

Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização

30
Enap *anos*

Tiago Marafante Lins de Souza

**PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA INTERAÇÃO COM O CONTROLE EXTERNO
DA UNIÃO NO ESTADO BRASILEIRO DO SÉCULO XXI**

Tiago Marafante Lins de Souza

Brasília – DF
Julho/2016

The logo for Enap (Escola Nacional de Administração Pública) consists of the word "Enap" in white, bold, sans-serif font, centered within a solid red rectangular background.

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização

Tiago Marafante Lins de Souza

**PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA INTERAÇÃO COM O
CONTROLE EXTERNO DA UNIÃO NO ESTADO
BRASILEIRO DO SÉCULO XXI**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do
título de especialista em Gestão Pública.

Orientadores: Prof. Dr. Carlos Alberto Sampaio
de Freitas e Prof. Dra. Nara Kohlsdorf.

Brasília – DF
Julho/2016

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA INTERAÇÃO COM O CONTROLE EXTERNO DA UNIÃO NO ESTADO BRASILEIRO DO SÉCULO XXI¹

Autor: Tiago Marafante Lins de Souza

Instituição do autor: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

Palavras-chave: Participação Cidadã, Interação com o controle externo da União, Estado Brasileiro do Século XXI.

Resumo:

Este artigo identifica e caracteriza formas de Participação Cidadã na interação com o Tribunal de Contas da União - TCU, no Estado Brasileiro do Século XXI, em que o uso das redes sociais amadurece e a utilização das Tecnologias Cívicas se inicia. Foram identificadas 15 formas dessa participação. Consolidaram-se dados, de 2011 a 2015, totalizando 246.499 dessas participações. Examinaram-se características dessas participações - padrões de comportamento da sua intensidade e percepções sobre a concentração delas. Foi destacado que 77,7% dessas participações ocorreram por meio de redes sociais e verificado que aproximadamente 1 a cada 3 pesquisados mediante questionários consideram que a rede social *WhatsApp* é ou pode vir a ser uma forma dessa participação. Analisou-se que, para 89,47% desses pesquisados, as Tecnologias Cívicas são formas dessa participação. Ainda, foram expostos três casos relevantes de Participação Cidadã por meio do *WhatsApp* e a existência da Plataforma do TCU de Serviço de Dados Abertos, disponível para apoiar a construção de aplicativos de Tecnologia Cívica, e foi identificado o aplicativo #EuFiscalizo, que permite a interação da Participação Cidadã com o TCU.

¹ Destaca-se que as opiniões expressas neste artigo são exclusivamente do autor e não refletem, necessariamente, a visão do Tribunal de Contas da União. Ao se usar qualquer conteúdo deste artigo, a citação da fonte é requerida, ainda que a reprodução seja apenas parcial.

Introdução

A Participação Cidadã, no governo da maioria decorrente do regime político democrático brasileiro, é uma importante forma de expressão. Essa participação é especialmente qualificada e relevante quando parte daqueles cidadãos que elevaram sua consciência, por meio principalmente da educação, ao patamar de compreender que possuem o poder de votar, de se manifestarem sobre a administração pública ou a respeito do governo, e também sobre políticas públicas, sobre a atuação do Estado (em seus vários níveis) e sobre o uso do dinheiro público. Essa consciência esclarece a esses cidadãos que eles fazem parte, por serem os financiadores do Estado Brasileiro e os destinatários dos bens e serviços entregues pela gestão pública - nas mais diversas políticas públicas - de um sistema sócio-político-econômico do qual são, fundamentalmente, os atores principais.

Essa Participação Cidadã, que pode ser realizada de forma direta - caracterizando a Participação Popular - e de forma indireta - representando a Participação Social - permite que um número sempre maior de indivíduos exerça o direito de participar da administração pública. E, também, da definição dos rumos do país, do acompanhamento e do controle dos resultados entregues, ou não, pela gestão pública e, sobretudo, assuma a responsabilidade pela construção do avanço dessa democracia e do aperfeiçoamento de suas próprias vidas, de suas famílias e da Sociedade.

Nesse cenário, por intermédio da Participação Cidadã, os cidadãos podem elevar seu envolvimento com a gestão pública, por exemplo, exigindo transparência, responsividade e participação, bem como monitorando a prestação de contas e exercendo o controle social sobre o governo, sobre a administração pública, sobre o patrimônio público e sobre as políticas públicas. Além disso, por serem atores afetados pela ação ou omissão do Estado, é razoável supor que os cidadãos devem interagir e se engajar com a instituição que tem a missão de aprimorar a administração pública em benefício da sociedade por meio do controle externo, ou seja, o Tribunal de Contas da União - TCU.

Essa interação pode ser, por exemplo, com o uso de tecnologias cívicas pelos cidadãos, que permitem o compartilhamento de dados úteis para a fiscalização de recursos públicos e para a melhoria da administração pública ou da sociedade. Outro exemplo pode ser a realização de denúncias sobre corrupções,

irregularidades ou impropriedades e o monitoramento da responsabilização de gestores que se desviaram do propósito de servir ao bem comum de forma boa e regular.

Estimulando esse envolvimento, observa-se que iniciativas de abrangência internacional como a do Governo Aberto e a evolução das soluções de Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC) estão presentes no Estado Brasileiro do Século XXI. Essas iniciativas ressaltam a necessidade e a responsabilidade do Estado de criar canais eletrônicos de prestação de serviços públicos e de comunicação com os cidadãos, que permitam essa Participação Cidadã de forma efetiva. Assim, dentre as diversas iniciativas de valorização dos cidadãos na administração pública por meio da TIC, este estudo aborda as redes sociais e as tecnologias cívicas, por seu alinhamento às práticas de Governo Aberto e por sua aplicabilidade à interação da Participação Cidadã com o TCU, no Estado Brasileiro do Século XXI.

O controle externo da União, especificamente o exercido pelo Tribunal de Contas da União, completou, em 2015, 125 anos de sua criação, por meio da edição do Decreto n. 996-A, de 07 de novembro de 1890, antes da promulgação da primeira Constituição Republicana.

Desse período de criação do TCU até hoje, houve diversos avanços nessa instituição no que se refere às possibilidades de Participação Cidadã na interação com esse tribunal. Destaca-se, por exemplo, a inclusão, a partir de 2003, do estímulo ao controle social no rol de objetivos institucionais definidos pelos planos estratégicos do TCU, promovendo a realização de várias ações para o fortalecimento desse controle social. Ressalta-se também, que, no Plano Estratégico do TCU de 2015-2012, na perspectiva de processos internos - controle externo, há o objetivo estratégico “6. *Induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações da Administração Pública*”. Este define medidas que possibilitem e incentivem a participação ativa do cidadão no controle da gestão pública. Além disso, nesse Plano Estratégico, a participação social foi considerada como tema de grande importância presente no contexto nacional, confirmando a relevância da Participação Cidadã na interação com as instituições do Estado, a exemplo da interação com o próprio TCU. Ainda, destaca-se o lançamento, pelo TCU, do

aplicativo para dispositivos móveis denominado #EuFiscalizo, que permite que a Participação Cidadã interaja com essa Corte de Contas da União.

Uma vez que essa participação pode induzir melhorias nos resultados da administração do patrimônio público e da gestão pública, assim como na condução de políticas públicas que melhorem a qualidade de vida dos cidadãos, considera-se que este estudo é uma iniciativa relevante, pois, a partir dele, pode-se gerar conhecimento aplicável ao auxílio do aperfeiçoamento dessa Participação Cidadã.

O objetivo deste artigo é, sem a pretensão de esgotar o estudo acerca da Participação Cidadã, identificar formas dessa participação na interação com o controle externo da União, especificamente com o TCU. Ainda, analisar características dessa participação (sua intensidade nos últimos anos e a concentração de formas dessa participação). Além disso, avaliar se a rede social *WhatsApp* e as Tecnologias Cívicas estão entre essas formas de participação.

Entre os resultados obtidos por este estudo, foram identificadas 15 formas de Participação Cidadã na interação com o TCU. Também, números dessa participação foram constatados e totalizados, de 2011 a 2015. Ainda, foram analisados os padrões de comportamento da intensidade dessas participações nos últimos cinco anos e foram descobertas percepções sobre a concentração dessas formas de Participações Cidadãs. Além disso, foi verificada a opinião dos pesquisados sobre o uso da rede social *WhatsApp* como forma de Participação Cidadã na interação com o TCU. Por fim, foi identificada a existência de uma plataforma de serviço de dados abertos e foi identificado um aplicativo móvel, que permite a interação da Participação Cidadã com o TCU.

Para tanto, este artigo se divide da seguinte forma: a seção 2 representa o referencial teórico deste estudo, aborda definições embasadas na literatura sobre Participação Cidadã e legislações pertinentes e aplicáveis ao TCU e a este trabalho, inclui o delineamento da pesquisa e uma contextualização ao estudo, abordando parte do cenário político, institucional e jurídico importantes para a identificação das formas de Participação Cidadã na interação com o TCU, e apresenta experiências de práticas de gestão pública, que inclui três casos contemporâneos e pertinentes a este artigo. Na seção 3, descrevem-se a análise realizada da Participação Cidadã na interação com o TCU e os resultados obtidos nessa pesquisa. Por fim, a seção 4 traz as conclusões deste estudo, sintetiza os resultados alcançados, exhibe

comentários, sugestões e recomendações sobre a Participação Cidadã na interação com o TCU e aponta possibilidades de estudos associáveis ao tema.

