REFLEXÕES SOBRE O CIDADÃO COMO EIXO CENTRAL DO CONTROLE GOVERNAMENTAL

A experiência da ISC do Peru nos últimos anos

Nelson Shack Yalta
Mestre em gestão e políticas públicas pela Universidad de Chile (UChile). Especialista em gestão municipal pela Universidad ESAN. Economista pela Universidad del Pacífico. Atuou como diretor-geral de assuntos econômicos e sociais do Ministério da Economia e Finanças, diretor do Banco de la Nación, diretor nacional de orçamento público e, mais recentemente, controlador-geral do Peru (2017-2024), além de ter presidido a Organização Latino-Americana e do Caribe das Instituições Superiores de Controle (Olacefs) entre 2019 e 2022. Como consultor internacional, prestou serviços ao Banco Mundial, ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, à Delegação da Comissão Europeia e à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, em mais de uma dezena de países da região. Sua atuação abrangeu temas como orçamento por resultados, programação plurianual, orçamento participativo, planejamento estratégico, programação de investimentos, contratações públicas, auditorias operacionais, controle governamental, avaliações da despesa pública e prestação de contas, além de estudos sobre a qualidade da despesa pública nas áreas de segurança e justiça. Atualmente, é consultor governamental e leciona em várias escolas de pós-graduação.
E-mail: shackyaltanelson@gmail.com

INTRODUÇÃO

Os problemas de governança que afetam atualmente vários países da região não se devem apenas às deficiências e ineficiências do Estado, mas, sobretudo, à limitada capacidade dos governos de liderar adequadamente o processo de desenvolvimento da sociedade (Villanueva, 2020).

A complexidade e diversidade das expectativas e as demandas crescentes da população frequentemente superam, de forma significativa, a capacidade de gestão dos governos. Esse cenário tem levado os Estados a buscarem, progressivamente, o aproveitamento ativo da inteligência coletiva e do potencial de ação da sociedade civil – organizada ou não, por meio da implementação de diversos mecanismos de participação cidadã, sob um novo paradigma de gestão: o governo aberto (Naser; Ramírez-Alujas; Rosales, 2017).

Esse princípio costuma estar associado aos direitos fundamentais dos cidadãos, consagrados nas constituições políticas de nossos países. No caso do Peru, por exemplo, embora as constituições anteriores a 1979 já mencionassem o direito de os cidadãos participarem da vida política, econômica, social e cultural da nação, é somente na Constituição Política de 1993, atualmente em vigor, e na Lei 26.300, de 19 de abril de 1994, Lei de Direitos de Participação e Controle Cidadão, que se estabelecem, de forma específica, mecanismos institucionalizados de participação cidadã na administração pública. Como argumentam Shack e Arbulú (2021), é nesse contexto que se concretizam o direito e o dever de todos os cidadãos peruanos de influenciar e intervir no processo de tomada de decisão na esfera pública. Esses mecanismos de participação cidadã integram diferentes funções do Estado, incluindo o controle governamental, que pode ser interno e externo. No caso da Controladoria-Geral do Peru (CGR), trata-se de órgão de controle externo.

A CGR é a Instituição Superior de Controle (ISC) do Peru. No contexto de uma ampla e profunda reforma estrutural desenvolvida entre 2018 e 2023 – que teve a participação cidadã como um de seus pilares, foi implementado um conjunto de mecanismos ao longo de todas as fases do ciclo de auditoria, desde o planejamento geral até o acompanhamento das recomendações, passando pelo planejamento operacional, pela execução dos serviços e pela elaboração e divulgação do relatório.

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO CONTROLE GOVERNAMENTAL

A seguir, comentaremos brevemente os principais programas de participação cidadã (voluntariado) implementados em cada fase do ciclo de auditoria ou, mais precisamente, do ciclo de controle, uma vez que nem sempre se trata de auditoria no sentido estrito, enquanto modalidade específica de controle posterior. Isso se deve ao fato de que o controle governamental externo no Peru passou a adotar diferentes formas de intervenção, seguindo uma lógica mais concorrente, com o objetivo de prevenir atos de má conduta funcional e de corrupção na administração de bens e fundos públicos.

Figura 1 – Fases do ciclo de controle governamental

Fonte: Shack e Arbulú (2021).

FASE 1 - PLANEJAMENTO GERAL

Além das simulações realizadas com os modelos de risco disponíveis na ISC do Peru, ocorrem anualmente, em cada província do país[1], audiências públicas denominadas *A Controladoria te Escuta*. Esses encontros contam com a participação de cidadãos, tanto individualmente quanto como representantes de organizações da sociedade civil – como associações empresariais, organizações não governamentais, associações profissionais, organizações sociais de base, dentre outras. Nessas audiências, os servidores da CGR prestam contas das ações de controle realizadas pela Unidade Provincial de Controle[2] no exercício anterior e coletam informações sobre as expectativas da sociedade civil quanto às ações de controle consideradas prioritárias para o exercício seguinte, contribuindo, assim, para um planejamento mais alinhado às preocupações dos cidadãos.

