de 4/12/2018, que aprovou o roteiro “O TCU e o Controle Social” (TC 008.338/2018-3).
2. Existência da Política de Gestão de Risco (Resolução-TCU 287/ 2017) complementada pelo Manual de Gestão de Risco do TCU.

Ação a realizar:

1. A alta gestão do TCU, Presidente e Secretários-gerais do TCU, poderiam fazer uma declaração expressa com a indicação da importância de os colaboradores empreenderem ações inovadoras dentro das respectivas competências de atuação, utilizando-se da experimentação. Entende-se que essa declaração não deveria constar apenas do documento referente ao planejamento estratégico da Casa, devendo ser demonstrada e divulgada na prática. Um exemplo poderia ser a comunicação interna de alguma ação inovadora realizada, que se utilizou de experimentação, e dos impactos derivados dessa ação. Assim, os demais colaboradores poderiam se sentir motivados a inovar com responsabilidade.
2. O TCU poderia inserir dispositivo na Política de Gestão de Riscos existente, acima citada, que sugerisse a utilização da prática da experimentação como uma das maneiras de incentivo à inovação. Esse dispositivo, se bem divulgado, poderia induzir a utilização desta prática.

Autonomia

Ação já realizada:

O TCU possui o modelo de teletrabalho implantado desde 2008 e a partir de 2019 esse modelo ganhará mais escala pois várias equipes passarão a trabalhar de maneira descentralizada, com a implantação do novo modelo de gestão.

Ação a realizar:

OTCU poderia incentivar o uso da metodologia ágil de trabalho de equipe, que consiste em uma forma de acelerar as entregas durante o desenvolvimento de um projeto, trabalhando com times auto-organizados e fazendo uso de equipes.

Tecnologias sociais	Ações já realizadas: Não se vislumbrou iniciativa neste sentido no TCU. Ação a realizar: O TCU poderia melhorar a comunicação interna por meio do uso mais intensivo de ferramentas de comunicação já existentes, como <i>Whatsapp</i> , <i>Youtube</i> , <i>Instagram</i> , <i>Twitter</i> de maneira institucional, de forma a divulgar questões estratégicas para o TCU. Um exemplo seria a divulgação de algum trabalho nas redes sociais, nominando o(s) servidor (es) responsáveis pelo trabalho. Essas redes precisam ser atrativas e instigantes, de forma a atrair, a engajar e a melhorar a comunicação entre os colaboradores internos.
---------------------	---

3.2 O TCU como plataforma para o controle social da Administração Pública

O objetivo deste capítulo é sugerir ações para a construção dos pilares da plataforma para o controle social da Administração Pública, se aproximando das características das organizações exponenciais.

Mas o que é uma plataforma?

Segundo o livro “*Plataform Revolutions*”, “plataforma é um novo negócio baseado no uso da tecnologia para conectar pessoas, organizações e recursos, dentro de um sistema interativo, com o objetivo de gerar e trocar valor”. (tradução livre) (PARKER, 2016, p. 15). Ou seja, o objetivo de uma plataforma é conectar produtores e consumidores em torno de determinado produto ou serviço, como por exemplo, o motorista interessado em transportar o passageiro, com o passageiro interessado em ser transportado, mediante o pagamento pelo serviço (Uber).

Assim, PARKER (2016) entende que a vantagem competitiva da plataforma sobre um modelo de negócio convencional é a rede de relacionamentos que ela cria em torno do objetivo da organização. Por exemplo, quanto mais motoristas o Uber conseguir atrair, em regra, melhor será o serviço prestado, exceto quando este aumento for tamanho que crie um desincentivo ao motorista em permanecer neste trabalho. A isso dá-se o nome de efeito em rede.

Em um modelo de plataforma digital completa, os produtores e os consumidores são atraídos e um pode assumir o papel do outro. Assim, utilizando o exemplo do Uber, fica claro que o Uber é uma plataforma digital, pois não existem nenhuma regulação imposta pelo governo e qualquer cidadão que seja usuário do Uber pode, a qualquer momento, se candidatar para ser motorista do Uber. Tal situação não ocorre, por exemplo, em um aplicativo desenvolvido para chamar táxi, em virtude de que o número de taxistas sofre regulação e limitações impostas pelo governo.

Além disso, na medida em que as plataformas crescem, torna-se necessário o desenvolvimento de sistemas de curadoria, ou seja, formas de estabelecer filtros, controles e limites para os usuários da plataforma. Um exemplo do sistema de curadoria é o voucher de desconto do Uber, pois em determinada cidade, identificou-se a existência de um número mais elevado de passageiros do que de motoristas. Assim, o usuário é exposto à informação ou ao serviço que mais se adequa ao seu perfil ou ao que ele está procurando, com o objetivo principal de evitar frustrações e manter o usuário fidelizado.

Inicialmente, cabe refletir se o serviço que o TCU presta à sociedade pode ser aprimorado no modelo de uma plataforma para o controle da Administração Pública pela sociedade.

O TCU tem a missão constitucional de auxiliar o Congresso Nacional no acompanhamento da execução orçamentária e financeira do país, além de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade, conforme sua missão. Sua atuação acontece prioritariamente por meio de suas deliberações. “As deliberações do TCU, proferidas por meio de acórdãos, bem como relatórios e votos que os fundamentam, contêm análises de políticas, programas, projetos e atividades da Administração Pública.”⁶.

Dada a abrangência das competências do TCU⁷, cabe estudar se existe outra forma, não excludente com o trabalho que o Tribunal já vem desempenhando, de cumprir sua missão constitucional.

Sugere-se então que o TCU invista, inicialmente, em três pilares básicos: i) na revisão da sua missão institucional; ii) na elaboração de jornadas do cidadão, agregando as informações disponibilizadas, a análise automatizada dessas informações produzidas e custodiadas pelo TCU e as capacitações ofertadas pelo TCU; e iii) na criação da “Plataforma para o controle social da Administração Pública”, que irá hospedar as jornadas do cidadão desenvolvidas pelo próprio TCU e por seus parceiros, com o objetivo de unir produtores de soluções de controle, com os consumidores dessas soluções.

Em primeiro lugar, caberia uma revisão da missão institucional do TC, que hoje é: “Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo⁸.” ou pelo menos a criação de alguma declaração que atraia e desperte interesse maior do cidadão. Conforme foi comentado no capítulo 2.1, a organização precisa declarar qual é o seu propósito, o sentido de sua existência, diferente do modelo de declaração de missão hoje existente nas empresas, sejam elas públicas ou privadas.