Referencial Teórico

Para caracterizar o sentido de “Estado Brasileiro do Século XXI” considerado neste estudo, adotou-se uma combinação de conceitos que descrevem o governo e o povo que compõem esse Estado, composto também pelo território geográfico do Brasil. Esse governo, segundo a *Code for America*², define-se pelo seguinte:

“(...) no século 21, os governos devem fazer três coisas: Ser bom como governo digital; Garantir que política pública e execução funcionem em conjunto, e estão centradas em torno das necessidades das pessoas; Ser uma plataforma para o engajamento cívico e a Participação Cidadã. E esse governo digital começa com a compreensão das necessidades das pessoas e a garantia de que todos possam participar. Ela começa pequena e continuamente melhora, usando dados em tempo real para informar as decisões. E é abordado com a equipe certa, que entendem e podem tomar decisões informadas por tecnologia”.

Já aquele povo, segundo PRIETO-MARTÍN (2012), é caracterizado por pessoas que, na qualidade de cidadãos, entendem a participação como “tudo aquilo que possibilita, estende ou aprofunda a capacidade das pessoas em influenciar as decisões e envolver-se nas ações que afetam suas vidas”.

Ao abordar a Participação Cidadã no Estado, BOBBIO (1987) entende que:

“O progresso da democracia caminha passo a passo com o fortalecimento da convicção de que após a idade das luzes, como observou Kant, o homem saiu da menoridade, e como maior de idade não mais sob tutela deve decidir livremente sobre a própria vida individual e coletiva. Na medida em que um número sempre maior de indivíduos conquista o direito de participar da vida política, a autocracia retrocede e a democracia avança”.

² Organização sem fins lucrativos envolvida com o Movimento da Tecnologia Cívica (que será definido adiante).

Segundo POLLITT (2008), as Entidades de Fiscalização Superior - EFS passaram a se relacionar mais intensamente com as outras partes, nos últimos anos, incluindo os destinatários dos serviços sob exame (cidadãos).

BERARDI (2008) argumenta sobre “a oportunidade oferecida pela comunicação eletrônica de aprimorar formas de participação política, gestão de conhecimento e, comunicação horizontal entre os cidadãos e seus representantes”. Essa argumentação se deu em estudo sobre a Tecnologia da Informação em tempos de reconstrução estatal, com reflexão sobre representação política e Participação Cidadã na era da informação, que inclui ideias sobre as relações da tecnologia/comunicação/direito/sociedade/representação e participação popular em face da Administração Pública.

Ainda, para BOURGON (2010), “responsabilidade do governo é a construção de canais que permitam às pessoas decidir por si próprias se querem participar e quando fazê-lo”.

Avançando nas definições, o conceito de Governo Aberto³, da OGP - *Open Government Partnership*, é definido por meio dos seguintes quatro princípios estabelecidos:

- “1. Transparência - as informações sobre as atividades de governo são abertas, compreensíveis, tempestivas, livremente acessíveis e atendem ao padrão básico de dados abertos;
 2. Prestação de Contas e Responsabilização (*Accountability*) - existem regras e mecanismos que estabelecem como os atores justificam suas ações, atuam sobre críticas e exigências e aceitam as responsabilidades que lhes são incumbidas;
 3. Participação Cidadã - o governo procura mobilizar a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levam a um governo mais efetivo e responsivo;
 4. Tecnologia e Inovação - o governo reconhece a importância das novas tecnologias no fomento à inovação, provendo acesso à tecnologia e ampliando a capacidade da sociedade de utilizá-la.
- Desse modo, um governo é considerado aberto se sua gestão, ações, projetos e programas refletem esses quatro Princípios de Governo Aberto.” (OGP, 2016).

³ Conforme o documento *FROM COMMITMENT TO ACTION. Open Government Partnership* – OGP. Disponível em <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/leaflet_no.pdf>.

Destaca-se que, nessa visão, o conceito de Participação Cidadã está envolvido pelo conceito de Governo Aberto.

Ainda, segundo a Declaração de Governo Aberto⁴ da OGP, publicada no site sobre Governo Aberto da Controladoria-Geral da União - CGU, para um governo ser considerado aberto, ele deve buscar alcançar quatro objetivos:

- “1. Aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais;
2. Apoiar a participação social;
3. Implementar os padrões mais altos de integridade profissional na Administração;
4. Ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas” (OGP, 2011).

Ressalta-se que, nessa declaração, o conceito de Participação Social está envolvido também pelo conceito de Governo Aberto.

Segundo GADOTTI (2014), em estudo sobre a Gestão Democrática com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional, são definidos os conceitos de Participação Social e de Participação Popular. O primeiro significa

“a participação que se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas, etc. São os espaços e formas de organização e atuação da Participação Social”.

O segundo, por sua vez,

“corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares

⁴ Conforme o site de Governo Aberto da *Controladoria-Geral da União – CGU*. Declaração de Governo Aberto da OGP. Disponível em <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>>.

e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc. A Participação Popular corresponde a formas de luta mais direta do que a participação social, por meio de ocupações, marchas, lutas comunitárias etc. Embora dialogando e negociando pontualmente com os governos, em determinados momentos, essas formas de organização e mobilização não atuam dentro de programas públicos e nem se subordinam às suas regras e regulamentos” .

Fundamentado no referencial teórico de Governo Aberto da OGP, que envolve a ideia de “Participação Social”, e na visão do autor GADOTTI (2014), que conceitua os termos “Participação Social” e “Participação Popular”, o conceito de “Participação Cidadã” adotado neste estudo combina esses dois conceitos. Assim, adota-se um conceito mais amplo de "Participação Cidadã" que abarca os conceitos de "Participação Social" e de "Participação Popular", alinhando-se ao mesmo entendimento de SANTOS (2002), pelo qual "o controle exercido pela sociedade manifesta-se por iniciativas individuais dos cidadãos, pela participação em audiências públicas e por meio de órgãos colegiados, tais como os conselhos gestores de políticas públicas". Ainda, destaca-se que esse conceito de “Participação Cidadã”, adotado neste estudo, dialoga, também, com o entendimento de PRIETO-MARTÍN (2012), que define que:

“a ‘Participação Cidadã’ amplia assim seu âmbito de significação e passa a se referir a algo mais profundo, que aspira a influenciar todo tipo de decisão e ação que afeta as pessoas. São formas de participação mais maduras e autônomas, menos dependentes da vontade das autoridades públicas para se iniciar e, portanto, também mais emancipadas do controle governamental”.

Aprofundando a abordagem sobre Participação Cidadã no Estado Brasileiro do Século XXI, e considerando-se alternativas e soluções para viabilizar, de forma concreta, essa participação, ressalta-se o papel das Tecnologias Cívicas. Esse conceito de Tecnologia Cívica, segundo a *Code for America – CfA*, significa usar a tecnologia para fazer o governo prestar melhores serviços digitais e fomentar o engajamento cívico, para melhorar suas comunidades, em parceria com o governo, ou usar tecnologia para fazer o governo funcionar melhor, de acordo com o

documento de estudo de caso das primeiras parcerias da América com grupos internacionais para executar programas de Tecnologia Cívica. Ainda, alinhado ao conceito anterior, segundo KHOSROW-POUR (2014), Tecnologia Cívica (também e-participação ou e-democracia) muitas vezes se refere à parte do e-governo que incentiva a participação e envolvimento dos cidadãos, e a fronteira entre essas atividades não é clara.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União tem papéis associáveis à interação com a Participação Cidadã, segundo suas competências estabelecidas na Constituição Federal de 1988, Art.71, VI e IX, e Art. 74 § 2º; na Lei Orgânica do TCU, Art.1º, XVI e Art. 53, e no Regimento Interno do TCU, Art.1º, XIX e XXIV e Art. 234. Complementando essas competências enumeradas com outras do TCU, relevantes para a Participação Cidadã, principalmente por envolver recursos públicos, o funcionamento da administração pública ou ações importantes de controle externo da União, produz-se a tabela abaixo que ilustra competências do TCU relevantes para a Participação Cidadã, segundo o recorte que foi feito para este estudo.

