

Inovação, transparência e participação cidadã nas atividades de fiscalização exercidas pelos órgãos de controle: o portal *Contraloría y Ciudadano*, da Controladoria Geral da República do Chile



Klaus Henry de Oliveira Nogueira

é servidor do Tribunal de Contas da União, na Secretaria de Controle Externo do Estado de Minas Gerais.



Renilson Barboza dos Santos

é servidor do Tribunal de Contas da União, na Secretaria de Controle Interno.

RESUMO

Este artigo apresenta iniciativa da Controladoria Geral da República do Chile (CGR) em aproximar o cidadão das atividades do órgão de controle por meio de um portal eletrônico que permite a apresentação de denúncias, sugestões de fiscalização e contribuições com as auditorias planejadas. O objetivo do portal é que o cidadão se converta em um colaborador do trabalho de fiscalização da CGR. Após a avaliação do portal frente a um modelo acadêmico que busca classificar o nível de participação cidadã nos processos decisórios, concluiu-se que, através do portal *Contraloría y Ciudadano*, a CGR se dispõe a ouvir as manifestações do cidadão, considerando-as na definição das ações de fiscalização e provendo *feedback* quanto à influência dessas manifestações nas atividades de controle, rompendo, assim, com o padrão de comunicação unidirecional normalmente associado a esses portais.

Palavras-chave: Transparência; Controle Social; Participação Cidadã; Portal Eletrônico; Inovação.

1. INTRODUÇÃO

A abertura das atividades centrais do Estado para a participação da sociedade é uma das maneiras mais eficazes para melhorar a prestação de contas e a governança (ACKERMAN, 2004, p. 448).



Gaventa e Barret identificam a construção da cidadania, o aumento do conhecimento cívico e político e uma maior sensação de empoderamento como resultados positivos da participação cidadã (2012, p. 2400).

Bevir sustenta que, em vez de apelar para a falácia do conhecimento tecnocrata absoluto, deve-se estimular o envolvimento público e um controle mais direto pelos cidadãos por meio da participação nos processos decisórios e na formação e implementação de políticas públicas (2011, p. 113).

Ribeiro et al. informam que o uso das tecnologias da informação e comunicação tem sido apontado como uma possibilidade de aumentar a participação cidadã e de propiciar um espaço de interação entre governo e sociedade que seja pautado pela transparência, *accountability* e controle social (2011, p. 105).

Nesse contexto, Céspedes destaca que a Controladoría General da República do Chile vem desenvolvendo um esforço notável para gerar vínculos entre a entidade controladora e a sociedade civil por meio do incentivo à participação cidadã em suas atividades de fiscalização (2013, p. 40).

No Chile, a Controladoría General da República (CGR) é o órgão superior de fiscalização da administração do Estado. A CGR é essencialmente uma entidade de controle da legalidade dos atos da Administração do Estado, atuando com independência do Poder Executivo e do Congresso Nacional (CHILE, 2015a).

Suas funções básicas, que estão contidas na Constituição Política da República, na Lei Orgânica Constitucional e em outras leis específicas, podem ser divididas em quatro esferas:

- **função legal** – exercer o controle de legalidade dos atos da Administração;
- **função de auditoria** – efetuar auditorias com o objetivo de zelar pelo cumprimento das normas jurídicas, pelo resguardo do patrimônio público e pelo respeito ao princípio da probidade administrativa;
- **função contábil** – gerar informação estruturada e sistemática sobre os eventos econômicos que modificam os recursos e as obrigações do Estado de forma a apoiar o processo de tomada de decisões dos poderes do Estado;
- **função jurisdicional** – julgar as contas das pessoas ou funcionários que têm responsabilidade por fundos ou bens públicos, ou que zelam pela legalidade de seus ingressos, gastos e também pela integridade do patrimônio estatal.

Este texto trata especificamente da participação dos cidadãos, por meio de um portal eletrônico acessado pela internet, na função de auditoria exercida pela CGR.

Figura 1:
Portal *Contraloría Y Ciudadano*



Fonte: CHILE, 2015b

2. PORTAL CONTRALORÍA Y CIUDADANO

Desde 28 de setembro de 2012, a CGR incorporou a seu sítio na internet, disponível no endereço eletrônico <http://www.contraloria.cl/>, o portal *Contraloría y Ciudadano*, por meio do qual recebe denúncias, sugestões de fiscalizações e contribuições para as auditorias em curso ou programadas. O objetivo do portal, segundo texto em sua página inicial, é que o cidadão se converta em um colaborador do trabalho de fiscalização da CGR (CHILE, 2015a). A Figura 1, a seguir, mostra a página inicial do portal.