6 Página do TCU: www.tcu.gov.br

7 Artigos 70 e 71 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com alterações posteriores.

8 Ver nota 7.

A atual missão não é inspiradora e traz uma terminologia difícil de ser compreendida e de ser “vendida” para a sociedade, ou seja, dificulta o engajamento. O cidadão médio não entende exatamente o que seja aprimorar a administração pública, bem como o conceito de controle externo. O cidadão quer merenda na escola, crianças educadas, saúde para todos, cidades seguras, ou seja, políticas públicas que funcionem, em que os recursos públicos são bem aplicados, sem a ocorrência de desvios e de corrupção. Assim, para que a plataforma ora sugerida funcione, é preciso criar uma declaração que seja inspiradora, que induza a criação de uma comunidade que funcione ao seu redor. Sugere-se que a criação da nova missão aconteça de forma participativa, com o envolvimento da sociedade, como por exemplo, por meio de um concurso amplamente divulgado no portal e nas mídias sociais.

A segunda ação é o desenvolvimento das chamadas “Jornadas do Cidadão”, conforme consta exemplificada na Portaria TCU nº 345/2018, que será detalhada no capítulo 4.1. A jornada é a forma de integrar os diversos serviços prestados pelo TCU de uma forma lógica e amigável, gerando interesse da sociedade de se utilizar daquelas informações para o exercício do controle social. Segundo a recém citada portaria, “a oferta de serviços (informação, análise automatizada e capacitação) sem a indicação de um caminho lógico a ser percorrido pelo cidadão na utilização desses serviços pode diminuir o interesse deste exercer a prerrogativa de controlar⁹.”

Assim, o percurso de uma jornada seria: i) a jornada traz um assunto de interesse da sociedade, com as explicações legais, doutrinárias e jurisprudenciais pertinentes, sempre se utilizando de uma linguagem acessível para o cidadão potencialmente leigo no assunto; ii) a jornada sinaliza ao cidadão como identificar indícios de possíveis irregularidades, ensinando-o, por meio de vídeos, tutoriais e cursos auto-instrucionais, como o cidadão deve agir para identificar, selecionar e analisar as amostras pertinentes ao que se quer controlar; e iii) a jornada apresenta as medidas que deverão ser tomadas quando algum indício de irregularidade for identificado, incluindo quais as instâncias públicas que o cidadão deve provocar para solicitar informações, justificativas e cobrar ações pertinentes. Espera-se, assim, que o TCU, dada a sua abrangência e foco, seja a última instância a que o cidadão deve recorrer, pois várias medidas já poderão ser resolvidas com o próprio gestor público ao ser questionado, com o órgão de controle interno pertinente envolvido, ou mesmo com os órgãos de controle nos âmbitos municipais e estaduais, a depender das competências envolvidas.

Como exemplo, imagine-se que a jornada verse sobre a possibilidade de se identificar conluio entre os participantes de determinado pregão presencial. Os passos, então, seriam: i) o TCU disponibilizaria toda a legislação existente sobre pregão presencial, assim como as situações que se configuram possível conluio, como o fato de as empresas participantes possuírem os mesmos sócios; ii) o TCU disponibilizaria um sistema

9 Ver nota 7.

capaz de efetuar os cruzamentos de dados a partir das informações inseridas pelo cidadão, como, por exemplo, os CNPJs de duas empresas participantes do certame; e iii) o TCU indicaria quais as medidas que o cidadão poderia adotar para tratar o indício de irregularidade identificado.

Ressalta-se que, para que o TCU tenha ganhos exponenciais, é importante que as jornadas do cidadão possam ser desenvolvidas não só internamente, como no exemplo citado, como também externamente, por meio da participação de outros órgãos de controle, de organismos não governamentais, de gestores públicos e dos cidadãos interessados na boa gestão pública.

As jornadas do cidadão podem induzir o aumento do controle social, por meio do fomento da prática dialógica de uma gestão administrativa democrática, conforme PINHEIRO (2016) traz em seu artigo “A legitimidade do controle social da gestão pública: uma resposta a Herbet Wechsler” (2016). Aduz PINHEIRO (2016), em contraponto a Herbet Wechsler, que questiona a pertinência da crítica feita pelo cidadão comum em relação às decisões tomadas pelos governantes, que muito embora:

nenhum cidadão comum pode propriamente ocupar o lugar do gestor no momento em que ele pratica o ato, (...) pode cada cidadão (...) complementar a análise do ato, levando em conta a contraposição entre os fatos de que tinha ciência o gestor e a população em geral, bem como os valores a que administração deu preeminência.

Essa prática está alinhada à existência dos dois pilares da *accountability* propostos por PINHEIRO (2016). O primeiro é a *answerability*, ou seja, o dever do gestor de responder às perguntas feitas pelos cidadãos e o direito dos cidadãos de formulá-las. E o segundo pilar é a capacidade de punir, que depende dos órgãos julgadores independentes, amparados pela legislação pertinente.

PINHEIRO (2016) reforça, ainda, que “em alguns países, a exposição pública dos equívocos da gestão já seria uma punição suficiente, na medida em que minaria o capital político do governante e sua possível permanência no poder.”

A criação dessa jornada não elimina, entretanto, a existência de um canal livre para a apresentação de denúncias.

Por fim, a terceira ação é a criação da plataforma no TCU, que neste estudo será dado o nome de “Plataforma para o controle da Administração Pública pela sociedade”. A plataforma teria como objetivo hospedar as jornadas, desenvolvidas pelo TCU ou por terceiros, oferecendo à sociedade oportunidades de consumir soluções de controle dos gastos públicos e atuar em benefício de todos.

Para o bom funcionamento de uma plataforma que faça intermediação de “jornadas do cidadão”, o TCU deve definir quais são as características, os critérios e as formas de seleção para aceitar jornadas criadas por terceiros em sua plataforma. A esses critérios é dado o nome de interface, que segundo ISMAIL (2015), é a maneira de unir processos de trabalhos internos à organização com a comunidade externa. Enquanto a interface do Uber é a seleção de motoristas, a interface do TCU poderia ser a escolha das jornadas e dos aplicativos que irão compor a sua plataforma, bem como das formas de acesso do cidadão às jornadas constantes da plataforma, de forma a incentivar a fidelização dos usuários e dos provedores da plataforma, bem como o interesse de novos usuários.

Ressalta-se que da mesma forma que a plataforma consegue trazer um ganho exponencial para a organização, na medida em que utiliza recursos externos à organização, é necessário estabelecer e definir processos de curadoria e de governança, para coibir ou minimizar possíveis riscos à imagem do órgão, no caso do TCU. PARKER (2016) define a curadoria como o processo em que a organização que atua no modelo de plataforma define controles, limites de acesso dos usuários da plataforma, atividades estabelecidas para cada participante e conexões entre eles. Exemplificando, enquanto o Uber precisa definir critérios que permitam coibir a seleção de maus motoristas, o TCU precisa definir formas de coibir que informações imprecisas, falsas ou não confiáveis possam fazer parte de sua plataforma.