TABELA I – ILUSTRAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DO TCU RELEVANTES PARA A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

<u>Segundo a Constituição Federal de 1988:</u>
1. Art. 71, VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
2. Art. 71, IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
3. Art. 74 § 2 - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.
4. Art. 71, IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
5. Art. 71, II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por

<p>dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;</p>
<p>6. Art. 71, I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;</p>
<p>7. Art. 71, III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;</p>
<p>8. Art. 71, V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;</p>
<p>9. Art. 71, XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;</p>
<p><u>Segundo a Lei Orgânica do TCU:</u></p>
<p>10. Art. 1º, XVI - decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma prevista nos Arts. 53 a 55 desta Lei;</p>
<p>11. Art. 53 - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União;</p>
<p>12. Art. 1º, IV - acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União e das entidades referidas no inciso I deste artigo, mediante inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios, na forma estabelecida no Regimento Interno;</p>
<p>13. Art. 1º, VI - efetuar, observada a legislação pertinente, o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, fiscalizando a entrega dos respectivos recursos;</p>
<p>14. Art. 1º, VII - emitir, nos termos do § 2º do art. 33 da Constituição Federal, parecer prévio sobre as contas do Governo de Território Federal, no prazo de sessenta dias, a contar de seu recebimento, na forma estabelecida no</p>

Regimento Interno;
<u>Segundo o Regimento Interno do TCU:</u>
15. Art. 1º, XIX – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal, a município, e a qualquer outra pessoa, física ou jurídica, pública ou privada;
16. Art. 1º, XXIV – decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, bem como sobre representações em geral;;
17. Art. 234 – Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União;
18. Art. 1º, XIII – fiscalizar, no âmbito de suas atribuições, o cumprimento, por parte dos órgãos e entidades da União, das normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal;
19. Art. 1º, XV – acompanhar, fiscalizar e avaliar os processos de desestatização realizados pela administração pública federal, compreendendo as privatizações de empresas, incluindo instituições financeiras, e as concessões, permissões e autorizações de serviço público, nos termos do art. 175 da Constituição Federal e das normas legais pertinentes;
20. Art. 1º, XXIII – fiscalizar as declarações de bens e rendas apresentadas pelas autoridades e servidores públicos;
21. Art. 1º, XXVII – fiscalizar a aplicação dos recursos repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro por força da legislação vigente;
22. Art. 1º, XXVIII – implementar e manter na Internet a página Contas Públicas, na forma definida em ato normativo;
23. Art. 1º, XXIX – realizar outras fiscalizações ou exercer outras atribuições previstas em lei;

Do ponto de vista político, Segundo MANIN (2013), em seu artigo sobre “A Democracia do Público Reconsiderada”, entende-se o seguinte a respeito de participação política não institucionalizada (ou participação não convencional ou participação não eleitoral):

“(…) Permanece o fato de que o governo representativo não foi inventado como um sistema em que os representantes, uma vez eleitos, substituiriam inteiramente os representados até a eleição seguinte. Os cidadãos, entendia-se, reteriam o direito de fazer suas vozes ou queixas ouvidas a qualquer momento.

Além da Primeira Emenda à Constituição americana, os textos de duas figuras importantes confirmam que desde seu estabelecimento o governo representativo foi entendido como envolvendo uma expressão não eleitoral das pessoas. Em sua clássica exposição das liberdades modernas, Benjamin Constant caracterizou assim os direitos políticos dos cidadãos no governo representativo: ‘Finalmente é direito de todos exercer alguma influência sobre a administração do governo, seja elegendo todos os governantes ou governantes específicos, seja por meio de representações, petições, demandas às quais as autoridades são mais ou menos compelidas a dar atenção’. De sua parte, Edmund Burke, comprometido como era com a independência dos deputados em relação aos anseios de seus eleitores, escreveu em uma de suas cartas: ‘As pessoas em geral têm seus órgãos por meio dos quais podem falar ao Parlamento e à Coroa por uma petição respeitosa, e, embora não com autoridade absoluta, mas com peso, elas podem instruir seus representantes’.

Em segundo lugar, o governo representativo é constitutivamente flexível. Reside aí a fonte de sua adaptabilidade e resiliência. O sistema é flexível porque alguns dos princípios que o organizam não são totalmente especificados, particularmente no que diz respeito à influência dos cidadãos sobre as políticas. Os princípios do governo representativo implicam que as preferências dos cidadãos devem ter alguma influência sobre as políticas. ”.

Do ponto de vista jurídico e institucional, entre normas, documentos oficiais e sites associáveis, direta ou indiretamente ao contexto desse estudo, citam-se os seguintes: Constituição Federal de 1988; Lei Orgânica do TCU; Regimento Interno do TCU; Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria do TCU; Referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU (com destaque para o componente “Participação” desse modelo); o DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências; o DECRETO Nº 8.638 DE 15, DE JANEIRO DE 2016, que institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; a LAI – Lei de Acesso a Informação; o Planejamento Estratégico do TCU; o Portal da Transparência

(<http://transparencia.gov.br/>); o Portal Participa.br (<http://www.participa.br/>); o Blog #EuFiscalizo (<http://www.eufiscalizo.gov.br/>); o Portal da ONG FiscalizeAgora (<http://www.fiscalizeagora.org/>).

Do ponto de vista de práticas de gestão pública, considerando o atual contexto do Estado Brasileiro no Século XXI, observa-se, a partir do caso implantado por iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, segundo a notícia e a ilustração do Portal do TCE-SP na figura 1 abaixo, que a rede social *WhatsApp* é uma forma de Participação Cidadã na interação com esse órgão de controle externo estadual, que a utiliza para estreitar os laços com os seus jurisdicionados e com a sociedade.



FIG. 1 – OPERAÇÃO DA REDE SOCIAL *WHATSAPP* NO TCE-SP

Com similaridades que reforçam o caso anterior, segundo VALEJO (2016), no estudo sobre a “Interação entre Ouvintes e Rádio Senado: Um Estudo de Caso

sobre a Implementação do *WhatsApp*”, outra prática também presente no atual contexto do Estado Brasileiro no Século XXI é o caso implantado por iniciativa do Senado Federal, conforme a figura 2 abaixo. Destaca-se que essa tecnologia permitiu a Participação de cidadãos que enviaram comunicações de fora do Brasil, vindas da Inglaterra, do Canadá e de Moçambique. A partir desse caso, que se alinha à adoção do *WhatsApp* pelo TCE-SP, reforça-se o entendimento de que essa rede social por meio de aplicativo tecnológico de comunicação é uma forma de Participação Cidadã na interação com o controle externo. Isso por que o Senado Federal é, conforme o Art. 44 da Constituição Federal de 1988, um órgão que compõe o Congresso Nacional, titular do controle externo da união, segundo o Art.71 da Constituição Federal de 1988. Ainda, acrescenta-se a percepção de que essa prática é aplicável à esfera a que o Senado Federal se vincula, qual seja, a esfera federal.



FIG. 2 – OPERAÇÃO DA REDE SOCIAL *WHATSAPP* NO SENADO FEDERAL

Neste terceiro caso, segundo matéria publicada em 20/03/2016 no portal da GLOBO.COM, a Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc) está utilizando as

redes sociais para tentar aproximar o público que diz 'não gostar de política' com as questões relevantes em aprovação no estado. Ainda de acordo com essa matéria, pela relevância para este estudo, destaca-se os depoimentos seguintes de gestores envolvidos nessa experiência:

"A gente na verdade está encontrando um grande canal para discutir diretamente com as pessoas aquilo que interessa a vida delas, e que necessariamente passa pelo Legislativo", diz a diretora da Comunicação da Alesc, Thamy Soligo.

"Cada vez mais os cidadãos vão entender que essas ferramentas não servem só para tirar foto da comida. Elas podem decidir um processo de governo, de uma maneira muito evidente", diz o especialista em gestão pública André Tamura.

"Os processos legislativos, as decisões governamentais de maneira geral, vão ser mais rápidas, com maior participação dos cidadãos. Eles estão respondendo as demandas que vem em tempo real. Vai ser mais barato", completa Tamura.

Segundo a matéria "Mídias Sociais atraem Geração Z para a política", veiculada no GLOBO.COM, em 2011, a diretoria de Comunicação da Alesc instituiu o *Facebook*. Em seguida, necessitou-se da adaptação do que era produzido pelos canais existentes para a internet. Primeiro com o *Twitter*, depois com o *Facebook* e atualmente o Poder Legislativo de Santa Catarina está presente também no *Instagram*, *WhatsApp*, *Youtube* e até no *SnapChat*. Como consequência da ocupação desse novo espaço virtual, a Alesc foi o primeiro órgão público catarinense a estruturar uma área específica – Gerência de Mídias Sociais – dentro da Diretoria de Comunicação, para administrar essas ferramentas. Um time focado na produção de conteúdo voltado ao meio online foi um dos pontos chave para garantir o sucesso. Com as novas diretrizes, a missão da Diretoria de Comunicação da Alesc foi ampliada. Além de levar as notícias do Parlamento para o cidadão, também traz as informações da sociedade para o Parlamento, fazendo valer cada vez mais a participação social nos debates. Ainda segundo essa matéria, este novo canal é uma ponte para isso, conquistando um segmento jovem que se sentia intimidado a opinar em discussões sobre política e atualmente interage com naturalidade por intermédio de um meio contemporâneo. No *Facebook*, as mensagens mostravam maior descontração nos conteúdos. Uso de memes, vídeos e principalmente a interação direta com os usuários, respondendo aos comentários e

às dúvidas. Outro destaque foi o uso da plataforma como mídia, investindo em patrocínios para alavancar as publicações e alcançar mais pessoas. Neste ano de 2016, iniciou-se atuação no *WhatsApp*, com esse software para troca de mensagens gratuitas pelo *smartphone*. Para participar do *WhatsApp* da Alesc, por meio do serviço denominado de “*WhatsApp – informação na hora*”, o cidadão deve enviar a palavra "Sim" para o número (48) 9960-1127.

Delineamento do estudo

Este estudo se caracteriza, quanto aos seus objetivos, em pesquisa descritiva, uma vez que se pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade, representada pela Participação Cidadã na interação com o TCU, no Estado Brasileiro do Século XXI.