No portal, esclarece-se que as sugestões e denúncias devem estar focalizadas nos atos da Administração do Estado que estejam no âmbito da supervisão da CGR, incluindo, dessa forma: serviços públicos centralizados e descentralizados; empresas públicas criadas por lei; empresas, sociedades ou entidades públicas e privadas em que tenham aporte de capital do Estado ou de suas instituições; e todas as municipalidades do país. Por outro lado, o portal informa ao cidadão que a CGR não fiscaliza os poderes Legislativo, Judiciário, o Banco

Central, o Ministério Público e entidades comerciais (CHILE, 2015b).

No portal também são apresentadas as definições formais para denúncia e sugestão de fiscalização. Denúncia é uma declaração pela qual os cidadãos dão à CGR informação concreta sobre um ou mais eventos específicos, relacionados a uma possível situação irregular cometida por um funcionário ou a um serviço sujeito à fiscalização por parte da CGR, com o objetivo que se investigue e se determine a veracidade do exposto e as responsabilidades dela decorrentes (CHILE, 2015b).

Por sua vez, sugestão de fiscalização é definida como uma proposta do cidadão que fornece informações gerais sobre qualquer assunto que considere relevante fiscalizar. A CGR informa que avalia as sugestões, a relevância e o impacto da matéria e, se acolhê-la, poderá incorporá-la no processo de planificação de auditorias do ano seguinte. Ao fim de cada processo de planificação de auditoria, a CGR gera um plano operativo de auditorias, o qual contém todas as auditorias que se executarão durante o ano-calendário (CHILE, 2015b).

Uma vez definido, o plano operativo de auditorias também fica disponível no portal *Contraloría y Ciudadano*, e o cidadão, além de visualizar o nome, objetivo e período de realização das auditorias programadas, também pode contribuir com informações e documentos que julgue importantes para ser avaliados no processo de fiscalização. Se o cidadão assim o desejar pode fornecer um endereço de correio eletrônico para receber uma cópia do relatório de auditoria decorrente de sua contribuição (CHILE, 2015b).

Tanto para as denúncias quanto para as sugestões de fiscalização, o cidadão identifica o serviço ou entidade a ser questionada, o período aproximado da ocorrência e escolhe uma ou mais classificações para a matéria da denúncia ou sugestão de fiscalização. Dentre as matérias listadas no formulário, destacam-se qualidade do serviço entregue, descumprimento de função, falta de resposta a reclamações, irregularidades em licitações, matérias relativas a pessoal e remunerações, prestação de serviços não remunerados, irregularidades na execução de contratos, irregularidades de ordem financeira, aquisição de bens não remunerados, improbidades e assédio laboral (CHILE, 2015b).

A fundamentação das contribuições é feita em campo de texto livre, mas, para as denúncias, também é possível anexar arquivos com fotos e documentos, além de permitir que o cidadão identifique os possíveis envolvidos (CHILE, 2015b).

3. RESULTADOS E ESTATÍSTICAS

O portal abriga um glossário e uma listagem com respostas a perguntas frequentes, além de informações estatísticas dos requerimentos e contribuições ingresados desde seu lançamento. Informa-se, por exemplo, que de setembro de 2012 até maio de 2015 foram registrados 8.439 requerimentos dos cidadãos, dos quais 7.627 (90%) correspondem a denúncias e 812 (10%) são sugestões de fiscalização.

A Tabela 1, extraída das estatísticas do portal, mostra o tratamento dado para as denúncias e sugestões de fiscalização. Destaca-se que, dos 8.439 requeri-

mentos, 4.505 deles geraram atividades de fiscalização por parte da CGR ou foram incorporados a outros trabalhos em curso ou já planejados no momento do ingresso. Na atividade de planificação de auditoria, 361 requerimentos foram aproveitados.

Para 917 dos requerimentos, foram solicitadas ao cidadão informações complementares, de forma a permitir uma melhor avaliação do requerimento e das ações a se empreender (*Solicitud de antecedentes*).

Se os requerimentos estão relacionados com matérias puramente jurídicas, a CGR se pronuncia sobre a interpretação ou aplicação de leis, mas isso não gera atividades de fiscalização (*Pronunciamiento Jurídico*).

Se as matérias referem-se a consultas de mérito ou litigiosas, a CGR não se manifesta (*Abstenciones*). Da mesma forma, se o requerimento não é de competência da CGR, ele é enviado a outra instituição (*Derivación a Otros Servicios*).