Empresas como a Amazon, o Uber, o AirBnb, o Google, o Waze, e o Booking já utilizam a interface como principal referência ao seu negócio. Essas empresas têm em comum o fato de não produzirem toda a informação e o serviço que disponibilizam aos seus clientes. Ao contrário, elas se utilizam de informações produzidas por terceiros, hospedam em suas plataformas todas essas informações/ serviço e se utilizam também de sistemas de curadoria.

Assim, a partir da definição da sua interface e da construção desta plataforma, o TCU poderia hospedar jornadas dos cidadãos desenvolvidas internamente, com o apoio ou não de outros parceiros, além de aplicativos, informações, cursos, bases de dados, produzidos ou não pelo TCU. Um exemplo dessa iniciativa é a página da Abraji¹⁰, que disponibiliza um banco colaborativo de dados públicos desenvolvidos por variados parceiros, desde órgãos e entidades governamentais das esferas federais, estaduais ou municipais, passando pelas organizações não governamentais, e chegando aos próprios cidadãos individualmente, ou em grupos. Pode-se, ainda, evoluir para o estabelecimento de algum tipo de reconhecimento público para as melhores iniciativas, no sentido de conseguir cada vez mais o engajamento da sociedade.

10 <https://www.abraji.org.br/help-desk/banco-colaborativo-de-bases-de-dados-publicos>

Na prática, qualquer cidadão poderia ser usuário desta plataforma. Entretanto, pode-se avaliar a pertinência de oferecer as informações prévias de alguma irregularidade apontada primeiramente ao gestor para possível análise quanto à correção do ato de gestão, antes da informação estar disponível a todos.

Com o tempo o TCU poderia se tornar uma referência nacional na indução do controle social e contribuiria para o desenvolvimento da cidadania, por meio da indução de um diálogo aberto entre a gestão, a sociedade civil e o beneficiário da política pública, além do principal ganho de ter o controle realizado em escala exponencial, sem depender exclusivamente da ação do auditor.

O TCU passaria de um modelo em que se pretende “controlar” o gasto público, para o modelo em que “haja controle” e os auditores do TCU poderiam se dedicar a trabalhos de alta materialidade, relevância e complexidade, atuando, em áreas que necessariamente precisariam passar pelo crivo do Tribunal de Contas da União.

Como exemplo de boas práticas, cita-se o site Capacidades do Ministério da Cidade¹¹, que traz algumas dicas que podem ser aproveitadas na elaboração da plataforma no TCU, como a existência de trilhas de aprendizagem, de cursos elaborados pelo próprio Ministério e seus parceiros, de aplicativos sobre gestão e desenvolvimento urbano, do banco de experiências, e de chats onde são agendadas conversas com especialistas.

4. O controle social organizado como importante parceiro

4.1 Práticas para ações de controle do TCU em parceria com a sociedade

O objetivo deste capítulo é descrever oportunidades de o TCU atuar em parceria com a sociedade, com base no recém-publicado roteiro “O TCU e o Controle Social”.

As boas práticas existentes no contexto internacional indicam que as ações das Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) precisam estar sempre focadas no cidadão. Como exemplo, cita-se a ISSAI 12 elaborada pela Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superiores (INTOSAI), que define os princípios que uma EFS deve seguir para, por meio de sua atuação, fazer a diferença na vida dos cidadãos. Dentre eles, estão: 1) produzir relatórios sobre os resultados da auditoria e permitir,

11 <http://www.capacidades.gov.br/>

assim, ao público responsabilizar as entidades governamentais e do setor público; 2) ser sensível a mudanças de ambientes e riscos emergentes; e comunicar-se de forma efetiva com as partes interessadas. Assim, uma EFS precisa induzir que a sociedade participe cada vez mais do controle dos gastos públicos, seja por meio de seus relatórios de auditoria, seja estreitando a comunicação com as partes interessadas.

No contexto interno ao TCU, três são os fatos que corroboram com a necessidade de o TCU atuar em parceria com a sociedade. São elas: i) a previsão constante no Plano Estratégico (2015-2021); ii) a assinatura do acordo de cooperação com as ONGs e os trabalhos realizados em parceria com o controle social nos anos de 2017 e 2018; e iii) e a elaboração e aprovação do roteiro “O TCU e o Controle Social”.

O Plano Estratégico do TCU (PET/ TCU) em vigor, definiu como direcionadores estratégicos, no âmbito do controle externo, as seguintes linhas de ações: i) Divulgar as informações que o TCU produz, em linguagem acessível à sociedade, com qualidade e tempestividade; ii) Induzir que a Administração Pública produza e divulgue objetivos, metas e indicadores de desempenho que possibilitem o controle social; iii) Incorporar à estratégia de atuação do TCU as informações recebidas em denúncias e representações; e iv) Induzir o aprimoramento da cadeia de controle, envolvendo o executor, o repassador e o controle interno, e efetivar parcerias com outras instâncias de controle.

Além disso, no âmbito “Parcerias Estratégicas”, o PET/TCU definiu como direcionador estratégico a seguinte ação: “Implementar parcerias com centros de ensino e pesquisa e com setores da sociedade organizada”. Esses direcionadores traduzem a intenção do TCU de promover o controle social da gestão pública e de impulsionar a parceria com a sociedade, na medida em que direciona as ações do TCU para promover a transparência, o uso de linguagem acessível e a própria formação de parcerias com setores da sociedade organizada.

No final do ano de 2017, o TCU concretizou sua intenção de dar prosseguimento aos trabalhos realizados no curso desse ano, ao assinar acordo de cooperação com quatro representantes de organizações da sociedade civil organizada, Amarríbo (Amigos Associados de Ribeirão Bonito), IFC (Instituto de Fiscalização e Controle), OSB (Observatório Social do Brasil) e Transparência Brasil, com o objetivo de promover treinamento, intercâmbio de conhecimento e suporte a ações de controle.