Os dados foram coletados de fontes primárias e secundárias, por meio das seguintes formas: (i) base de dados de processos do sistema Sinergia do TCU; (ii) relatórios e dados de ouvidoria do sistema SISOUVI, fornecidos pela Ouvidoria do TCU; (iii) registros de eventos e planilhas eletrônicas exportadas pela tecnologia *Facebook Insights*, obtidos com a Secretaria de Comunicação do TCU; (iv) questionários aplicados com servidores do TCU, ocupantes de posições chaves e relevantes ao estudo; (v) notícias publicadas em jornais da Internet; (vi) Portais (sites) oficiais de órgãos públicos; (vii) normas (constituição, leis e regimento Interno) aplicáveis ao TCU; (viii) documentos publicados pelo TCU. Registra-se, considerando o objeto deste estudo, que o levantamento foi realizado a partir de um recorte cronológico de cinco anos, correspondente ao período entre 2011 e 2015.

Para a identificação das formas de Participação Cidadã na interação com o TCU, os procedimentos adotados foram de análise qualitativa, uma vez que seguiram a tradição ‘interpretativa’ ou ‘compreensiva’⁵, além de análise quantitativa. Para a verificação das características de Participação Cidadã na interação com o TCU, utilizou-se o software Excel, na geração de estatística descritiva dos dados coletados, e análise quantitativa e qualitativa. Para análise dos dados respondidos nos questionários por meio do software *LimeSurvey*, utilizou-se predominantemente

⁵ Conforme (Patton, 1986).

a técnica de análise qualitativa, combinada com análise quantitativa, também com apoio do software Excel.

Com base no referencial teórico, este estudo adota, como critério para analisar os dados coletados, que a Participação Cidadã na atuação do controle externo da União ocorre tanto por meio da Participação Social quanto da Participação Popular. Ou seja, este estudo considera que houve Participação Cidadã se há dados que evidenciem a interação dos cidadãos com o TCU diretamente (sem o intermédio de instituições - evidenciando a Participação Popular) ou indiretamente (por meio de, por exemplo, espaços e mecanismos institucionalizados - evidenciando exemplo da Participação Social).

Descrito o referencial teórico deste estudo, este artigo aborda, na seção seguinte, a análise da Participação Cidadã na interação com o TCU.

Análise da Participação Cidadã na interação com o TCU

A Participação Cidadã na interação com o TCU pode ocorrer por meio de instrumentos que podem ser considerados tradicionais, a exemplo de denúncias, representações, comunicações de irregularidade e outros registros na Ouvidoria do TCU. Adicionalmente, ao se pensar, de forma multidisciplinar, em Gestão Pública, em Participação Cidadã, em controle externo da União e no Estado Brasileiro do século XXI, sugere-se novas discussões que envolvam, também, conceitos de Governo Aberto e avanços da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), incluindo as Redes Sociais e as Tecnologias Cívicas. Entre essas discussões, destaca-se duas oportunidades de inovação nos paradigmas dessa interação, baseadas na rede social *WhatsApp* e nas Tecnologias Cívicas, as quais serão melhor caracterizadas adiante.

Destaca-se o recente lançamento pelo TCU do aplicativo #EuFiscalizo, segundo a edição nº 103, pela Secretaria de Comunicação do TCU, do Jornal União, do ano 31, de 17/06/2016. Com esse aplicativo, o cidadão pode enviar para esse tribunal sua manifestação em tempo real, de onde estiver, e contribuir, assim, com a fiscalização dos recursos públicos provenientes da União, adicionando evidências por meio de fotos georreferenciadas e de arquivos em formato PDF. Após esse envio, o cidadão acompanhará em “Minhas manifestações” o andamento da sua

mensagem, podendo, inclusive, adicionar mais evidências e informações. Ainda, por esse aplicativo é possível acessar vídeos sobre fiscalizações já realizadas, tirar dúvidas frequentes sobre a atuação do TCU e visualizar mapa interativo que permite localizar a unidade do TCU mais próxima. Há a opção, ainda, de acessar informações separadas por categorias. Esse aplicativo é ilustrado na figura 3 abaixo, que contém 4 telas capturadas em uso real desse aplicativo, observado durante esta pesquisa.

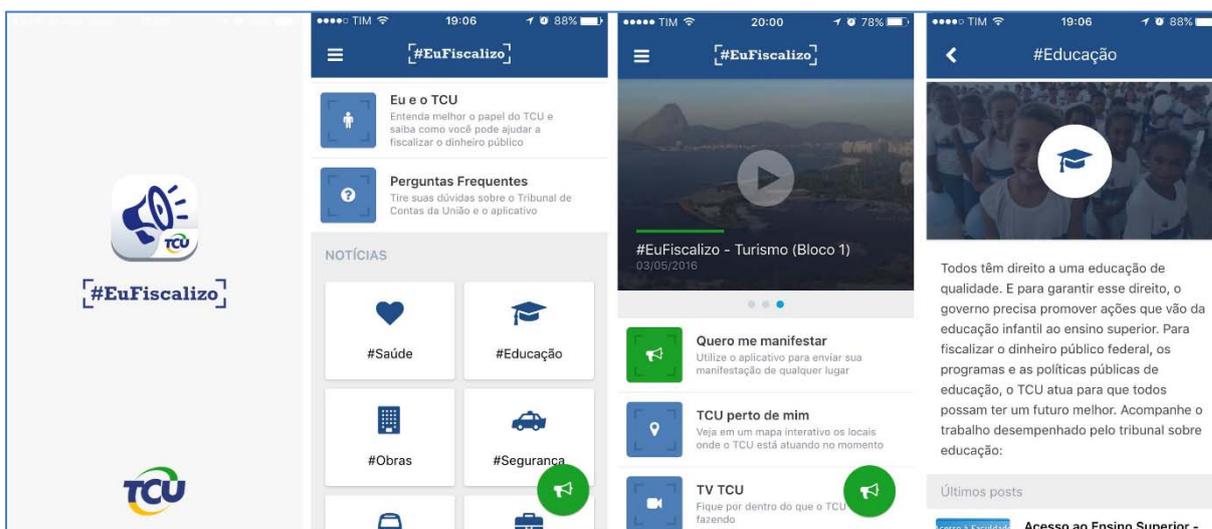


FIG. 3 - APLICATIVO MÓVEL #EUFISCALIZO DO TCU PERMITE A INTERAÇÃO DO CIDADÃO COM O CONTROLE EXTERNO DA UNIÃO

Registra-se, também, que entre outros aplicativos⁶ do TCU – denominados de Sessões, Vista Processual, Publicações de Jurisprudência, Plano de Controle e Contas de Governo 2014 - para esta pesquisa, o aplicativo de Plano de Controle se destaca por fornecer informações úteis para apoiar o exercício da Participação Cidadã na interação com o controle externo da União. Esse apoio ocorre, por exemplo, pelo fato do aplicativo indicar temas de relevância social e econômica que serão objeto de ações de controle nos próximos anos, o que pode ser usado por um cidadão para orientar sua Participação Cidadã.

Combinando-se as competências normativas que estabelecem formas de Participação Cidadã na interação com o TCU, com as iniciativas adotadas pelo referido órgão, as formas pelas quais os cidadãos podem ter interação com essa corte de contas, foram agrupadas e elaboradas na tabela II abaixo.

⁶ disponíveis por meio de pesquisa ao termo “TCU” na loja da *App Store* (para dispositivos com o sistema operacional *iOS*, como o *iPhone*) ou da *Google Play* (para dispositivos com o sistema operacional *Android*).

TABELA II – IDENTIFICAÇÃO DE FORMAS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA INTERAÇÃO COM O TCU

Formas de Participação Cidadã na interação com o TCU
1. Realizar denúncia para o TCU sobre indícios de irregularidades na utilização recursos públicos federais;
2. Realizar comunicação de irregularidade, dando ciência ao TCU de um fato irregular de que se tenha notícia e que poderá auxiliar os trabalhos de fiscalização;
3. Fazer representação ao TCU sobre irregularidade em licitação com recursos públicos federais;
4. Participar de consulta pública do TCU;
5. Participar de audiência pública do TCU;
6. Participar por meio de registro na Ouvidoria do TCU sobre sugestão de aprimoramento, críticas ou reclamações a respeito dos serviços prestados pelo TCU, e, também, a respeito da atuação de agentes públicos que administram recursos públicos federais;
7. Participar via solicitação de pedidos de acesso à informação à Ouvidoria;
8. Participar via solicitação de pedidos de orientação técnica à Ouvidoria;
9. Participar de Evento Diálogo Público do TCU;
10. Participar das redes sociais (<i>Facebook, Twitter, Youtube</i>) do TCU;
11. Participar do blog #EuFiscalizo, em www.eufiscalizo.gov.br/ ;
12. Participar via interação com o Portal do TCU (a exemplo de consultar a publicação dos planos de controle externo, notícias, eventos);
13. Participar via cursos e capacitações pelo Instituto Serzedello Corrêa do TCU;
14. Participar por meio do uso de aplicativos móveis desenvolvidos pelo TCU, com destaque para o #EuFiscalizo, disponíveis nas lojas da <i>Apple Store</i> (para <i>iPhone</i> e outros dispositivos com o sistema <i>iOS</i>) e na <i>Google Play</i> (para smartphones e outros dispositivos com o sistema <i>Android</i>);
15. Participar por meio do uso de Tecnologias Cívicas (construindo aplicativos que usem a Plataforma de Serviços de Dados Abertos do TCU ou consultando e incluindo dados nos aplicativos existentes);

A Participação Cidadã na interação com o TCU foi analisada por meio da verificação das cinco hipóteses seguintes: i) Há Participação Cidadã no controle externo da União, por meio da interação com o TCU; ii) Existem instrumentos que concentram as formas de Participação Cidadã na interação com o TCU ; iii) A

Participação Cidadã na interação com o TCU passou a ocorrer mais intensamente nos últimos anos; iv) A rede social *WhatsApp* é uma forma de Participação Cidadã na interação com o TCU; v) As Tecnologias Cívicas são formas de Participação Cidadã na interação com o TCU.