Observa-se também que em maio de 2015, na data de corte da geração da tabela, apenas 31 requerimentos estavam pendentes de análise. Isso corrobora outro dado estatístico do portal, o qual informa que 8 dias úteis é o tempo médio para que a CGR informe ao cidadão, por correio eletrônico, o tratamento que será dado ao requerimento. Ademais, desde o ingresso do requerimento do cidadão até que se remeta uma resposta através de um ofício ou a transcrição do relatório da investigação decorrente, o tempo médio transcorrido é 88 dias úteis (CHILE, 2015b).

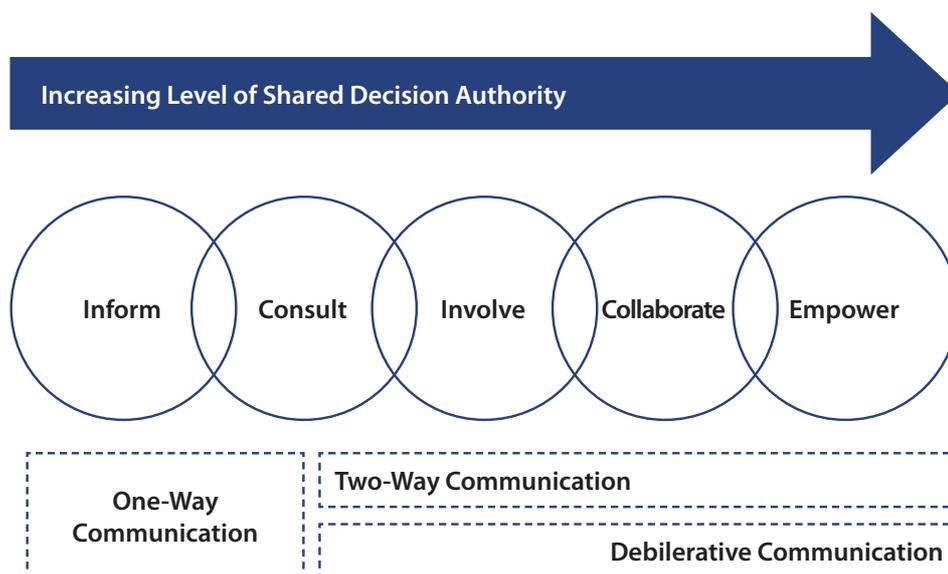
Esclarece-se que dentro desse tempo de resposta estão incluídas todas as gestões necessárias para que a CGR verifique a veracidade das informações antes de iniciar uma atividade de fiscalização. Extraí-se do portal que as atividades de fiscalização geradas pelos requerimentos dividem-se em inspeções e investigações. A inspeção é um procedimento simplificado que tem por objeto a constatação material e jurídica de um ou vários eventos, ações ou omissões. A investigação, por sua vez, é realizada nos casos em que os valores, autoridades, indivíduos ou abrangência geográfica dos eventos envolvidos produzam um impacto na cidadania (CHILE, 2015b).

Tabela 1: Tratamento das denúncias e sugestões de fiscalização, extraída do Portal Contraloría y Ciudadano

Fonte: CHILE, 2015b

	Actividades de Fiscalización	Planificación	Pronunciamiento Jurídico	Derivación a Otros Servicios	Otros	Abstención	Solicitud de Antecedentes	Pendiente	Total
Denuncia	4.339	62	1.333	273	496	229	865	30	7.627
Sugerencia de Fiscalización	166	299	52	16	219	7	52	1	812
Total	4.505	361	1.385	289	715	236	917	31	8.439

Figura 2: Espectro dos níveis de participação nos processos de decisão



Fonte: NABATCHI, 2012, p. 702

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO

Nabatchi afirma que a participação pública é aceita quase que universalmente como um dos fundamentos da democracia, seja indireta, por meio do voto, ou diretamente, por meio da participação cidadã nos processos decisórios que o Estado compartilha ou delega para a comunidade (2012, p. 700).

Nesse sentido, Nabatchi (2012) apresenta um espectro contínuo, adaptado a partir do espectro vertical produzido pela Associação Internacional de Participação Pública (IAP2, 2015), em que a autora classifica o nível do impacto da participação pública nos processos decisórios, enfatizando os modos de comunicação utilizados em cada nível, conforme Figura 2.

No nível inicial, **Informar**, a comunicação é unidirecional da Administração para o cidadão, geralmente por meio de web sites, distribuição de panfletos ou mala direta. O objetivo é basicamente manter a população ciente dos problemas, alternativas, oportunidades e soluções.

No segundo nível, **Consultar**, a comunicação ainda é unidirecional, mas do cidadão para a Administração, geralmente realizada por meio de pesquisas e questionários. O objetivo é obter feedback quanto às alternativas e decisões tomadas.