Além disso, o TCU, em 2017 e 2018, participou de trabalhos em conjunto com a sociedade, na modalidade de “Produção de conhecimento” com vistas a avaliar a viabilidade de realizar parcerias com a sociedade organizada na realização de ações de controle e, tendo em vista os resultados atingidos e as experiências adquiridas, *“concluiu, ante*

os resultados alcançados, pela viabilidade de avançar em parcerias mais densas com a sociedade para a realização de ações de controle¹² (TC 008.338/2018-3). (grifo original)

Dessa forma, foi aprovado o roteiro “O TCU e o Controle Social”, que se constituiu em um marco para o TCU na sistematização e na indução de novos trabalhos em conjunto com o controle social organizado. Os principais objetivos do roteiro são: “a) Difundir oportunidades de ações de controle em parceria com a sociedade, para as unidades do Tribunal; b) alertar as unidades do Tribunal sobre a necessidade de gerenciamento de riscos nessas ações; e c) fornecer bases para a elaboração de uma “Estratégia de fortalecimento da parceria com a sociedade para o controle da Administração Pública.”¹³) O Roteiro traz duas vertentes quanto às possibilidades de parceria com o controle social.

A primeira é o controle exercido pela sociedade com o apoio do TCU. Nesse caso, o controle social é o protagonista da ação e o TCU apoia com serviços, tais como informações, análise automatizada, capacitação e a jornada do cidadão, este último abordado no 3.2 deste trabalho. Neste caso, não há necessidade de formalizar esse apoio por meio de um processo no Tribunal, mas poderá haver representação da equipe técnica, segundo critérios de risco, materialidade, relevância e urgência, conforme dispõe os incisos V e VI do artigo 237 do RITCU, com suporte em elementos concretos e convincentes, em virtude de procedimento que possa resultar em dano a ao erário ou irregularidade grave, conforme jurisdição do Tribunal.

A segunda é o controle exercido pelo TCU com apoio da sociedade, trazendo o próprio TCU como o protagonista da ação. Nesse modelo, o Roteiro trouxe duas formas, que são a promoção e a atenção a denúncias, que já vêm sendo com frequência utilizadas pela sociedade, e a busca ativa pela participação da sociedade, que é a inovação desse roteiro.

O Roteiro indica que a busca ativa pode se dar por meio da participação da sociedade em determinadas etapas do processo de fiscalização, mas também de outros processos de controle externo, tais como monitoramento, representação, prestação de contas, dentre outros.

Tomando como exemplo o processo de fiscalização, o Roteiro exemplifica situações em que a busca pela participação da sociedade pode acontecer, em cada fase do processo. O princípio que norteia a busca ativa da participação da sociedade baseia-se no fato de que o usuário do serviço/política pública possui um ponto de vista

12 Roteiro “O TCU e o Controle Social” aprovado pela Portaria TCU nº 345/2018, constante do TC 008.388/2018-3).

13 Ver nota 13.

privilegiado e encontra-se no dia-a-dia da execução da ação governamental, podendo agregar valor ao ponto de vista do auditor.

No quadro abaixo, estão consolidadas as formas que essas participações podem ocorrer, conforme disposto no Roteiro “O TCU e o controle social”.

Tabela 1 - Práticas que o TCU pode implementar no processo de auditoria para atuar com o apoio da sociedade

Seleção	Inserir a sociedade no planejamento anual no intuito de receber sugestões sobre as situações-problema a serem incluídas no plano de controle do TCU; Utilizar os relatos de matéria externa recebidos pela Ouvidoria de forma sistemática.
Planejamento	Incentivar a participação dos usuários dos serviços públicos nos painéis de referência; Coletar dados, de maneira sistematizada, durante a análise preliminar do objeto.
Execução	Utilizar os trabalhos de especialistas (Art. 101 da Lei nº 8.443/1993); Utilizar o apoio da sociedade na coleta de dados; Utilizar o apoio da sociedade na análise preliminar dos dados, desde que haja controle de qualidade pela equipe de auditoria, após a análise feita. Aqui o roteiro faz uma ressalva ao diferenciar a coleta de dados da coleta de evidências, frisando que essa última é atividade privativa da equipe designada para a fiscalização.
Relatório	Avaliar a possibilidade de receber comentários da sociedade, enquanto parte interessada, previamente à emissão do relatório.
Apreciação	Esta fase é privativa das autoridades, mas estas podem realizar audiências públicas para aperfeiçoar seu entendimento sobre a matéria.
Divulgação	Difundir os resultados de maneira colaborativa com a sociedade; e Realizar audiências públicas para explicar para a sociedade o objetivo e as conclusões do trabalho.

Vários são os ganhos que podem advir desta parceria com o controle social, conforme resumidos no quadro abaixo.

Tabela 2 - Quadro extraído do roteiro “O TCU e o Controle Social”

Ação da sociedade	Por que aumenta a eficácia do TCU?	Por que aumenta a eficiência do TCU?
Ajudar a identificar prestação de serviços de forma ineficaz, ineficiente ou com indícios de fraude e corrupção.	Permite o TCU focar em áreas de maior risco.	A informação é obtida sem utilizar recursos do TCU.

<p>Fornecer informações importantes para o processo de auditoria, especificamente em áreas nas quais tem conhecimento e experiência específicos</p> <p>(por exemplo, na avaliação da qualidade dos serviços).</p>	<p>Os resultados das auditorias ficam mais sólidos.</p>	<p>A informação é obtida sem utilizar recursos do TCU.</p>
<p>Exercer o controle social diretamente na Administração Pública, especificamente em casos mais simples e dispersos (como no mencionado exemplo da escala de médicos).</p>	<p>Pode complementar a ação do TCU nos casos de maior risco, permitindo visões complementares (geral e específica) do objeto auditado (como no mencionado exemplo do programa de creches).</p>	<p>Pode reduzir necessidade de atenção para estes casos específicos.</p>
<p>Exigir resposta concreta dos gestores públicos para agir de acordo com as recomendações das auditorias, por exemplo, mediante audiências com estes gestores.</p>	<p>As recomendações da auditoria são implementadas.</p>	<p>Reduz necessidade de ações para reforçar as recomendações já emitidas.</p>

Por fim, considera-se que houve, nos anos de 2017 e 2018, avanços na parceria com o controle social. Entretanto faz-se necessária a definição de uma estratégia para que o TCU atue em conjunto com o controle social, por meio do estabelecimento de objetivos, indicadores e metas, para de fato alavancar as parcerias com o controle social, tópico mais explorado na seção 4.3.

4.2 Riscos nas parcerias do TCU com o controle social

O objetivo deste capítulo é descrever o processo gerenciamento de riscos previsto no Roteiro “O TCU e o Controle Social”.

O Roteiro “O TCU e o controle social” traz a recomendação “que todas as ações de controle do Tribunal em parceria com a sociedade tenham um gerenciamento de riscos formalizado, por meio de um plano de tratamento de riscos aprovado pelo gestor dos riscos.”