Ciente de que os cidadãos, especialmente em sua participação individual, muitas vezes desconhecem o alcance e as competências do controle externo governamental, realiza-se registro prévio dos interessados em participar das audiências por meio de plataforma disponível na página institucional. As audiências são programadas com um trimestre de antecedência,

1 O Peru é um Estado unitário e descentralizado, com demarcação territorial que inclui 25 governos regionais, 196 governos provinciais e 1.694 governos distritais.

2 A CGR conta com unidades descentralizadas em nível provincial, denominadas Órgãos de Controle Institucional (OCIs), e em nível regional, chamadas Gerências Regionais de Controle (GRCs).

e os participantes têm acesso ao curso virtual *O Controle Social em suas Mãos*, que visa a proporcionar melhor compreensão das atribuições da ISC do Peru e, assim, possibilitar melhor aproveitamento dos encontros.

Em nível regional, as audiências[3] também são realizadas. No entanto, assim como ocorre em nível nacional, na cidade de Lima, é promovido um workshop de planejamento colaborativo exclusivamente com representantes da sociedade civil organizada, e não com cidadãos em geral, como integrantes da academia, associações profissionais, organizações não governamentais e *think tanks*. O objetivo é colher informações especializadas sobre temas específicos – por exemplo, ambientais, marinhos, de gênero, energéticos, entre outros – que a sociedade civil considere prioritários para serem objeto de controle e nos quais manifeste disposição para colaborar na implementação de serviços de controle, seja por meio da contratação de peritos, seja pela realização de estudos conjuntos e cofinanciados.

Isso significa que, além das 221 audiências públicas, a ISC do Peru promove 26 workshops de planejamento colaborativo, totalizando 247 eventos institucionais relacionados à participação cidadã e interação com a sociedade civil, realizados anualmente durante a fase de planejamento geral.

FASE 2 - PLANEJAMENTO OPERACIONAL

Uma vez definidos o número e o tipo de serviços a serem mobilizados durante o exercício, no âmbito do Plano Anual de Auditoria formulado como resultado da fase 1, inicia-se a fase 2, correspondente ao planejamento operacional. Nessa etapa, os cidadãos participam por meio do Sistema Nacional de Atendimento de Denúncias – Sistema Nacional de Atención de Denuncias (Sinad) da CGR, canal pelo qual fornecem alertas e informações relevantes que contribuem para uma melhor definição dos temas específicos a serem auditados.

As denúncias podem ser apresentadas ao longo de todo o ano e, durante a fase de planejamento, 20% da capacidade operacional de auditoria é reservada para tratá-las de forma oportuna. A CGR processa, dentro do mesmo exercício, todas as denúncias registradas nos dez primeiros meses do ano. Por razões ligadas ao calendário de gestão, com algumas exceções, como denúncias de grande repercussão midiática, os registros recebidos em novembro e dezembro são analisados no primeiro trimestre do ano seguinte. Desta forma, a sociedade civil contribui com informações e colabora para uma melhor orientação das ações de controle.

FASE 3 - EXECUÇÃO DO SERVIÇO

Nesta fase, realiza-se a operação de campo – a investigação propriamente dita, na qual os cidadãos, de forma individual e por meio do programa *Cidadãos Monitores de Controle* (MCC), colaboram com a CGR e seus auditores em visitas a obras, por exemplo, para verificarem o estado em que se encontram, bem como os avanços e as correções realizadas

3 Além de cursos virtuais, o que significa dizer que, anualmente, são realizadas 196 audiências públicas provinciais e 25 regionais, totalizando 221 audiências públicas por ano.

nos processos de construção. Para isso, é realizada, anualmente, uma convocatória, na qual os cidadãos interessados podem se inscrever no programa MCC. Caso sejam aprovados em curso virtual de 48 horas, oferecido pela Escola Nacional de Controle, podem ser credenciados como MCCs e incluídos em cadastro reserva. A partir de então, podem manifestar interesse em participar dos processos de avaliação e investigação regularmente organizados pela CGR. Os processos podem envolver tanto a análise transversal de um tema de controle – por exemplo, a verificação da infraestrutura educacional no ensino básico regular em todo o país no início do ano letivo – quanto processos específicos de avaliação e acompanhamento de obra em andamento, desde que localizadas num raio de até 1 km a pé da residência do MCC.