Em relação à hipótese “i)”, se há Participação Cidadã no controle externo da União, por meio da interação com o TCU, foram coletados, neste estudo, dados sistematizados⁷ sobre os registros de participação dos cidadãos na interação com esse tribunal, de 2011 a 2015, com os sistemas e com as unidades competentes⁸ do Tribunal de Contas da União. Em seguida, esses dados foram consolidados, o que gerou como resultado a Tabela III abaixo.

TABELA III – QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA INTERAÇÃO COM O TCU, DE 2011 A 2015

Forma de Participação Cidadã	Quantidade de participações
Representação	8.680
Denúncia	1.617
Comunicação de irregularidade	5.574
Pedidos de acesso à informação	5.458
Pedidos de orientação técnica	5.437
Outras demandas à Ouvidoria	4.665
Obtenção de informações com a Central Telefônica da Ouvidoria	23.438
Evento Diálogo Público	36
Redes sociais ⁹	191.590
Aplicativos construídos com uso da Plataforma de Serviços de Dados do TCU	4
Total de Participação Cidadã na Interação com o TCU	246.499

De acordo com o exame dos números expostos na Tabela III, é possível verificar um volume considerável de ocorrências de Participação Cidadã na interação com o TCU, alcançando um total de 246.499 participações em 5 anos, o que corresponde a uma média de aproximadamente 135 participações por dia. Destaca-se que a forma de participação por meio de Redes Sociais, embora não

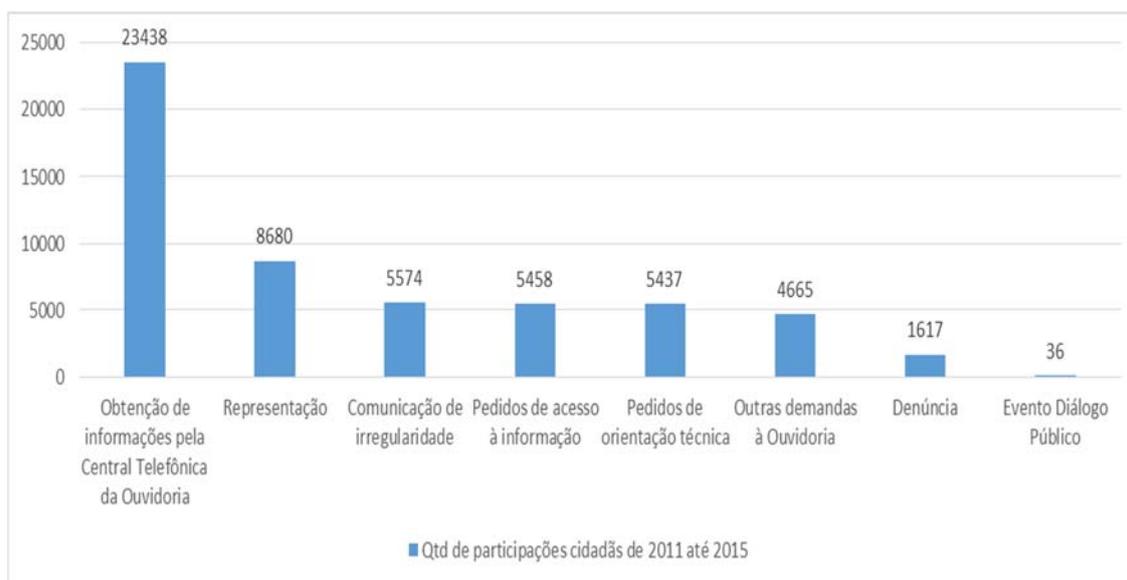
⁷ Os dados de outras formas de Participação Cidadã, não sistematizados, não foram usados por não estarem disponíveis ou por serem de difícil mensuração, o que poderia ser objeto de outra pesquisa.

⁸ Sistema Sinergia e as seguintes unidades do TCU: Ouvidoria, Secom e Seginf.

⁹ Os dados coletados neste estudo sinalizam que a contabilização de envolvimento na página do Facebook do TCU iniciou a partir de 2013.

tenha seus dados de 2011 e 2012 contabilizados nos sistemas e nos arquivos a que esse estudo teve acesso, responde, isoladamente, por 77,7% do total de participações. Ressalva-se que, nesse número, inclui-se uma quantidade não desprezível de participações consideradas sazonais, a exemplo de participações relacionadas a concursos públicos promovidos pelo TCU. Para melhor analisar as demais formas de Participação Cidadã, foi elaborado o Gráfico 1, que não apresenta as participações por meio de redes sociais. Assim, foi elaborado um Ranking da quantidade de Participação Cidadã na interação com o TCU, por forma de participação, conforme exibido no Gráfico 1 abaixo.

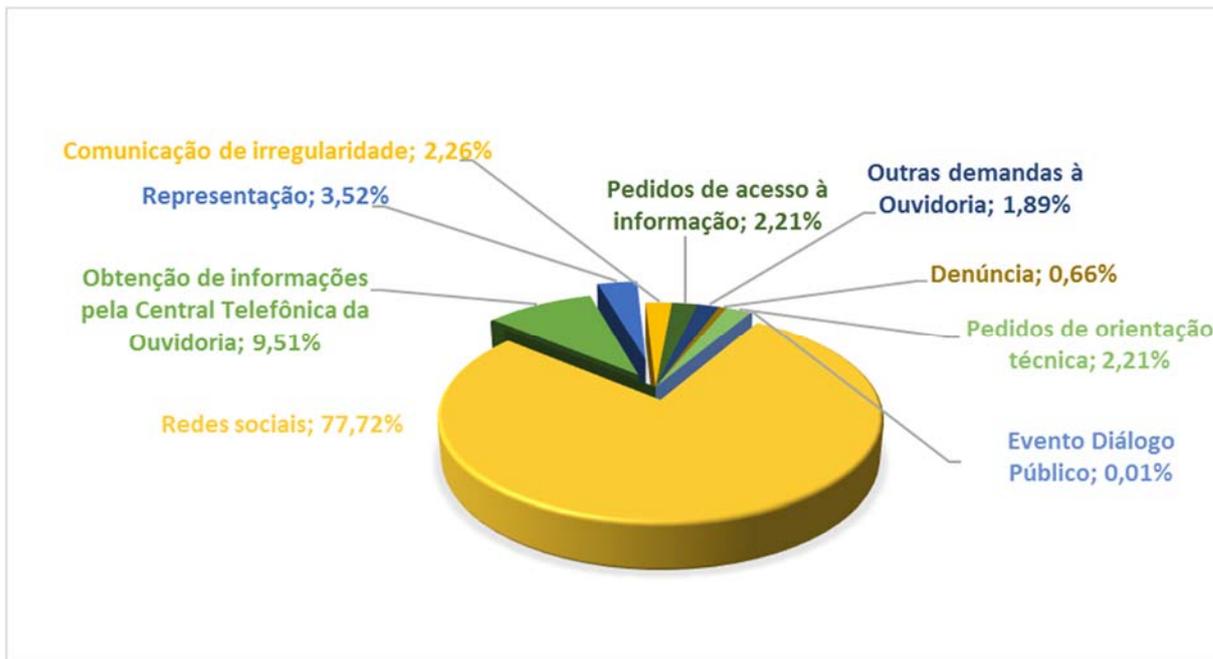
GRÁFICO 1 – RANKING DA QUANTIDADE DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA INTERAÇÃO COM O TCU, POR FORMA DE PARTICIPAÇÃO



Dessa forma, removendo-se as Participações Cidadãs por meio de redes sociais, as três maiores quantidades de Participações Cidadãs no controle externo da União, por meio da interação com o TCU, de 2011 a 2015, foram, de forma ordenada, as seguintes: 1) Obtenção de informações pela Central Telefônica da Ouvidoria; 2) Representação; e 3) Comunicação de irregularidade.

Para verificar se existem instrumentos que concentram as formas de Participação Cidadã na interação com o TCU, construiu-se uma distribuição percentual dos dados daquela Tabela III, o que gerou o Gráfico 2 abaixo.

GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA INTERAÇÃO COM O TCU



Segundo o exame dos números expostos nesse Gráfico 2, é possível verificar, nitidamente, uma predominância das participações cidadãs por meio de Redes Sociais correspondente a 77,7% do total de participações de 2011 até 2015. Em seguida, no segundo e terceiro lugar em termos de concentração, situam-se as participações cidadãs por meio de Obtenção de informações pela central telefônica da Ouvidoria do TCU e as Representações¹⁰, respectivamente, as quais correspondem, a 9,5% e a 3,5% do total de participações de 2011 até 2015.