Segundo o Manual de gestão de risco do TCU, “a gestão de risco o TCU tem como objetivo auxiliar a tomada de decisão, com vistas a prover razoável segurança no cumprimento da missão e no alcance dos objetivos institucionais¹⁴”. Dessa forma, é importante que a organização avalie as incertezas, em especial de um novo projeto,

14 Ver nota 13.

de forma a tomar a melhor decisão possível para que um evento indesejado não afete negativamente o alcance dos objetivos pretendidos.

Dadas as diretrizes para gestão de riscos aprovadas pela Resolução TCU nº 287/2017, o Roteiro “O TCU e o Controle Social¹⁵” trouxe um conjunto mínimo de riscos que devem ser gerenciados pelos executores das ações de controle em parceria com a sociedade, agrupando-os em seis categorias, assim denominadas: pessoas, informações, processos, recursos materiais e financeiros, tecnologia e externa, e trouxe sugestão de tratamento para todos, quantificados na tabela abaixo.

Tabela 3 - Quantidade de riscos levantados por categoria. ¹⁶

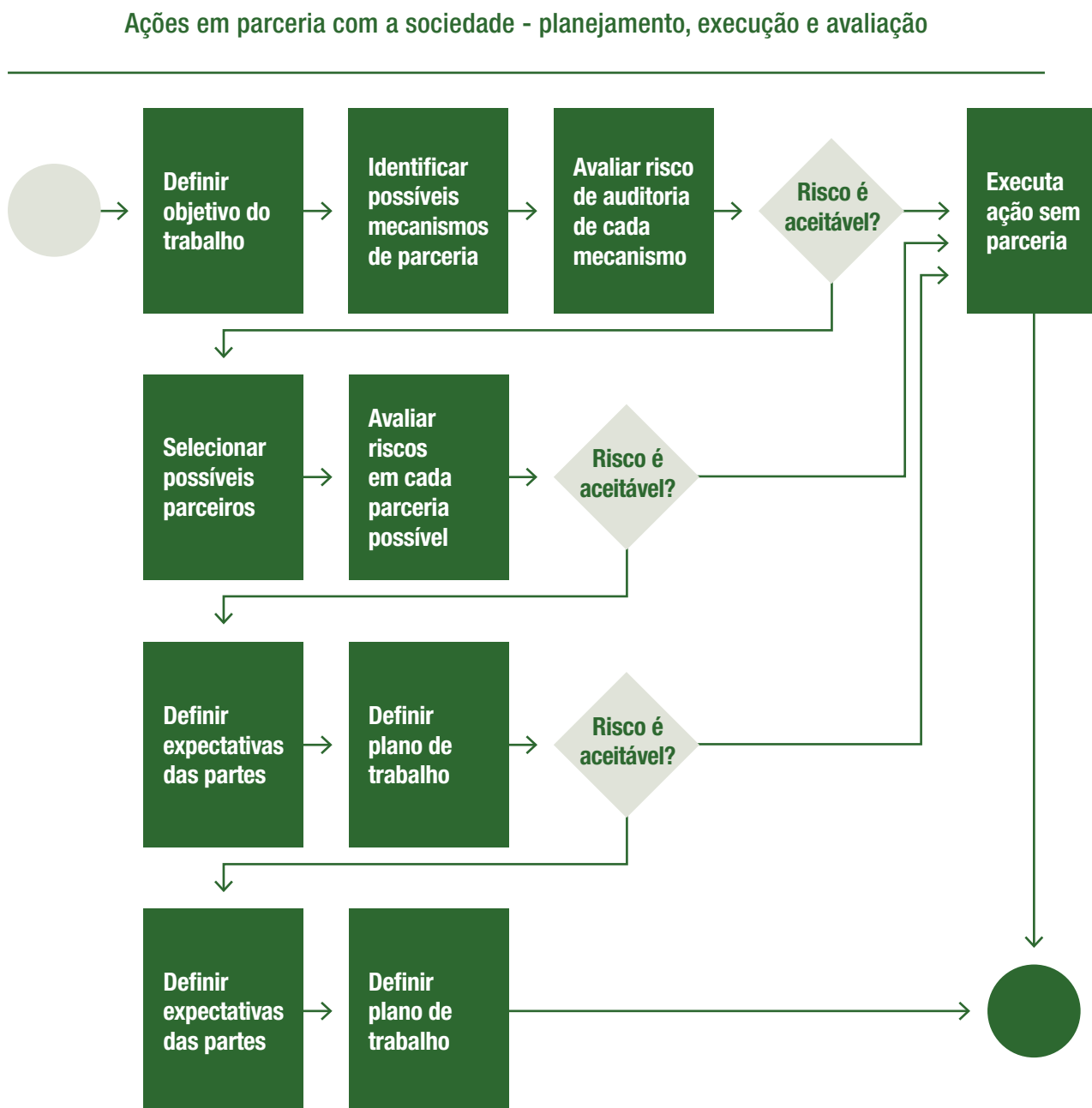
Fonte de Risco	Quantidade de riscos levantados
Pessoas	4
Informações	3
Processos	10
Recursos Materiais e Financeiros	1
Tecnologia	2
Externa	1

A figura abaixo, exemplifica a forma de se avaliar e mitigar os possíveis riscos que podem advir de ações de controle em conjunto com a sociedade, trazidas pelo Roteiro “O TCU e o Controle Social”.

15 Apêndice III do Roteiro “O TCU e o Controle Social” aprovado pela Portaria TCU nº 345/2018, constante do TC 008.388/2018-3).

16 Ver nota 17.

Figura 2 - Exemplo de processo de trabalho a ser usado para o planejamento e execução de ações de controle em parceria com a sociedade¹⁷



Assim, dada a definição do objetivo da ação de controle, a equipe deve buscar possíveis mecanismos de desenvolver o trabalho em parceria, sempre avaliando o risco existente em todas as etapas, desde a escolha do parceiro mais adequado, até a definição do plano de trabalho, que é uma etapa obrigatória do trabalho em parceria. Caso a avaliação seja pela impossibilidade de mitigar o risco existente, o trabalho

17 Página 23 do Roteiro “O TCU e o Controle Social” aprovado pela Portaria TCU nº 345/2018, constante do TC 008.388/2018-3).

deve ser executado sem a parceria, ou, caso o risco possa ser mitigado, o Roteiro trouxe sugestão de ações para reduzir o risco existente, por meio da implementação de controles com vistas a detectar, prevenir ou atenuar o risco.