No caso das análises transversais, os MCCs interessados[4] devem realizar curso virtual gratuito e específico, com carga horária de 12 horas, no qual recebem formação sobre o trabalho a ser executado. O objetivo é padronizar os processos de coleta de informação, análise e entrega de um informe de controle, que servirá de base para que a comissão de auditoria elabore e emita o relatório de controle. Esse relatório, assinado pelos auditores, pode, mediante o consentimento dos MCCs, inclui referência aos autores do informe em que se fundamenta. O processo de seleção dos MCCs para cada missão é passo fundamental, pois requer que os participantes tenham competências profissionais adequadas. Por exemplo, na avaliação de obras, é necessário possuir formação em engenharia civil.

Outro programa que também gera relatórios utilizados pelos auditores em serviços de controle no setor educacional e em governos locais é o das fiscalizações escolares realizadas por estudantes dos três últimos anos do ensino médio público, no âmbito do programa *Jovens Auditores*. Baseado na estratégia do aprender fazendo – em coordenação com os professores, no marco do convênio firmado entre a CGR e o Ministério da Educação, e com a participação dos pais ou responsáveis, o programa não apenas ensina diversos aspectos relacionados à ética, aos valores e ao controle, como também promove conhecimento sobre as responsabilidades dos diretores, as regras de uso dos recursos que administram e as normas que os municípios devem cumprir em relação ao entorno físico das instituições de ensino. Por exemplo, não é permitido conceder licença de funcionamento a loja de bebidas alcóolicas num raio de 100 metros da escola.

Em suma, trata-se de uma escola de cidadania. Afinal, se o que se deseja é prevenir a corrupção de forma efetiva no médio e longo prazo, é necessário educar os jovens e promover mudança cultural na sociedade.

FASE 4 - PREPARAÇÃO E DIVULGAÇÃO DO RELATÓRIO

Embora os cidadãos não participem da elaboração do relatório de controle – tarefa exclusiva dos auditores da CGR, eles contribuem para a divulgação do documento por meio de suas redes, após terem colaborado não apenas com informações e análises, mas também com

4 Como se trata de programa voluntário, nem todos os MCCs permanecem disponíveis de forma contínua. Em média, cerca de, 25% dos credenciados têm disponibilidade.

trabalho de campo. De acordo com o mandato da reforma do sistema de controle aprovada no Peru em 2018, por meio da Lei 30.742, de 27 de março de 2018, os relatórios de controle, em qualquer de suas modalidades – prévia, simultânea ou posterior[5], são publicados na página institucional da ISC. Apesar disso, dada a escala das operações[6], o trabalho de divulgação dos MCCs na comunidade é essencial; caso contrário, muitos cidadãos não teriam acesso aos resultados dos serviços de controle nos quais estão interessados.

FASE 5 - ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

Elemento central para a geração efetiva de valor público por meio do controle governamental é a implementação oportuna das recomendações resultantes dos achados de auditoria. Frequentemente, esse processo é complexo e nem sempre é conduzido pelas instituições públicas dentro do prazo, na forma e com o conteúdo adequados. Melhorias na gestão, adoção de normas, aplicação de sistemas mais eficazes de controle interno e delimitação de responsabilidades administrativas disciplinares são processos desafiadores, que exigem acompanhamento relativamente contínuo.

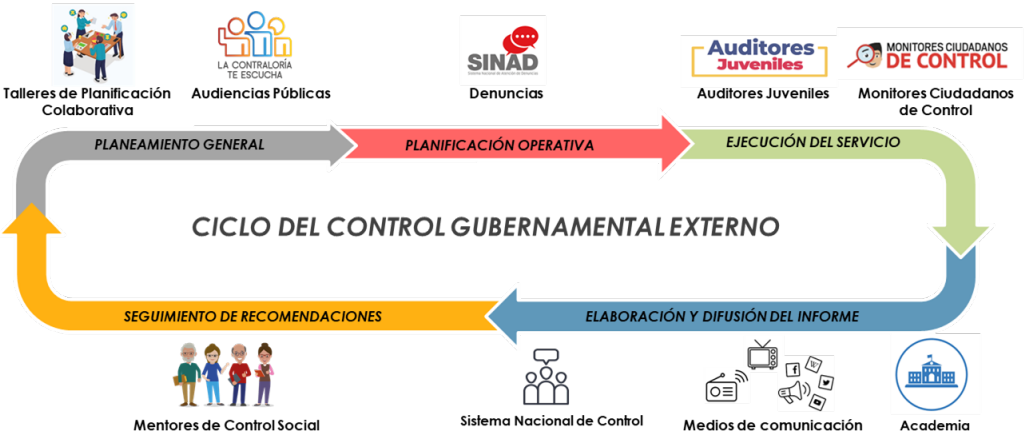
É evidente que, para acompanhar e avaliar a correta aplicação das recomendações, é necessário possuir conhecimento adequado sobre o funcionamento da administração pública. Nesse sentido, com o objetivo de aproveitar o tempo e os conhecimentos de gestores públicos aposentados, bem como de cidadãos mais velhos em geral, foi implementado o programa *Mentores de Controle Social* (MCS). A iniciativa busca apoiar as unidades de auditoria em nível nacional e regional no acompanhamento da implementação das recomendações, além de contribuir, por meio das redes sociais e dos meios de comunicação, para mobilizar a sociedade em favor do cumprimento delas em tempo oportuno.