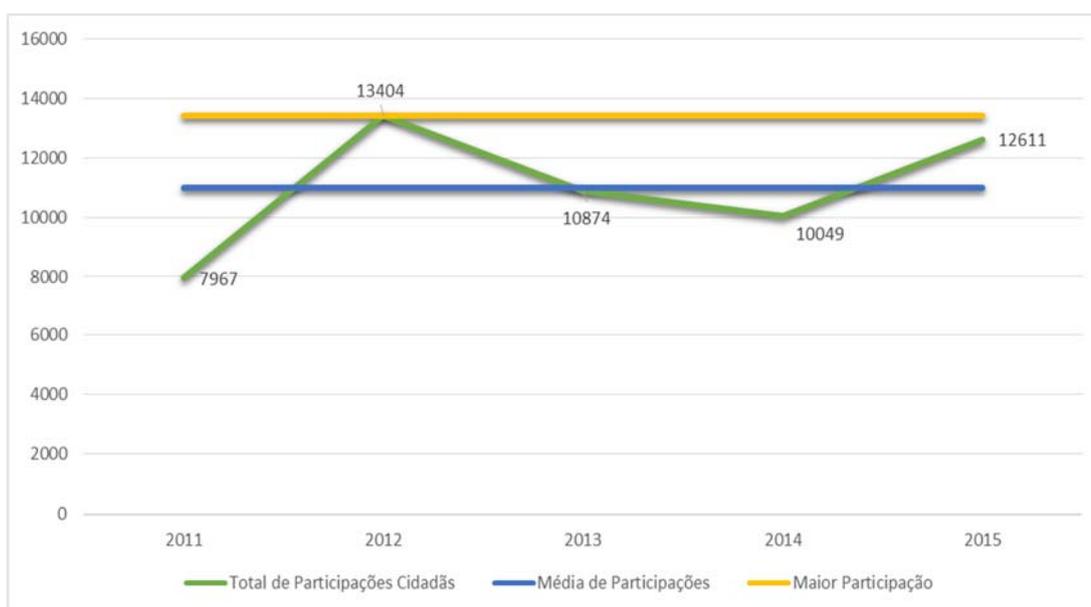
Por meio de questionários, foi perguntado, se, na opinião do entrevistado, ele considera que existem formas de Participação Cidadã (institucionalizadas ou informais) que concentram essa participação na interação com o TCU. A análise das respostas desses questionários indica que 63,16%, e, portanto, a maioria dos pesquisados, responderam “sim”, ou seja, consideram que existem formas de Participação Cidadã que concentram essa participação na interação com o TCU. Ainda, 21,05% dos pesquisados responderam “não” e 15,79% responderam com outras opiniões, não enquadradas nessas anteriores.

Dessa forma, constatou-se que alguns instrumentos concentraram as formas de Participação Cidadã na interação com o TCU, de 2011 a 2015.

¹⁰ A exemplo daquelas registradas por empresas fornecedoras de produtos e serviços, que participam e concorrem em licitações públicas, ou seja, em compras públicas.

Para verificar se a Participação Cidadã na interação com o TCU passou a ocorrer mais intensamente nos últimos anos, foram coletados os dados dos últimos 5 anos sobre os registros de participação dos cidadãos na interação com o TCU, de 2011 a 2015. Em seguida, para se avaliar o comportamento da intensidade dessa Participação Cidadã, comparou-se a quantidade de participações do último ano com o anterior; com a quantidade média de participações nos 5 anos pesquisados; e com o ano de maior participação. Então, esses dados foram processados para se calcular as estatísticas necessárias. Isso permitiu a produção do Gráfico 3 abaixo.

GRÁFICO 3 – QUANTIDADE DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS ÚLTIMOS ANOS, PARTICIPAÇÃO MÉDIA E MÁXIMA



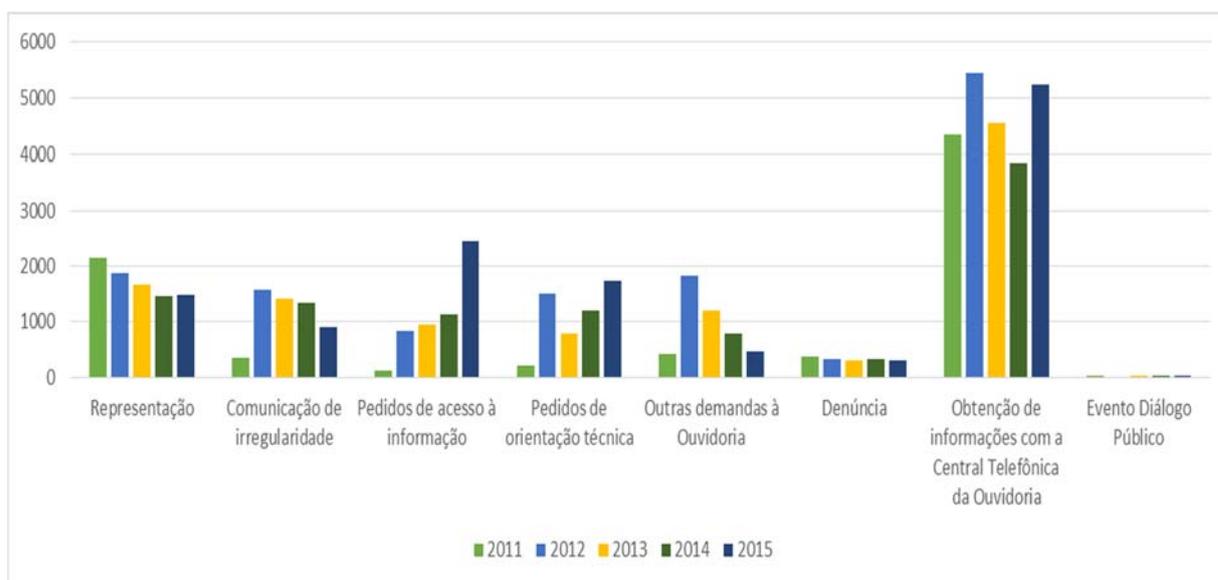
Segundo o exame das curvas expostas nesse Gráfico 3, é possível verificar, com clareza, que a quantidade total de participações cidadãs, representada pela curva verde, no ano de 2015, no valor de 12.611, foi superior à de 2014, no valor de 10.049. Ainda, constata-se que essa quantidade de participações cidadãs no ano de 2015 foi também superior à quantidade média de participações de 2011 até 2015, representada pela curva azul. Porém, essa quantidade de participações cidadãs no ano de 2015 foi inferior ao ano com a maior quantidade de participações, qual seja, o de 2012, que teve um total de 13.404 participações, representado pela curva de cor amarela. Isso se explica pela queda da quantidade de Participações Cidadãs em

2015, em relação a 2012, por meio de representação, de comunicação de irregularidade, de outras demandas à ouvidoria e de denúncia.

Além disso, por meio de questionário, foi perguntado, se, na opinião do entrevistado, ele considera que a Participação Cidadã na interação com o TCU passou a ocorrer mais intensamente nos últimos anos. A análise das respostas desses questionários indica que 73,68%, e, portanto, a maioria dos pesquisados, responderam “sim”, ou seja, consideram que a Participação Cidadã na interação com o TCU passou a ocorrer mais intensamente nos últimos anos. Ainda, 15,79% dos pesquisados responderam “não” e 10,53% responderam com outras opiniões, não enquadradas nessas anteriores.

Ainda, aprofundando a verificação se a Participação Cidadã na interação com o TCU passou a ocorrer mais intensamente nos últimos anos, fez-se análise estatística da quantidade de participações detalhadas por forma de participação. Isso gerou como resultado a produção do Gráfico 4.

GRÁFICO 4 – HISTÓRICO DA QUANTIDADE DE PARTICIPAÇÕES POR FORMA DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ



De acordo com o Gráfico 4, é possível constatar que houve diminuição da quantidade de participações cidadãs para a forma “Representação”. Já para “Comunicações de Irregularidade” e “Outras demandas à Ouvidoria do TCU”, após uma elevação substantiva em 2012, houve uma diminuição nos anos seguintes continuamente. Por outro lado, houve aumento da quantidade de participações cidadãs para as formas “Pedidos de acesso à informação” e “Pedidos de Orientação

Técnica”, com a ressalva do salto na quantidade ocorrida em 2012, que não se manteve no mesmo ritmo nos anos seguintes. Houve estabilização da quantidade de participações cidadãs para a forma “Denúncia” e “Evento Diálogo Público”; Por fim, para a forma “Obtenção de informações com a Central Telefônica da Ouvidoria”, houve diminuição da quantidade de participações cidadãs de 2012 até 2014, com inflexão e aumento dessa intensidade no último ano pesquisado, 2015. Assim, verificou-se que nem todas as formas de Participação Cidadã estão ocorrendo mais intensamente nos últimos cinco anos.

Para verificar se a rede social *WhatsApp* é uma forma de Participação Cidadã foi perguntado aos entrevistados se “iv)”: *“Em sua percepção, enquanto servidor do TCU, você considera que a rede social Whatsapp é uma forma de Participação Cidadã na interação com o TCU?”*. A análise das respostas dessa pergunta indica que 63,16%, e, portanto, a maioria dos pesquisados, responderam “não”, ou seja, consideram que, a rede social *WhatsApp* não é uma forma de Participação Cidadã na interação com o TCU. Por outro lado, destaca-se que 36,85% dos pesquisados responderam “sim” ou “pode vir a ser”, 26,32% e 10,53% respectivamente, sinalizando que aproximadamente 1 a cada 3 dos pesquisados já enxerga essa tecnologia como uma forma real ou em potencial de Participação Cidadã na interação com o TCU. Considerada a relevância para este trabalho e o alinhamento com o tema da Participação Cidadã na interação com o TCU, destacam-se algumas opiniões colhidas na análise qualitativa das respostas dessa pergunta:

“As instituições públicas devem procurar utilizar a maior quantidade possível de meios de comunicação, incluído WhatsApp. Conforme a Citizen engagement in SAIs”.