Para elucidar melhor, cita-se dois exemplos de tratamento de riscos. O primeiro é o risco “Parceiro usa indevidamente a imagem do TCU”. Nessa situação, os efeitos possíveis seriam danos à imagem do TCU e a paralização da Administração Pública. Esse dano aconteceria caso o parceiro utilizasse de má fé a parceria feita com o TCU para solicitar ao gestor informações e justificativas descabidas e onerosas sobre a sua gestão, criando assim constrangimentos e trabalhos desnecessários ao ente público. Como forma de mitigar, o Roteiro sugere uma ação preventiva que é a assinatura de termo de responsabilidade pela entidade parceira. O segundo exemplo é o risco “Sociedade melhor preparada para o controle que gestores”. Os possíveis efeitos seriam o aumento de conflitos entre sociedade e gestores, o aumento de denúncias nos órgãos de controle e danos à imagem diante dos gestores. Como forma de mitigar sugere-se também uma ação preventiva que é oferecer os serviços aos gestores preferencialmente antes, no mínimo, durante, e nunca depois de oferecê-los à sociedade.¹⁸

Considera-se, então, que o Roteiro “O TCU e o Controle Social” está aderente aos normativos existentes no TCU, com relação à gestão de risco, pois ao fomentar a inovação, não deixa de abordar e de oferecer tratamento aos possíveis riscos que podem prejudicar o alcance dos objetivos das ações de controle em parceria com a sociedade.

4.3 Cultura organizacional – Possíveis dificuldades internas encontradas nos trabalhos em parceria com a sociedade

O objetivo deste capítulo é descrever dificuldades internas que o TCU pode enfrentar na atuação do TCU em parceria com a sociedade, considerando entrevistas realizadas com gestores do TCU.

SCHEIN (2007), ao explicar o conceito de cultura organizacional, relaciona que a cultura está para o grupo assim como a personalidade ou o caráter estão para o indivíduo.

18 Páginas 37 e 38 do Roteiro “O TCU e o Controle Social” aprovado pela Portaria TCU nº 345/2018, constante do TC 008.388/2018-3).

Podemos ver os comportamentos resultantes, mas, frequentemente, não podemos ver as forças internas que causam certos tipos de comportamento. Todavia, à medida que nossa personalidade e caráter orientam e restringem nosso comportamento, a cultura guia e restringe o comportamento dos membros de um grupo, mediante normas compartilhadas e assumidas neste grupo.

Pensando nisso que, no decorrer deste estudo, foi feita uma pesquisa qualitativa com 16 dirigentes e chefes de gabinete de autoridades do TCU, durante o segundo semestre de 2018, com o intuito de identificar os riscos provenientes desta atuação e ações mitigadoras, como também identificar possíveis resistências ao modelo. Todos os entrevistados ocupavam cargos estratégicos no TCU e são formadores de opinião na Casa. Entretanto, a opinião dos entrevistados não pode ser extrapolada para o TCU pois foram ouvidos apenas gestores de nível estratégico. Não foram entrevistados servidores e nem gestores do nível tático e operacional. O resultado das entrevistas foi um dos insumos para a elaboração do apêndice III – Plano de Tratamento de Riscos constante do Roteiro “O TCU e o controle social”.

Durante as entrevistas, os servidores selecionados foram contextualizados a respeito dos trabalhos que foram realizados em 2017, bem como daqueles que estavam em andamento em 2018. Em seguida, os entrevistados eram instados a discorrer¹⁹ sobre os ganhos que essa forma de trabalho pode gerar para o TCU e para a sociedade, os riscos que ele percebia desta forma de atuação e sobre quais ações deveriam ser adotadas com vistas a mitigar os riscos levantados.

Os principais ganhos citados pelos entrevistados foram: i) maior efetividade do controle, seja fomentando o controle social, seja dotando o TCU de mais informações sobre os jurisdicionados e sobre a realidade local; ii) aumento do conhecimento pela sociedade da função exercida pelo TCU; iii) o TCU passaria a atuar de forma mais contundente como indutor da transparência, por meio do incentivo ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI); e iv) a possibilidade de o TCU poder investir em temas de alta complexidade e materialidade, com o controle social o apoiando nas demais questões.

Analisando os riscos trazidos pelas entrevistas, percebeu-se que a maior parte dos entrevistados tem receio de delegar atividades privativas do controle externo (10 dos 16), de que os trabalhos realizados pela sociedade tenham viés político (7 dos 16) e que possa haver prejuízo à imagem do TCU (6 de 16). Infere-se que há uma preocupação dos gestores com a perda do controle que hoje se tem com os trabalhos realizados pelo TCU na medida em que o TCU poderá ampliar a sua forma de atuação, caso essas parcerias aconteçam em maior escala.

19 O questionário encontra-se anexo ao presente trabalho.

Corroborando com tais receios levantados pelos entrevistados, SCHEIN (2007) entende que a cultura da organização implica em algum nível de estabilidade estrutural do grupo pois “quando dizemos que algo é “cultural”, afirmamos que não é apenas compartilhado, mas também estável, porque define o grupo. Assim a cultura é difícil de ser mudada, porque os seus membros valorizam a estabilidade no que ela fornece significado e previsibilidade.”

Dessa forma, seria importante que o TCU definisse uma estratégia para implementar as ações constantes do Roteiro “O TCU e o Controle Social”, buscando, em especial, engajar seus servidores, com vistas a minimizar as resistências culturais encontradas nas entrevistas. Essas ações podem acontecer por meio de ações formais de capacitação para o seu corpo técnico e diretivo, mas principalmente por meio de ações de sensibilização, disseminando as boas práticas existentes nos trabalhos que já foram realizados em parceria com a sociedade, bem como os benefícios e os valores que podem ser gerados com esses trabalhos.

5. Considerações finais

Com as rápidas transformações que a sociedade está passando, torna-se indispensável que qualquer organização, seja ela pública ou privada, busque evoluir para se adaptar a essa nova realidade de mundo.

Este estudo buscou conhecer as práticas e as características das organizações exponenciais com a finalidade de descrever práticas exponenciais que o TCU, órgão público federal pertencente à administração direta, poderia incorporar e adaptá-las à sua realidade.

Percebeu-se, assim, que o Tribunal de Contas da União poderia adotar práticas das organizações exponenciais como uma forma de alavancar as suas ações e tornar-se ainda mais protagonista no desempenho de sua missão constitucional, que é aprimorar a administração pública em benefício da sociedade.

O estudo mostrou, ainda, que já existe no Tribunal algumas iniciativas que propiciam a implantação dessas práticas, mesmo sem produzir grandes transformações. Citam-se como exemplos: i) as ações de fiscalização exercidas em conjunto com a sociedade civil organizada, na modalidade de levantamento de auditoria, que ocorreu nos exercícios de 2017 e 2018; ii) o desenvolvimento de sistemas e painéis como o Alice, Sofia e Mônica, que processam dados coletados da administração pública e transformam em informações que subsidiam os trabalhos de fiscalização; iii) a realização da consulta pública na etapa de planejamento das ações de controle com gestores e com a sociedade civil organizada; iv) a expansão do modelo de teletrabalho. Cabe

ressaltar, entretanto, que essas práticas isoladas não foram suficientes para alavancar os resultados do Tribunal.