Assim, o ciclo de controle encerra-se com o uso de mecanismos de participação cidadã que incorporam, inclusive, abordagem de ciclo de vida: desde os adolescentes e o ambiente escolar, representados pelos jovens auditores; passando pela fase adulta e profissional, por meio da atuação dos cidadãos monitores de controle; até os adultos mais velhos, que contribuem como mentores de controle social.

5 Por sua natureza, os mecanismos de participação cidadã concentram-se no controle simultâneo e posterior. Não abrangem o controle prévio, que, no caso do Peru, é realizado apenas em cinco circunstâncias definidas por lei e representa, em média, menos de 0,4% do total de relatórios emitidos anualmente pela CGR.

6 Em média, são publicados, cerca de, 200 relatórios de controle por dia.

Figura 2 – Mecanismos de participação cidadã no controle



Fonte: Shack (2022).

No entanto, para além dos mecanismos de participação cidadã no controle já discutidos, colocar o cidadão no centro do controle governamental exige medidas adicionais. É necessário, de fato, buscar equilíbrio entre modelagem de risco e materialidade impessoal das transações públicas que devem ser fiscalizadas, de um lado, e aquilo que realmente importa para os cidadãos em sua vida quotidiana, de outro. E como ter certeza do que realmente importa em um país tão heterogêneo e multicultural como o Peru, senão perguntando diretamente aos próprios cidadãos? Esse equilíbrio é fundamental no momento de decidir o que fiscalizar – e, diante da permanente escassez de recursos disponíveis, também, o que não fiscalizar – e como fazê-lo, particularmente, no âmbito das unidades de controle provinciais e regionais.

Além disso, convém destacar a importância do *tone at the top*. A implementação adequada de mecanismos de participação cidadã no controle governamental requer liderança ativa e compromisso genuíno por parte da alta administração da ISC, pois esse tipo de reforma, a longo prazo, exige a transformação da cultura organizacional da entidade.

Sinal claro da orientação e do comprometimento da alta direção nesse processo é a construção de espaços institucionalizados de comunicação e coordenação com os diversos atores da sociedade civil. No caso da ISC do Peru, por exemplo, foram realizados fóruns bienais de diálogo envolvendo o controlador-geral e os MCCs e MCSs.

Da mesma forma, as visitas quinzenais do controlador-geral às províncias incluíam, em sua agenda, não apenas a participação em uma sessão formal do Conselho Municipal – para dialogar com as autoridades locais, e em uma reunião de trabalho no OCI, para interagir com colaboradores, auditores e equipe administrativa, mas também um encontro com MCCs, MCSs e representantes da sociedade civil. Os encontros funcionavam como miniaudiências com o controlador-geral, nas quais os participantes podiam interagir com o mais alto representante institucional, apresentar informações sobre o andamento das atividades de controle e, inclusive, relatar aspectos relacionados ao desempenho dos funcionários locais da ISC.

Em suma, a recente experiência peruana revela que a implementação ampla e eficaz de mecanismos de participação cidadã no controle governamental, preservando, sobretudo, os princípios da autonomia e independência das ISCs, não apenas amplia a cobertura, o alcance e a capacidade de fiscalização, ao aproveitar a inteligência coletiva e o poder de ação da sociedade civil, como também fortalece a legitimidade institucional e reforça o papel dessas instituições no setor público e perante a sociedade em geral.

REFERÊNCIAS

NASER, Alejandro; RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela. **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina**. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017.

SHACK, Nelson; ARBULÚ, Aura. **Una aproximación a los mecanismos de participación ciudadana en el Perú**. Lima: Contraloría General de la República, 2021.

SHACK, Nelson. **El control social y las tecnologías de información y comunicaciones**: la experiencia de la CGR 2018-2021. Lima: Contraloría General de la República, 2022.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **Democracia, gobernabilidad y gobernanza**. Cidade do Mexico: Instituto Nacional Electoral, 2020.