“Sim, pelo seu alcance e pela sua velocidade”.

“Sim. Dada a capilaridade da ferramenta, pode propiciar um maior controle social mediante denúncias e representações”.

“Sim. O WhatsApp é o ‘meio de comunicação’ mais utilizado hoje; mais que e-mails; mais que telefone; mais que SMS”.

Dessa forma, constatou-se que a rede social *WhatsApp*, até julho de 2016, não é uma forma de Participação Cidadã na interação com o TCU, embora 36,85% dos pesquisados já visualize essa tecnologia como uma forma real ou em potencial de Participação Cidadã na interação com o TCU.

Para verificar se as Tecnologias Cívicas são formas de Participação Cidadã na interação com o TCU, a análise das respostas dos questionários aplicados indica

que 89,47%, e, portanto, a grande maioria dos pesquisados, responderam “sim”, ou seja, consideram que as Tecnologias Cívicas são formas de Participação Cidadã na interação com o TCU. Ainda, apenas 10,53% dos pesquisados responderam “não”. Pela relevância para este estudo e pelo alinhamento com o tema da Participação Cidadã na interação com o TCU, destacam-se algumas opiniões colhidas na análise qualitativa dessas respostas:

“Sem dúvida nenhuma, porque promovem, primeiramente, tempo, uma via moderna de interação com a sociedade, permitindo que as informações fluam nos dois sentidos”.

“Sim, e muito importantes, pois podem ser usadas pelo cidadão para se informar (como no caso do "Meu Remédio"), ou para informar sobre o mau andamento de determinada política pública/programa de governo”.

“Sim, um exemplo são as ONGs que tratam de assuntos referentes às despesas públicas, propiciando maior disseminação de informações à sociedade”.

“Sim, creio que o TCU detém um grande conhecimento sobre assuntos que possam ajudar o cidadão em seu dia a dia. A disponibilização dessas informações/dados em uma linguagem de fácil acesso, direta e simples, pode contribuir sobremaneira à sociedade”.

“Claro que sim. Poderia haver um app para comunicação com a Ouvidoria, propiciando o envio de vídeos e/ou fotos”.

“Sim. Com o mundo cada vez mais "mutante", com rápidas transformações tecnológicas (mormente nos meios de comunicação), a tecnologia a serviço da transparência incrementa a vivência republicana. Se o cidadão deseja conhecer a qualidade do gasto na aplicação dos seus impostos, é dever do Estado (e do TCU) zelar pelo modo de fazer mais eficiente possível”.

“Sim. Divulgação do que fez e coleta de sugestões sobre o que fazer”.

“Sim, pois facilita a aproximação do TCU com sociedade”.

“Acho que a utilização de Tecnologias Cívicas são uma tendência para o futuro da atuação não somente do TCU, com também do Governo no nosso país. Entretanto, deve ser aplicado com a maturidade e profissionalismo que uma instituição de controle merece”.

Dessa forma, com essa verificação, constatou-se que as Tecnologias Cívicas são formas de Participação Cidadã na interação com o TCU.

Conclusões e Recomendações

Esta pesquisa se propôs, sem a pretensão de esgotar o assunto, a identificar formas de Participação Cidadã na interação com o TCU e a analisar características

dessa participação (sua intensidade nos últimos anos e a concentração das formas dessa participação). Ainda, este artigo almejou avaliar se a rede social *WhatsApp* e as Tecnologias Cívicas estão entre essas formas de participação.

Entre os resultados obtidos por este estudo, foram identificadas 15 formas de Participação Cidadã na interação com o TCU e foi constatado que, de 2011 a 2015, houve um total de 246.499 Participações Cidadãs na interação com essa Corte de Contas. Ainda, no exame de características dessas participações, foram analisados os padrões de comportamento da intensidade dessas participações nos últimos cinco anos, a qual se comportou de forma irregular, com altos e baixos, porém com um quantitativo sempre maior do que o de 2011, marco inicial da pesquisa. Também, foram descobertas percepções sobre a concentração dessas formas de Participações Cidadãs, destacando-se que foi apurado que 77,7% dessas participações foram por meio de redes sociais. Além disso, foi verificado que aproximadamente 1 a cada 3 dos pesquisados considera que a tecnologia *WhatsApp* é ou pode vir a ser uma forma de Participação Cidadã na interação com o TCU. Uma vez que este estudo identificou que o *WhatsApp* é forma de Participação Cidadã na interação com o controle externo do TCE-SP, da ALESC, além do caso no Senado Federal, recomenda-se avaliar custos e benefícios de se utilizar essa tecnologia também no TCU, o que seria uma nova forma de Participação Cidadã na interação com o controle externo da União. Essa oportunidade de inovação poderia ser explorada por meio da criação e da disponibilização de canais de comunicação que permitissem a Participação Cidadã na interação com o TCU por meio do uso da rede social *Whatsapp*.

Além disso, foi verificado que, para aproximadamente 9 de cada 10 desses pesquisados, o que representa sua grande maioria, as Tecnologias Cívicas estão entre as formas dessa Participação Cidadã na interação com o TCU. Também, foi identificado que, segundo BALANIUK (2016), há uma plataforma disponível – a Plataforma TCU de Serviço de Dados Abertos, com base na qual alguns aplicativos baseados em Tecnologia Cívica foram construídos, a exemplo dos seguintes: o Nossa Escola - que cria um ambiente de rede social dentro das escolas; o Mapa da Saúde - que facilita o acesso do cidadão à rede de estabelecimentos de saúde em todo o Brasil; o Meu Remédio – que permite ao cidadão consultar o preço máximo de remédios, segundo a ANVISA, e lançar o preço praticado pela farmácia; e o

VacinApp - que oferece uma carteira de vacinação virtual para o cidadão e toda sua família. A partir disso, entende-se que há oportunidade de inovação, baseada em novo processo de ampliação do uso das Tecnologias Cívicas pelo TCU, aplicável também no relacionamento dos cidadãos com a gestão pública jurisdicionada ao TCU.

Num cenário em que essas duas oportunidades de inovação acima fossem adotadas, entende-se que haveria o benefício de a população ter novas ou ampliadas formas para interagir com o TCU. Ainda, por indução, possivelmente, a gestão pública também poderia adotá-las (por iniciativa própria ou se provocada pelo TCU), as quais favoreceriam a tomada de decisões participativas sobre a vida coletiva da população, e, portanto, sobre a própria vida dos indivíduos, permitindo que eles assumissem um papel essencial no progresso de suas cidades, de suas vidas, do Estado e da Sociedade.

Ainda, foi identificado o aplicativo móvel #EuFiscalizo, que permite a interação da Participação Cidadã com o TCU. A partir desse aplicativo e daqueles identificados por BALANIUK (2016), considera-se que há potencial de crescimento do número de aplicativos móveis e/ou baseados em Tecnologias Cívicas, construídos e disponibilizados pelo governo, pelas empresas, pelos cidadãos, por instituições de ensino, pelas ONGs e por outros atores da sociedade. Portanto, pode existir a perspectiva de aumento do uso de aplicativos móveis e das Tecnologias Cívicas pelos cidadãos e pela sociedade, o que poderá elevar a Participação Cidadã na interação com o TCU e na melhoria da gestão pública, em benefício da sociedade. Além disso, entre outras possibilidades desse eventual cenário futuro, entende-se que o aumento dessa interação poderá auxiliar o TCU tanto em auditorias contínuas quanto no aprimoramento e na ampliação de ações de controle externo prévio ou concomitante, mesmo em fiscalizações que demandem alta capilaridade de atuação, podendo endereçar a dimensão geográfica continental do Brasil.

Além disso, a partir das constatações desse trabalho, são apresentadas, a seguir, algumas ideias que podem contribuir para estimular a Participação Cidadã na interação com o Controle Externo da União.

Sugere-se, a partir das respostas que demonstraram preocupação com a qualidade da Participação Cidadã, ou seja, com a possibilidade ou não de seu

aproveitamento, o que, inclusive, justificaria ou não eventuais novos investimentos nessa questão, que o TCU avalie custos e benefícios de prover capacitações práticas sobre os seguintes temas: técnicas concretas de Participação Cidadã na interação com o TCU, especialmente por meio de redes sociais, de aplicativos móveis e de Tecnologias Cívicas e de exercício do controle social efetivo; o uso da Plataforma TCU de serviços de dados abertos para apoiar o desenvolvimento de aplicativos cívicos; e o uso do aplicativo #EuFiscalizo pelo cidadão. Acredita-se que isso mitigaria riscos de eventual baixa qualidade nessas participações, além do que poderia induzir que a administração pública também o fizesse, focando nas peculiaridades do negócio e nas competências de cada órgão ou entidade.