As práticas apresentadas neste estudo trazem sugestão de ações para a implementação de três pilares básicos do é a de que o TCU funcione no modelo de negócio baseado em plataforma para o controle social da administração pública, e que invista em três pilares básicos: i) na revisão da sua missão institucional; ii) na elaboração de jornadas do cidadão, agregando as informações disponibilizadas, a análise automatizada dessas informações produzidas e custodiadas pelo TCU e as capacitações ofertadas pelo TCU; e iii) na criação da “Plataforma para o controle social da Administração Pública”, que irá hospedar as jornadas do cidadão desenvolvidas pelo próprio TCU e por seus parceiros, com o objetivo de unir produtores de soluções de controle com os consumidores dessas soluções.

Nessa estratégia, o principal parceiro do TCU seria o controle social organizado, cuja parceria com o TCU avançou nos anos de 2017 e 2018, em virtude de trabalhos de controle externo realizados conjuntamente, do acordo de cooperação firmado com quatro organizações não governamentais e da aprovação do Roteiro “O TCU e o controle social”, que difundiu oportunidades para o fortalecimento da parceria do TCU com a sociedade.

Acredita-se que, implementando os passos para a construção da plataforma, o TCU se transforme em referência nacional na indução do controle social. Além disso, a função “controle” teria um ganho exponencial, pois passaria a não depender exclusivamente da ação do auditor. O TCU, então, passaria de um modelo em que se pretende “controlar” o gasto público, para um modelo em que “haja controle” e os auditores do TCU poderiam se dedicar a trabalhos de alta materialidade, relevância e complexidade.

O passo inicial para avançar na parceria com a sociedade seria a definição de uma estratégia para que o TCU atue em conjunto com o controle social, por meio do estabelecimento de objetivos, indicadores e metas, para de fato alavancar as parcerias com o controle social, com base no roteiro já citado neste trabalho.

Essa estratégia precisa levar em conta os riscos levantados no Roteiro “O TCU e Controle Social” e nas entrevistas realizadas com os dirigentes do TCU, de forma a possibilitar que o TCU apresente bons resultados com essas parcerias, minimizando as resistências culturais existentes.

Para dar prosseguimento aos trabalhos realizados nos últimos anos, o TCU poderia investir no desenvolvimento de estratégias que visem a integração do TCU com a sociedade, neste caso representada pelo controle social organizado; na publicação dessas estratégias e dos planos formulados com vistas a dar divulgação interna e externamente; no monitoramento e na avaliação dos trabalhos executados com o

objetivo de divulgar as boas práticas encontradas; e, por fim, no desenvolvimento de uma metodologia, contendo os instrumentos, técnicas e processo que devem ser empregados pelo TCU e por seus parceiros na execução desses trabalhos

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 17 de março de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança - Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. 2º versão. Brasília, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/home/>. Acesso em 16 de outubro de 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União 2015-2021**. Brasília, 2015. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/planejamento/2021/doc/Plano%20estrat%C3%A9gico%202015_2021.pdf/. Acesso em 16 de outubro de 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão de risco do TCU**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos/>. Acesso em 17 de março de 2019.

ISMAIL, Salim; MALONE, Michael S.; GEEST Yuri Van. **Organizações Exponenciais: Por que elas são 10 vezes melhores, mais rápidas e mais baratas que a sua (e o que fazer a respeito)**. HSM Editora, 2015.

PARKER, Geoffrey G.; ALSTYNE, Marshall W. Van; CHOUDARY, Sangeet Paul. **Platform Revolution. How networked are transforming the economy and how to make them work for you**. WW Norton & Company, Inc, 2016.

SCHEIN, Edgar H.; **Cultura Organizacional e Liderança**. Editora Atlas Ltda., 2007.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Estado, governo e administração pública**. FGV, 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). **Valores e Benefícios da Entidades Fiscalizadoras Superiores – fazendo a diferença na vida dos cidadãos (ISSAI 12)**. Viena, Áustria. 2013, traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), Brasília, em 2017. Disponível em < <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/> >. Acesso em: 16 de outubro de 2018.

ARTIGOS

PINHEIRO, Douglas Antônio Rocha. **A legitimidade do controle social da gestão pública: uma resposta a Herbert Wechsler**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 2016.

SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; REIS, Anderson de Oliveira. **Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira**. Cad. EBAPE.BR. Rio de Janeiro. 2018.

Anexos

Questionário sobre Participação Social no Controle Externo

Nome:

Cargo:

Tempo de TCU:

Lotação:

Unidades de lotação anteriores:

Aluna: Claudia Gonçalves Mancebo

Orientador: Carlos Renato Araujo Braga

Entrevistados: Chefes de Gabinete de autoridades, Secretários da Segecex, Dirigentes da Segepres Sobre o Trabalho:

Objetivo da norma/manual/ referencial: orientar os auditores quanto às oportunidades de colaboração com a sociedade na supervisão da gestão pública, inclusive quanto ao gerenciamento dos riscos envolvidos.

Objetivando fortalecer o controle social por meio do intercâmbio de conhecimento e de ações concretas de participação da sociedade na fiscalização dos gastos públicos foram realizadas, ainda em 2016, duas experiências piloto com a entidade Observatório Social do Brasil, nos estados do Paraná e Bahia, respectivamente, na área da saúde e de contratações municipais.

Em 2017 o TCU firmou acordos de cooperação com 4 entidades: Observatório Social do Brasil, Instituto de Fiscalização e Controle, AMARRIBO e Transparência Brasil e atualmente estão em curso seis trabalhos de controle externo que contam com a participação da sociedade.

Importante que o Presidente do TCU, em recente comunicação no Plenário, deixou registrado que “o cenário de recessão que estamos vivendo, com sérias limitações orçamentárias e de pessoal, o TCU precisará mais do que nunca trabalhar em conjunto, não só com os órgãos de controle, como já temos feito, mas também com a

sociedade”. Dessa forma, pretende-se que estas entidades e a sociedade como um todo sejam parceiros do TCU na fiscalização da gestão pública.

Vislumbra-se duas formas de trabalhar com o Controle Social:

1. Controle Externo com o apoio do Controle Social

- Qualidade da informação internalizada deve ser avaliada
- TCU decide o que fazer com a informação recebida

Exemplo: controladores sociais recebem capacitação do TCU e instruções sobre como coletar e selecionar as evidências e tais informações são enviadas ao TCU.