Avançando-se no espectro, chega-se ao terceiro nível, **Envolver**, em que a comunicação é bidirecional entre a Administração e o cidadão, ocorrendo geral-

mente por meio de audiências públicas. O objetivo é trabalhar diretamente com o público durante todo o processo de forma a assegurar que suas aspirações e preocupações sejam entendidas e consideradas.

Bierle alerta para o perigo de usar esse processo apenas para legitimar as decisões da Administração, em vez de envolver o público na discussão. Se isso ocorrer, a comunicação bidirecional do nível **Envolver** se degenera para os níveis iniciais (1988 apud NABATCHI, 2012, p. 702).

Nos últimos dois níveis do espectro, **Colaborar** e **Empoderar**, a comunicação é deliberativa, isto é, espera-se que todos os participantes tenham oportunidade de falar, obrigação de ouvir atentamente as contribuições de outros participantes, tratando-os com respeito e refletindo ponderadamente quanto às forças e fraquezas de cada solução apresentada (GAS-TIL, 2005, apud NABATCHI, 2012, p. 702).

No nível **Colaborar**, o objetivo é compartilhar com o público cada aspecto da decisão, incluindo o desenvolvimento de alternativas e a identificação da solução preferida. No nível **Empoderar**, a decisão final é colocada efetivamente nas mãos do público, e a Administração se compromete a implementar a decisão que o público tomar.

Tendo em vista o exposto quanto ao portal *Contraloría y Ciudadano*, pode-se classificá-lo no espectro contínuo de participação pública proposto por Nabatchi entre os níveis **Consultar** e **Envolver**, pois a CGR se dispõe a ouvir as sugestões do cidadão, con-

siderando-as na definição das ações de fiscalização e provendo feedback quanto à influência das sugestões nas atividades de controle.

Entretanto, a participação cidadã no processo não atinge os níveis de **Colaborar e Empoderar**, pois o cidadão não participa do desenvolvimento das alternativas de ações de fiscalização, nem tem poder de decisão sobre quais ações de fiscalização a CGR deve executar.

Cépeda, analisando as ações de transparência da CGR, agrega que seria conveniente que o portal *Contraloría y Ciudadano* publicasse o resultado das denúncias e fiscalizações derivadas das contribuições e requerimentos dos cidadãos, de modo que a cidadania pudesse constatar a efetividade e as consequências da cooperação que se incentiva (2013, p. 40).

5. CONCLUSÃO

Conclui-se que a iniciativa da CGR em promover a participação cidadã em suas atividades de controle por meio do portal *Contraloría y Ciudadano* pode ser avaliada como uma inovação em termos de transparência e de controle social participativo, pois ao tornar público o plano operativo de auditorias, ao mesmo tempo que incentiva o cidadão a colaborar com as auditorias em curso ou planejadas e permite a apresentação de denúncias e sugestões de fiscalização, considerando-as na definição das ações de fiscalização e provendo *feedback* quanto à influência das contribuições nas atividades de controle, rompe com o padrão de comunicação unidirecional que é comumente encontrada em portais similares.

Espera-se, com a apresentação deste artigo, que outros órgãos de controle avaliem a conveniência e oportunidade de ofertar, em seus portais eletrônicos, essas e outras formas de incentivar a participação cidadã em suas atividades de fiscalização, incrementando o controle social participativo e propiciando a geração de vínculos entre os órgãos de controle e a sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, John. Co-governance for accountability: beyond "exit" and "voice". *World Development*, v. 32, n. 3, p. 447-463, 2004.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011.

CÉPEDA, Gladys Camacho. La Contraloría General de la República y Transparencia. *Revista de Derecho Público*, n. 78, p. 27-50, 2013.

CHILE. Contraloría General de La República de Chile. *Quiénes Somos*. 2015a. Disponível em: <<http://www.contraloria.cl/>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

CHILE. Contraloría General de La República de Chile. *Portal Contraloría y Ciudadano*. 2015b. Disponível em: <<http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Sitios/Ciudadano/Inicio>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

GAVENTA, John; BARRETT, Gregory. Mapping the outcomes of citizen engagement. *World Development*, v. 40, n. 12, p. 2399-2410, 2012.

IAP2. International Association for Public Participation. *IAP2 Spectrum of Public Participation*. Canadá, 2015. Disponível em: <http://c.yimcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf> Acesso em: 30 jun. 2015

RIBEIRO, Manuella Maia et al. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil. *Cadernos PPG-AU/UFBA*, v. 9, n. 1, p. 105-124, 2011.

NABATCHI, Tina. Putting the "public" back in public values research: Designing participation to identify and respond to values. *Public Administration Review*, v. 72, n. 5, p. 699-708, 2012.