Sugere-se também, posto que um dos insumos que favorece a Participação Cidadã é a disponibilidade de dados da administração pública, e que a produção desses dados é favorecida pela adoção de sistemas de informação, a exemplo, segundo KHOSROW-POUR, dos ERP (*Enterprise Resource Planning*), e que, para governos, são denominados, segundo a OCDE (2009), de GRP (*Government Resource Planning*), e que esses sistemas permitem que se façam o cadastro de dados e bases de dados sejam geradas - entre outras funcionalidades. E, ainda, uma vez que a integração desses dados facilita sua abertura, a qual pode ser auxiliada por tecnologias, segundo KHOSROW-POUR, a exemplo do ESB (*Enterprise Service Bus*), então, que o TCU poderia incluir, em sua abordagem de indução da abertura de dados da administração pública, recomendações ou determinações de adoção dessas tecnologias de GRP, Bases de dados, Integração desses dados e a de ESB pelos órgãos e entidades que lhe são jurisdicionados, a fim de induzir a abertura de dados na administração pública que se utilize de recursos públicos federais.

Ainda, a partir das observações desta pesquisa, sugere-se o estudo de se avaliar custos e benefícios de se desenvolver formas de incentivos aos cidadãos que prestarem relevantes serviços à administração pública ou à sociedade. Exemplo disso poderia ser o desenvolvimento de novos e relevantes aplicativos de Tecnologias Cívicas; a criação e compartilhamento de dados úteis para cidadãos, governo, empresas ou academia; a elaboração de capacitações que agreguem valor às já publicamente existentes; a participação decisiva em ações de controle, a

exemplo da inclusão de evidências decisivas no aplicativo móvel #EuFiscalizo do TCU, além de denúncias de qualidade, aproveitáveis pelo TCU, entre outras.

Com relação à inexistência de sistemática de medição e consolidação das várias formas de Participação Cidadã na interação com o TCU, especialmente da efetividade e da eficácia dessa participação, observada neste estudo, sugere-se a avaliação dos custos e dos benefícios de se criar mecanismos que implementem essa sistemática, diante da sua importância.

Nesse contexto, entende-se que um desafio que se coloca hoje é a necessidade de ampliação da indução da Participação Cidadã na interação com o TCU e com a gestão pública, que pode ser auxiliada com a produção de conhecimento sobre identificações e características acerca dessa participação. Com isso, poder-se-ia otimizar essa participação e, ao mesmo tempo, colaborar com o aperfeiçoamento da atuação do TCU e da gestão pública. Assim, essa união de forças dos cidadãos com o TCU e com a gestão pública estaria não só ajudando no enfrentamento de crises sócio-político-econômicas, como também colaboraria com a construção de um Estado Brasileiro Inteligente no Século XXI.

Indica-se que outras pesquisas podem estudar qual o impacto que essa Participação Cidadã na interação com o TCU tem diretamente sobre o funcionamento desse tribunal e indiretamente sobre a administração pública e a sociedade. Exemplo disso seria o estudo de quantas e quais Participações Cidadãs resultam em ações de controle externo por parte do TCU, e induzem iniciativas da administração pública e/ou da sociedade. Destaca-se que, a partir das observações deste estudo, entende-se que esse outro estudo de impacto teria grande probabilidade de enfrentar problemas de complexidade e dificuldades intrínsecas e institucionais, associáveis à natureza de exercícios de avaliação de impacto tal como o indicado.

Outra possibilidade de pesquisa, para melhor compreensão da Participação Cidadã por meio de redes sociais, envolve um estudo que se foque no tratamento do conteúdo dessas participações, a exemplo das abordagens da mineração de texto (*text mining*).

Outra oportunidade de aprofundamento de estudo seria o papel das redes sociais e das Tecnologias Cívicas na Participação Cidadã no Estado Brasileiro.

Ainda, entende-se que pode ser estudada uma avaliação de custos e benefícios da adoção de um índice de Participação Cidadã na Gestão Pública brasileira, por exemplo, um iParticipaçãoCidadã, o que poderia ter o risco positivo de auxiliar no desafio não só de se calcular a efetividade de políticas públicas mas também no de aumentar a transparência, a responsividade e a transformação da administração pública brasileira em prol de práticas de Governo Aberto e de um Estado Brasileiro do Século XXI.

Pelo exposto, entende-se que a Participação Cidadã na interação com o TCU no Estado Brasileiro do Século XXI é uma realidade e pode ser exercida por, pelo menos, 15 formas diferentes, identificadas nesta pesquisa. Também, a partir da análise dessas participações e de suas características, pelo seu alto número de participações, posicionando-se em primeiro lugar em comparação com as outras, é razoável supor que a forma de participação por meio de redes sociais superou um estágio inicial e se encontra em estágio de amadurecimento. Ainda, baseando-se no número de pesquisados do TCU, que, em sua grande maioria, concordam que as Tecnologias Cívicas estão entre as formas de Participação Cidadã na interação com esse tribunal, supõe-se que há possibilidade de ampliação dessa participação. Isso representaria um potencial de progresso no paradigma de engajamento e colaboração dos cidadãos com o controle externo da União.

Finalmente, entende-se que o ciclo virtuoso da soma de forças da Participação Cidadã na interação com o TCU e dos avanços da Tecnologia da Informação e Comunicação, combinado com o movimento de Governo Aberto, terão o condão de aperfeiçoar práticas de gestão pública benéficas ao Estado Brasileiro do Século XXI, propulsionando a transformação do Estado Brasileiro em um estado inteligente, de excelência, mais responsivo, com menos corrupção, e de sólidos benefícios sócio-político-econômicos-intelectuais para os cidadãos, empresas, academia, ONGs, administração pública e os demais atores da sociedade brasileira.

Referências bibliográficas

BALANIUK, R. Engajamento social apoiado em aplicativos cívicos. **Jornal União do TCU**, Brasília, p. 6, 27/04/2016.

BERARDI, L. **A tecnologia da informação em tempos de reconstrução estatal: reflexão sobre representação política e Participação Cidadã na era da informação.** Revista de direito constitucional e internacional. n. 63, v. 16, 2008. p. 163 a 178.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade - Para uma Teoria Geral da Política.** Rio de Janeiro: Paz de Terra, 1987. p. 145.

BOURGON, J. **Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo.** Revista do Serviço Público, vol. 61, no 1 - ISSN:0034/9240. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Jan/Mar 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** - texto constitucional promulgado em 05/10/1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº1/92 a 46/2005 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União** e dá outras providências. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm. Acesso em 21/02/2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução 246, de 30 de novembro de 2011. Altera o **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**, aprovado pela Resolução TCU nº 155 de 2002. 2011. Boletim do Tribunal de Contas da União, especial, n. 1. Brasília: TCU, 2015.

Code for America - CfA. **CODE FOR AMERICA'S - FIRST INTERNATIONAL PARTNERSHIPS.** Disponível em <https://www.codeforamerica.org/media/docs/codeforall/CfAll-casestudy.pdf>. Acesso em 19/05/2016.

Code for America - CfA. **WHAT WE DO.** Disponível em <https://www.codeforamerica.org/why-government>. Acesso em 20/05/2016.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. **Declaração de Governo Aberto da OGP.** Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de->

conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf. Acesso em 20/02/2016.

GADOTTI, M. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. In: Conae 2014: “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”. Evento realizado de 19 a 23 de novembro de 2014, em Brasília/DF.

GLOBO.COM. **Alesc usa redes sociais para aproximar público do debate político**. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2016/03/alesc-usa-redes-sociais-para-aproximar-publico-do-debate-politico.html>. Acesso em: 16/05/2016.

GLOBO.COM. **Mídias Sociais atraem Geração Z para a política**. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/especial-publicitario/assembleia-legislativa-de-santa-catarina/noticia/2016/04/midias-sociais-atraem-geracao-z-para-politica.html>. Acesso em: 16/05/2016.

KHOSROW-POUR, Mehdi. **Encyclopedia of Information Science and Technology, Third Edition**. IGI Global, 2014. 10.384 p.

MANIN, B. **A democracia do público reconsiderada**. Novos Estudos 97, Novembro de 2013.

OCDE. **OECD e-Government Studies Rethinking e-Government Services User-Centred Approaches: User-Centred Approaches**. OECD Publishing, 2009. 240 p.

Open Government Partnership - OGP. From commitment to action. Disponível em http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/leaflet_no.pdf. Acesso em 20/02/2016.

PRIETO-MARTÍN, P. **E pur si muove!’ La participación electrónica más allá de los galimatías académicos**. GIGAPP Estudios Working Papers, 25, 2012.

POLLITT, C. et al. **Desempenho ou Legalidade? Auditoria Operacional e de Gestão Pública em Cinco Países**. Belo Horizonte, MG: Editora Fórum, 2008.

SANTOS, J. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Revista do TCU, v. 33, n. 94, Brasília: TCU, out/dez 2002.

Secretaria de Comunicação do TCU. **Aplicativo móvel aproxima cidadão do TCU**. Jornal União do TCU, Brasília, p. 1-2, 17 jun. 2016.

Senado Federal. **TV Senado - Alô Senado**. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/noticias/TV/Programa.asp?p=71>. Acesso em: 19/05/2016.

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Ouvidoria do Tribunal de Contas implanta atendimento por WhatsApp**. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/6524-ouvidoria-do-tribunal-de-contas-implanta-atendimento-por-WhatsApp>. Acesso em: 09/05/2016.

VALEJO, Renina Sangermano. **Interação entre ouvintes e Rádio Senado: um estudo de caso sobre a implementação do WhatsApp**. Brasília/DF: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 06/08/2015. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516972/TCC_Renina%20Sangermano%20Valejo.pdf?sequence=3. Acesso em: 10/05/2016.

Tiago Marafante Lins de Souza

Pós-graduando em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Graduado em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atualmente é servidor público federal.

contato: tiagolins2312 at gmail.com.