2. Controle Social com o apoio do Controle Externo

- Pode ou não haver internalização da informação
- TCU, em princípio, não se manifesta

Exemplo: divulgação de bases de dados, roteiros e treinamentos para a sociedade fazer uso.

Momentos em que podem ocorrer a participação social no processo de fiscalização:



Fonte: apresentação do Carlos Renato no Encontro de Dirigentes 2018

Assim, gostaria de contar com a sua experiência e sua vivência no TCU para nos ajudar a refletir melhor sobre esse assunto e sobre como o TCU pode e deve trabalhar em parceria com o controle social.

A ideia ao final deste trabalho é apresentar um guia /norma/ modelo que oriente as unidades técnicas a promover trabalhos nesse formato.

1. Você tem conhecimento desses trabalhos com a participação do controle social organizado?

Unidade	Formato do trabalho	Parceria externa	Resultado Pretendido	Ministro-Relator	Sim/Não
Secex Educ	Produção de Conhecimento	Todos pela Educação	Identificar fatores associados à qualidade da educação básica	Não	
Secex MG	Levantamento	Transparência Brasil	Obter e sistematizar informações sobre os critérios utilizados para indicação dos ocupantes de cargos em comissão nas representações federais de Minas Gerais (26 Organizações)	Ministro José Múcio Monteiro	
Selog	Levantamento	Observatório Social do Brasil (OSB)	Em 60 municípios, avaliar: 1) cumprimento da LAI (transparência); b) práticas de gestão das contratações.	Ministro Walton Alencar	
Sefip	Produção de Conhecimento	Uniceub	Em 20 casos com indicativos de risco selecionados pelo TCU, avaliar o cumprimento da jornada de trabalho contratada por parte dos profissionais de saúde do setor público (DF e BA).	Não	

Secex SC	Produção de conhecimento	Observatórios Sociais do Brasil Conselho Estadual de Alimentação Escolar de Santa Catarina Associações de Pais e Mestres Obs.: TCU atuará em 2 municípios Contará com a participação da CGU/SC	(i) fomento do tema “controle social” nas escolas públicas, possibilitando a continuidade do projeto pelos próprios alunos, em conjunto com organizações da sociedade civil e/ou entidades e órgãos governamentais; (ii) obtenção de melhorias na qualidade da merenda e na estrutura relativa à oferta de merenda das escolas públicas estaduais, nos casos em que a qualidade e a estrutura não estejam adequadas. (iii) contribuição para a melhoria da gestão do PNAE, fomentando a transparência das ações do programa; e (iv) disseminação da ação em nível nacional.	Não
Secex PA	Produção de conhecimento	CAE de Belém. O projeto é conduzido no âmbito da Rede de Controle, e não do TCU. Os resultados serão compartilhados com o TCU.	O CAE passa a fiscalizar efetivamente a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).	Não

2. Como obteve conhecimento?
3. Quais são os pontos positivos que você vislumbra neste tipo de trabalho?
4. Quais são os riscos que você vislumbra neste tipo de trabalho, e quais as formas de mitigá-los?

- 5.** Dentre os riscos abaixo identificados, você eliminaria algum(ns)? Em caso positivo, qual(is)? Em caso negativo, peço que avalie o impacto dos riscos identificados:

	Eliminado	Alto	Médio	Baixo
1. Divulgação de informações sigilosas				
2. Desinteresse da sociedade				
3. Dificuldade de comunicação com sociedade, em virtude da linguagem técnica				
4. Complexidade do objeto auditado				
5. Politização do trabalho (prevalência do interesse privado)				
6. Dificuldade de resposta do Controle (falta de capacidade de atender as demandas)				
7. Pouca representatividade de achados para o TCU				
8. Frustração da sociedade em caso de insucesso				
9. Falta de qualidade dos dados recebidos				
10. Questionamento da validade da evidência				
11. Fiscalizações superficiais				
12. Dificuldade em medir os resultados objetivamente				
13. Diferença entre os Estados do Brasil				
14. Notícias sobre fraudes em ONGs (má seleção das ONGs parceiras)				
15. Falta de engajamento das ONGs				
16. Possibilidade de perder o controle das ONGs				
17. Proliferação de ONGs com este propósito				
18. Falta de adesão e de compromisso por parte dos nossos auditores				
19. Cidadão comum exercendo atividade privativa de auditor				

- 6.** Dentre as ações identificadas para mitigar os riscos levantados, abaixo listadas, você eliminaria alguma (as)? Em caso positivo, qual(is)? Em caso negativo, peço que avalie o grau de importância das ações abaixo elencadas em (alto, médio e baixo).

Ações para mitigar os riscos	Eliminada	Alto	Médio	Baixo
1. Escolher objetos de auditoria simples, com o envolvendo do controle social				
2. Utilizar linguagem simples, com papéis de trabalho padronizados				
3. Sensibilizar os demais atores do controle				
4. Promover cursos auto instrucional EAD				
5. Exigir qualidade das evidências				
6. Convalidar as evidências				
7. Lançar aplicativos com desafios (games)				
8. Selecionar “auditores sociais” com bom nível de capacitação				
9. Vedar participação de pessoas com atuação política				
10. Monitorar e apoiar a consecução dos resultados para o TCU (com indicadores)				
11. Fazer concursos (premiar as melhores iniciativas)				
12. Desenvolver método para escolher os trabalhos a serem realizados				
13. Buscar transparência na escolha das ONGs parceiras				
14. Elaborar roteiros (como fazer, como encaminhar o assunto)				
15. Elencar critérios éticos para a parceria (avaliação da atuação política e ética da ONG, definir critérios e processos de seleção das ONGs, monitorar as ONGs parceiras)				
16. Padronizar os papéis de trabalho				
17. Efetuar levantamento preliminar				
18. Estimular servidores do TCU a serem voluntários				
19. Delimitar as fases em que as ONGs podem atuar				
20. Utilizar ONGs na fase de monitoramento				
21. Divulgar as boas práticas/ exemplos				
22. Elaborar Guia para orientar o relacionamento com as ONGs				
23. Avaliar custo x benefício deste trabalho				

24.Focar em políticas sociais perenes

25.Usar tecnologia/ aplicativo

26.Usar as redes sociais

27.Suspender imediatamente a parceria, em caso de problemas verificados

28.Trabalhar também com a Rede de Controle

29.Divulgar os objetivos do trabalho

31.Divulgar e conscientizar os servidores

- 7.** Você incluiria outra ação para mitigar os riscos para este tipo de trabalho? Se positivo, qual?

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável