UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (FIC)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO (PPGCOM)

HELOÍSA RODRIGUES DE LIMA

Comunicação Pública para o controle externo: análise da Política de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

GOIÂNIA
2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

[X] Dissertação [ ] Tese [ ] Outro*:_____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Heloísa Rodrigues de Lima

3. Título do trabalho

COMUNICAÇÃO PÚBLICA PARA O CONTROLE EXTERNO: ANÁLISE DA POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento [X] SIM [ ] NÃO[1]

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:
a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.
Casos de embargo:
- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.

Documento assinado eletronicamente por **Tiago Mainieri De Oliveira**, **Professor do Magistério**

Superior, em 27/09/2022, às 08:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **HELOÍSA RODRIGUES DE LIMA**, **Discente**, em 27/09/2022, às 09:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3219658** e o código CRC **E918D915**.

Referência: Processo nº 23070.040251/2022-12 SEI nº 3219658

HELOÍSA RODRIGUES DE LIMA

Comunicação Pública para o controle externo: análise da Política de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Informação e Comunicação (FIC) da Universidade Federal de Goiás (UFG) como requisito para obtenção do título de Mestre em Comunicação.
Área de Concentração: Comunicação, Cultura e Cidadania.
Linha de Pesquisa: Mídia e Cidadania.
Orientador: Professor Doutor: Tiago Mainieri de Oliveira
Coorientadora: Professora Doutora Kátia Kélvis Cassiano

GOIÂNIA
2002

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Lima, Heloisa Rodrigues de
Comunicação Pública para o Controle Externo [manuscrito] : análise da Política de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso / Heloisa Rodrigues de Lima. - 2022.
CLVIII, 158 f.

Orientador: Prof. Dr. Tiago Mainieri de Oliveira; co-orientadora Dra. Katia Kélvis Cassiano.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Informação e Comunicação (FIC), Programa de Pós Graduação em Comunicação, Goiânia, 2022.
Bibliografia. Anexos. Apêndice.
Inclui siglas, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Comunicação pública. 2. Tribunais de contas. 3. Esfera pública. I. Oliveira, Tiago Mainieri de, orient. II. Título.

CDU 007

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº **26/2022** da sessão de Defesa de Dissertação de **Heloisa Rodrigues de Lima**, que confere o título de Mestra em **Comunicação**, na área de concentração em **Comunicação, Cultura e Cidadania**.

Aos **dois dias de setembro de dois mil e vinte e dois,** a partir das **nove horas**, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **"COMUNICAÇÃO PÚBLICA PARA O CONTROLE EXTERNO: ANÁLISE DA POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO"**. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, Professor Doutor **Tiago Mainieri de Oliveira (PPGCOM/FIC/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professora Doutora **Nelia Rodrigues Del Bianco (PPGCOM/FIC/UFG),** avaliadora titular interna, e Professor Doutor **João José Azevedo Curvello (PPGCOM/FAC/UNB),** avaliador titular externo; com a participação de todos por videoconferência. Durante a arguição os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho**.** A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata aprovada pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor **Tiago Mainieri de Oliveira**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos **dois dias de setembro de dois mil e vinte e dois**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

Documento assinado eletronicamente por **Tiago Mainieri De Oliveira**, **Professor do Magistério Superior**, em 27/09/2022, às 22:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Nelia Rodrigues Del Bianco**, **Usuário Externo**, em 28/09/2022, às 10:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **João José Azevedo Curvello**, **Usuário Externo**, em 28/09/2022, às 13:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3222904** e o código CRC **2F8E55DB**.

Referência: Processo nº 23070.040251/2022-12 SEI nº 3222904

Aos brasileiros que perderam suas vidas não apenas em decorrência do terrível vírus, mas também do negacionismo científico e da omissão e da ineficácia do Estado, e às suas famílias enlutadas. E aos que sobreviveram para contar uma história de força, coragem e superação.

AGRADECIMENTOS

Às gerações que lutaram pela materialização do sonho da Constituição Cidadã e, aos que a partir dela, dedicaram-se quixotescamente à construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, abrindo brechas para que invisíveis, como eu e minha família já fomos um dia, pudessem tornar-se sujeitos de direitos.

À escola e universidade públicas, que a despeito de tantos e reiterados ataques e mazelas, acolheram a mim e a tantos outros, contribuindo para lapidar espíritos críticos e inquietos. Sou imensamente grata por terem me aberto as portas do conhecimento do ensino fundamental à pós-graduação *stricto sensu*.

Aos brasileiros, especialmente aqueles a quem foram negadas as mais básicas oportunidades, que com o suor do seu trabalho digno e subvalorizado, contribuíram para financiar toda a minha formação.

Minha gratidão mais genuína e profunda aos amigos Kennedy e Tarssys, por toda acolhida fraternal e apoio. Agradeço a generosa amizade e por não me deixarem desistir dos meus sonhos. À professora Nélia Del Bianco, uma intelectual brilhante e uma mulher admiravelmente forte e lúcida, que me mostrou quanta generosidade há em uma crítica sincera e justa.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Goiás e aos queridos colegas do mestrado, que apesar da convivência restrita ao virtual, me ajudaram a produzir conhecimento a despeito das incertezas e traumas causados por pandemia, demonstrando cotidianamente admirável resiliência e empatia. Que um dia possamos desfrutar da convivência física! Aqui, abro um parêntese para agradecer meu orientador, Tiago Mainieri, sempre empático, respeitoso, gentil, generoso. Sem ele, eu teria desistido antes do Exame de Qualificação. E à minha coorientadora Kátia Kelvis Cassiano, que realizou toda a coleta e tratamento dos dados do Instagram do TCE-MT, além de me oferecer conforto e estímulo durante a jornada.

Aos meus amados amigos Fabrícia, Laura, Renato, Alex, Luiz, Yael, Valéria, Adriana, Ana Paula, Jaqueline e Silvana, por tanto apoio, tanto carinho, tanta alegria compartilhada, tanto amor. Que privilégio ter vocês na minha vida.

Às admiráveis jornalistas Viviane Maia e Priscila Oliveira que antes de mim trilharam os árduos caminhos da ciência e me estimularam a perseguir o sonho do mestrado, não obstante as dificuldades inerentes de se dedicar aos estudos enquanto se exerce um cargo de liderança.

À minha querida equipe do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, admiravelmente parceira nas batalhas diárias por uma comunicação pública de Estado comprometida com a democracia e a cidadania e que tanto me apoiou durante esse percurso.

A todos os servidores e membros do TCE-GO, pelo respeito, trocas e aprendizados. Tenho muito orgulho de atuar em um órgão que agrega tantas pessoas admiráveis, que estimula a formação contínua de seus servidores e membros. Aos ex e atuais servidores do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, que me auxiliaram durante toda a pesquisa.

Minha mais profunda gratidão a Deus e à vida, especialmente pela minha família. Aos que tenho a alegria de ter ao meu lado, e aos que continuam vivos na minha memória e saudade. Todo amor e reconhecimento à minha mãe, Ruth. Meu anjo da guarda, mulher forte, generosa e incansável. E aos meus irmãos Luzilene e Heloismar, à querida sobrinha e afilhada Tamarys, companheiros de tantas jornadas, parceiros de tantas batalhas, que compreenderam minhas ausências e silêncios e me deram forças quando duvidei de mim. Obrigada pela linda trajetória de superação que seguimos construindo juntos.

Às irmãs, Genilda e Fátima, que tive a incalculável felicidade de conhecer durante a pandemia, e aos sobrinhos Hugo, Danubia, Joana e Catarina, meus mais sinceros e profundos agradecimentos pela oportunidade de ressignificar ausências, e dar os primeiros passos rumo à superação de distâncias e omissões e à construção de uma história de companheirismo e afeto.

RESUMO

O trabalho consiste em um estudo de caso sobre a Política de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e seus reflexos nas práticas de comunicação daquele órgão autônomo, responsável pelo controle externo da administração pública estadual e dos municípios daquele Estado. A pesquisa buscou compreender em que medida a Política de Comunicação daquele órgão se aproxima dos princípios da comunicação pública adotados pela Associação Brasileira de Comunicação Pública. Bem como entender o quanto as práticas profissionais da Secretaria de Comunicação do TCE-MT são influenciadas por aquela Resolução Normativa. Para a pesquisa empírica foram utilizadas as técnicas de análise de documentos e de entrevistas em profundidade feitas, principalmente, com profissionais de comunicação que atuam ou atuaram na Secom do TCE-MT. Também foi realizada análise comunicacional no perfil da instituição no Instagram, entre fevereiro de 2017, quando foi criado, e 31 de dezembro de 2021. Os dados foram extraídos por meio de uma solução computacional que realizou conexão com a API Restful da rede social. Foram utilizadas técnicas de mineração de dados para fazer sua análise exploratória descritiva, com objetivo de identificar similaridades de contexto na informação veiculada na rede social e sumarizar quantitativamente as publicações. A escolha do TCE-MT foi motivada pelo fato de, a despeito de o Mato Grosso ser um Estado periférico e de base agrária, figurar entre os primeiros lugares em três diferentes *rankings* de transparência. Do ponto de vista teórico, a dissertação se baseou na pesquisa bibliográfica de conceitos como comunicação pública, esfera pública, cidadania, interesse público e democracia. Também foram abordadas as atribuições dos tribunais de contas e as possíveis contribuições dessas instituições para a consolidação de um modelo de comunicação pública de Estado, visando à participação dos cidadãos na administração pública e consolidação da democracia. Os resultados obtidos revelaram que a Política de Comunicação daquele órgão, embora centrada nos objetivos estratégicos da instituição, reflete parcialmente os princípios da comunicação pública. Apesar de a política não ser integralmente seguida, há evidências de que os processos comunicativos daquele tribunal de contas seguem princípios importantes da comunicação pública. Contudo, tanto a política, quanto a produção, subestimam os princípios voltados ao diálogo e à interação.

Palavras-chave: comunicação pública; tribunais de contas; esfera pública.

ABSTRACT

The work consists of a case study on the Communication Policy of the Mato Grosso State Court of Accounts and its reflexes on the communication practices of that autonomous public agency, responsible for the external control of the state and municipal public administration in that state. The research tried to understand to what extent the Communication Policy of that public agency is close to the principles of public communication adopted by the Brazilian Association of Public Communication. As well as to understand how much the professional practices of the Communication Department of the TCE-MT are influenced by the Normative Resolution. For the empirical research the techniques of document analysis and in-depth interviews were used, mainly with communication professionals who work or have worked in the TCE-MT's Secom. A communicational analysis was also conducted on the institution's profile on Instagram, between February 2017, when it was created, and December 31, 2021. The data were extracted through a computational solution that connected to the Restful API of the social network. Data mining techniques were used for descriptive exploratory analysis of the data, with the goal of identifying context similarities in the information posted on the social network and quantitatively summarizing the publications. The choice of the TCE-MT was motivated by the fact that, despite Mato Grosso being a peripheral, agrarian-based state, it’s court of accounts is among the first places in three different transparency rankings. From a theoretical point of view, the work was based on bibliographic research of concepts such as public communication, public sphere, citizenship, public interest, and democracy. The attributions of the courts of accounts and the possible contributions of these institutions to the consolidation of a model of state public communication, aiming at the participation of citizens in public administration and the consolidation of democracy, were also addressed. The results obtained revealed that the Communication Policy of that public agency, although focused on the strategic objectives of the institution, partially reflects the principles of public communication. Although the policy is not fully followed, there is evidence that the communication processes of that account court follow important principles of public communication. However, both the policy and the production underestimate the principles of dialogue and interaction.

Keywords: public communication; courts of accounts; public sphere.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 — Ranking de *Disclosure* dos Tribunais de Contas

Figura 2 — *Disclosure* Informacional dos TCEs da Região Centro-Oeste

Figura 3 — Tabela Transparência Brasil — Índice de Transparência dos TCs

Figura 4 — Tabela Transparência Brasil — Índice de Qualidade de Informações dos TCs

Figura 5 — Metodologia KDD

Figuras 6, 7 e 8 — Objetivos estratégicos do TCE-MT

Figura 9 — Mapa estratégico do TCE-MT 2016/2021

Figura 10 — Composição do TCE-MT

Figura 11 — Linha do Tempo

Figura 12 — Missão/Visão e Valores e do TCE-MT (2009)

Figura 13 — Valores, Visão e Missão da Comunicação do TCE-MT (2009)

Figura 14 — Sugestão de organograma da Assessoria Especial de Comunicação

Figura 15 — Públicos de Interesse do TCE-MT

Figura 16 — Estrutura da Secom TCE-MT (2013)

Figura 17 — Organograma Resolução Normativa 1 de 2017

Figura 18 — Matriz de Negócio

Figura 19 — Cargos Secom TCE-MT

Figura 20 — Organograma Secom — TCE-MT

Figura 21 — Nuvem de palavras das publicações no Instagram

Figura 22 — Dendrograma da classificação das publicações do Instagram

Figura 23 — Dendrograma detalhado da classificação das publicações no Instagram

Figura 24 — Análise Fatorial de Correspondência

Figura 25 — Dendrograma detalhado da classificação das publicações no Instagram (2019)

Figura 26 — Análise Fatorial de Correspondência (2019)

Figura 27 — Análise Fatorial de Correspondência (2020/2021)

Figura 28 — Dendrograma da classificação das publicações do Instagram (2020/2021)

Figura 29 — Dendrograma detalhado da classificação das publicações no Instagram (2020/2021)

Quadro 1— Objetivo de pesquisa e categorias de análise

Quadro 2 — Diretrizes estabelecidas pela Política de Comunicação efetivamente cumpridas

Quadro 3 — Prioridade de Divulgação

Quadro 4 — Valores do TCE-MT e princípios da Comunicação. Aproximações possíveis com os princípios da comunicação pública
Quadro 5 — Produção da Secom do TCE-MT — 01 de janeiro a 17 de março de 2022
Quadro 6 — Exemplos de publicações por classe
Quadro 7 — Exemplos de publicações por classe (2019)
Quadro 8 — Exemplos de publicações por classe (2020/2021)
Quadro 9 — Triangulação de técnicas de coletas de dados

LISTA DE SIGLAS

Aecom Assessoria Especial de Comunicação

API Interface de Programação de Aplicação (Aplication Programming Interface em inglês)

Atricon Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

CP Comunicação Pública

MMD-TC Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas

MPC Ministério Público de Conta

Pnafe Programa de Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros

Promoex Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros

Secom Secretaria de Comunicação

TCEs Tribunais de Contas dos Estados

TCE-MT Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

TCM Tribunal de Contas do Município

TCs Tribunais de Contas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO **12**

1.1 Justificativa 16

1.2 Objetivos 19

1.2.1GERAL **19**

1.2.2 ESPECÍFICOS **19**

2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA **21**

2.1 Comunicação Pública e Interesse Público 28

2.2 Comunicação Pública, Cidadania e Democracia 30

2.3 Esfera pública e comunicação pública 32

3 TRIBUNAIS DE CONTAS, TRANSPARÊNCIA E ESTÍMULO AO CONTROLE SOCIAL **36**

3.1 O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso 44

4 POLÍTICA E PROCESSOS DE COMUNICAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO: UM ESTUDO DE CASO **52**

4.1 As técnicas de coleta e análise de evidências 54

4.1.1 Análise comunicacional no Instagram **55**

4.1.2 Análise de Documentos **56**

4.1.3 ENTREVISTAS em profundidade **57**

5 A POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO DO TCE-MT COMO CONSEQUENCIA DA MODERNIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO **529**

5.1 Os impactos da mudança da composição do Pleno do TCE-MT 67

5.2 Primeira Política de Comunicação do TCE-MT e a consolidação da Assessoria Especial de Comunicação 76

5.3 Atualização da Política de Comunicação em um contexto de consolidação da estrutura da Secom 83

5.4 A atual estrutura da Secom do TCE-MT 93

5.5 As modalidades dos produtos da Secom do TCE-MT de acordo com as suas funcionalidades estratégicas 99

5.6 Entrevistas — Entre a prática e a normatividade 101

5.7 Análise comunicacional do Instagram do TCE-MT pela ótica da comunicação pública 111

5.8 Triangulação dos resultados da pesquisa 129

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS **131**

REFERÊNCIAS 135

APÊNDICE 1 140

APÊNDICE 2 142

ANEXOS 154

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema os processos comunicativos desencadeados pelos tribunais de contas, órgãos autônomos responsáveis pelo controle externo da administração pública no Brasil, que atuam em auxílio ao Poder Legislativo. Para isto, foi realizado um estudo de caso sobre os impactos da Política de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso nos processos comunicativos sob a curadoria da Secretaria de Comunicação da instituição. Além da pesquisa empírica, o trabalho traz um debate teórico sobre a comunicação pública e suas contribuições para a consolidação da democracia.

> A delimitação de um objeto de pesquisa relacionado à comunicação pública dependerá, inicialmente, do seu reconhecimento em um determinado contexto histórico específico. A partir disso, é preciso que ocorra um processo de identificação de atores e instituições envolvidas, assim como seus respectivos interesses. A identificação das contradições privado/público é essencial às análises sobre a comunicação pública exercida pelas instituições em regimes democráticos. Da mesma maneira, essa oposição importa na análise de debates existentes em torno de temas de interesse público com potencialidade para mobilizar instituições públicas, organizações privadas e a sociedade civil no exercício de seus respectivos interesses e poderes. (WEBER; LOCATELLI, 2022, p. 148).

Esta pesquisa surgiu da observação do importante papel que pode ser desempenhado pelos tribunais de contas, especialmente no que diz respeito ao estímulo à participação popular e ao controle social, aqui sinônimo de controle exercido pela sociedade, sobre a administração pública. A pesquisadora atua desde 2017 como diretora de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), ocupando um cargo em comissão. Integra ainda a Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública).

É importante lembrar que se soma ao dever de fazer comunicação com foco no interesse público, como as demais instituições estatais, o fato de essas cortes de contas serem fiscais da transparência. Nesta condição, é fundamental que possam dar o exemplo. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso foi escolhido como objeto de estudo por se destacar em *rankings* nacionais de transparência mesmo estando fora das regiões Sul e Sudeste — aquelas com maior Índice de Desenvolvimento Humano do País.

A pesquisa foi articulada a partir da premissa de que os processos comunicativos desencadeados pelos poderes, órgãos e entidades públicos, sejam eles de caráter informativo ou publicitário, não podem fugir dos princípios da Administração Pública determinados pela Constituição da República Federativa do Brasil (1988), sendo eles legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Esses princípios, em grande medida, convergem para o conceito de comunicação pública. Aqui, comunicação pública é entendida como aquela que: a) privilegia o interesse público; b) centraliza o processo no cidadão; c) trata comunicação como um processo mais amplo do que informação; d) adapta os instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses do cidadão; e) trata a comunicação como um todo uno (DUARTE, 2012, p. 59). Os esforços desse trabalho foram no sentido de compreender as conexões entre a prática e a normatividade.

> Compreende-se o normativo como a expressão do dever ser, do desejável; uma possibilidade, reivindicação ou imposição formalizada por algum consenso coletivo anterior de como o ente ou entes deveriam se apresentar ao mundo. Não se pode esquecer que a norma é objeto de permanente disputa por distintos grupos e sua força varia conforme a própria institucionalidade, quer no campo da Cultura ou do Direito, por exemplo. Nesta perspectiva, o normativo e o fático estão em permanente tensão e retroalimentação por grupos da sociedade que disputam o hiato que vai da permanência das coisas no estado em que estão até a mudança radical apontada pela própria norma. (WEBER; LOCATELLI, 2022, p. 150).

A partir dessas constatações, foi formulada a seguinte pergunta de pesquisa: Em que medida a Política de Comunicação do TCE-MT contribui para que os processos de comunicação sob curadoria da Secretaria de Comunicação daquela corte de contas estejam em sintonia com os princípios da comunicação pública?

Do ponto de vista teórico, o trabalho teve o objetivo de contribuir para a consolidação do conceito de comunicação pública e a sua importância para a cidadania e a democracia. Ao longo dos capítulos é apresentado como relativamente recente o foco no interesse público — que ganhou expressão no Brasil a partir da década de 1980 — e se contrapõe a uma tradição de comunicação governamental com caráter de propaganda no País, fenômeno iniciado na década de 30 do século passado, com a chegada ao poder de Getúlio Vargas (MATOS; NOBRE, 2013) que se manteve mais ou menos inalterado durante a ditadura militar e continua permeando a comunicação dos governos no período democrático.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527/2011, em vigor desde 2012, regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas, possibilitando a qualquer pessoa, física ou jurídica, receber dados dos órgãos e entidades sem a necessidade de apresentar motivo. Três anos antes, em 2009, a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009) já havia estabelecido a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

As duas normas reforçaram o compromisso constitucional com o princípio da publicidade, tornando (ao menos em tese) a transparência nas informações públicas regra e o

sigilo, exceção. Os regramentos impuseram uma nova forma de relacionamento entre as instituições e a população. A partir desses marcos ficou mais nítida a noção de que as ações de comunicação da Administração Pública devem ter como objetivo principal a conscientização social. Ao dar transparência aos seus atos, destaca Oliveira (2012), as instituições permitem que a sociedade seja abastecida de informação, condição mínima para que o cidadão possa participar das decisões dos governantes.

A concretização do direito ao acesso à informação é um fator essencial para o fortalecimento da democracia. Dotar os cidadãos de informações possibilita que eles possam exercer a cidadania de forma ativa. Ao receber informações relevantes para si, a tendência é de se manterem interessados e buscarem acesso aos direitos que possuem.

Por outro aspecto, as instituições públicas produzem e custodiam milhões de dados e de informações, os quais, como regra, são públicos e, por isso, podem e devem ser utilizados em benefício da sociedade. Com a adoção de ferramentas tecnológicas, essas informações podem ser facilmente revertidas em serviços úteis à população. Desde a disponibilização dos horários de atendimento de médicos nos postos de saúde, até um aplicativo que aponta onde os consumidores podem adquirir bens de consumo pelo menor preço. Não faltam exemplos de como a informação pública pode ser transformada em serviços para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Assim, o acesso à informação e o uso de dados pelas instituições precisam ser vistos como valiosos ativos públicos.

Desta forma, as entidades públicas devem ser concebidas como espaços abertos, de interação com a sociedade, extrapolando os muros da burocracia para chegar ao cidadão. “É a instituição que ouve a sociedade, que atende às demandas sociais, procurando, por meio da abertura de canais, amenizar os problemas cruciais da população, como saúde, educação, transportes, moradia e exclusão social” (KUNSCH, 2013, p. 4). Pierre Zémor (2009) complementa essa reflexão ao observar que a comunicação pública “é a troca e o compartilhamento de informações de utilidade pública ou de compromissos de interesses gerais. Ela contribui para a conservação dos laços sociais”.

A pesquisa levou em consideração que a comunicação pública pode também ser um indicador da robustez da democracia em um determinado País, ou mesmo instituição. Portanto, em tempos que as instituições e a própria democracia são colocadas em xeque, o tema ganha uma relevância ainda maior.

O estudo manteve em perspectiva a tradição brasileira de comunicação governamental marcada pelo personalismo e pela predominância do caráter persuasivo em detrimento ao dialógico. Esse arcabouço teórico foi fundamental para a interpretação das evidências coletadas

durante o trabalho e para a produção de conhecimento que contribua para práticas comunicacionais mais democráticas e comprometidas com os ideais da cidadania também nos tribunais de contas.

A dissertação traz um capítulo teórico em que são discutidas as imbricações entre comunicação pública e administração pública; comunicação pública e interesse público; comunicação pública, cidadania e democracia e comunicação pública e esfera pública.

O terceiro capítulo contextualiza os tribunais de contas, enfocando as transformações que ocorreram de forma heterogênea nesses órgãos a partir da Constituição de 1988 e apresenta o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso como objeto de pesquisa, mostrando o quanto a instituição tem se destacado quanto à transparência. O quarto tem caráter metodológico, e apresenta o estudo de caso propriamente dito, que se baseia nos processos de comunicação daquela corte de contas e leva em consideração a existência de uma política formal de comunicação. Como técnicas de coleta de dados foram utilizadas a análise de documentos, a análise de entrevistas em profundidade e ainda uma análise comunicacional realizada no Instagram daquela corte de contas (@tcematogrosso), no período que compreende a criação do perfil em fevereiro de 2017 e dezembro de 2021.

Os dados foram extraídos, em duas ocasiões diferentes, por meio de uma solução computacional em linguagem de computação *Python*. Depois do pré-processamento e limpeza dos dados, as publicações foram submetidas à mineração de dados utilizando o *software* Iramuteq, que cria categorias a partir de padrões de repetição de palavras de um mesmo grupo semântico. Por conta da pandemia, não foi possível realizar observação presencial das rotinas daquela unidade, e a dinâmica de trabalho, que não incluía reuniões periódicas, impediu a observação *on-line*.

O quinto capítulo apresenta os resultados. A partir das técnicas já mencionadas, foram analisadas a primeira Política de Comunicação da Instituição (2009), a atualização do documento em 2017, a estrutura da Secom e a produção de conteúdo para o Instagram. Os achados foram tensionados com os princípios de comunicação pública (MEDEIROS; CHIRNEV, 2021). Os produtos da Secom, por sua vez, foram examinados a partir de categorias de modalidades de produtos de comunicação estabelecidos por Weber (2011). Também foi observado se as prioridades definidas pela Política de Comunicação em vigor são colocadas em prática naquela unidade.

Ao final, verificou-se que as Políticas de Comunicação, embora construídas a partir de conceitos ligados à Comunicação Organizacional, e tendo sido elaboradas a partir de técnicas de relações públicas, em muitos momentos expressam compromisso com os princípios da

comunicação pública. Contudo, é notório que os princípios voltados para o diálogo e a interatividade com o cidadão têm sido, até o momento, subdimensionados pela Secom do TCE-MT (entrevistas indicaram, porém, que estão em planejamento iniciativas neste sentido). O que não significa dizer que a instituição não tenha se dedicado ao tema por meio de unidades, como Ouvidoria e Secretaria de Articulação Institucional. Quanto à Política de Comunicação, observou-se a sua implantação parcial.

1.1 Justificativa

Buscas em bancos de teses e dissertações demonstraram que a maioria das pesquisas sobre tribunais de contas são realizadas em áreas como Direito e Administração. Foi encontrada uma dissertação que trata da contribuição dos meios de comunicação de massa para o avanço da transparência no Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (OLIVEIRA, 2012), desenvolvida em programa de pós-graduação de Ciências Sociais. Outro trabalho que trata de transparência e tribunais de contas foi desenvolvido em um Programa de Pós-graduação de Ciência da Informação sob o título Lei de Acesso à Informação no Contexto dos Tribunais de Contas: a pragmática da transparência a partir da filosofia da linguagem de Ludwig Wittgeinsten, de Deila Salino.

Há, portanto, algumas pesquisas realizadas avaliando a transparência dessas cortes de contas. Contudo, não foram encontrados estudos publicados no repositório da Capes[1] sob a perspectiva da comunicação pública (consulta realizada em novembro de 2020). Os trabalhos localizados, em grande medida, concentraram-se na avaliação dos portais de transparência (transparência passiva), levando em consideração, especialmente, a disponibilização de informações de gestão orçamentária e financeira.

Investigar a correlação entre a existência de Política de Comunicação formalizada por meio de decisão colegiada e o considerável desempenho do TCE-MT em três *rankings* diferentes de transparência pelo prisma do conceito de comunicação pública foi o que motivou o trabalho ora apresentado. A despeito da polissemia do conceito, segundo Weber (2011) não há como prescindir da comunicação pública quando o objeto da pesquisa é a comunicação produzida pelo Estado. “Comunicação pública é categoria de análise necessária às ações comunicativas do Estado democrático determinadas pelo interesse público (WEBER, 2011, p. 105).

[1] https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/

A partir das observações já elencadas, foi formulada a seguinte pergunta de pesquisa: Em que medida a Política de Comunicação do TCE-MT contribui para a que os processos de comunicação sob curadoria da Secretaria de Comunicação daquela corte de contas estejam em sintonia com os princípios da comunicação pública?

Aqui, foram utilizados como referencial os 12 princípios da comunicação pública elencados por Medeiros e Chirnev (2021, p. 10-11), sendo eles: a) garantir o acesso amplo à informação; b) fomentar o diálogo; c) estimular a participação; d) promover os direitos e a democracia; e) combater a desinformação; f) ouvir a sociedade; g) focar no cidadão; h) ser inclusiva e plural; i) tratar a comunicação como política de Estado; j) garantir a impessoalidade; k) pautar-se pela ética e l) atuar com eficácia.

Definida a pergunta de pesquisa, concluiu-se que o método mais adequado para a obtenção das respostas seria o estudo de caso. O presente trabalho abordou do ponto de vista da comunicação, um fenômeno organizacional e social, com implicações políticas.

> O estudo de caso é uma investigação empírica que
> * investiga um fenômeno contemporâneo (o "caso") em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando
> * os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes. (YIN, 2015, p. 17).

A pesquisa partiu do pressuposto que os princípios da comunicação pública anteriormente mencionados estão em profunda sintonia com os da administração pública, estabelecidos pela Carta Magna. Assim, fazer comunicação pública seria uma imposição da Constituição Brasileira a todos os órgãos públicos.

> [...] as democracias exigem que governos e instituições de Estado publicizem suas ações e estabeleçam relações por meio de sistemas poderosos de tecnologia e de profissionais, designados pela prescrição constitucional e a normatividade da comunicação pública. Significa entender que toda informação, propaganda, discurso político e produto comunicacional veiculados devem obedecer ao interesse público, mas evidentemente que o Estado resvala para disputas simbólicas e políticas em torno de seus projetos e, assim, evidencia a promoção de interesses privados devido à premência do poder, a projetos políticos e ao desejo de conquistar opiniões e imagem pública favoráveis. (WEBER; LOCATELLI, 2022, p. 144).

Ademais, na condição de fiscais da administração pública, caberia aos tribunais de contas serem exemplo. Portanto, o nível de comprometimento dessas cortes de contas com a comunicação pública pode ser considerado um indicativo importante da qualidade da comunicação das instituições públicas no Brasil.

> A delimitação de um objeto de pesquisa relacionado à comunicação pública dependerá, inicialmente, do seu reconhecimento em um determinado contexto histórico específico. A partir disso, é preciso que ocorra um processo de identificação de atores e instituições envolvidas, assim como seus respectivos interesses. A identificação das contradições privado/público é essencial às análises sobre a comunicação pública exercida pelas instituições em regimes democráticos. Da mesma maneira, essa oposição importa na análise de debates existentes em torno de temas de interesse público com potencialidade para mobilizar instituições públicas, organizações privadas e a sociedade civil no exercício de seus respectivos interesses e poderes. (WEBER; LOCATELLI, 2022, p. 148).

A pesquisa investigou em que medida a Política de Comunicação de um tribunal que se destaca entre os mais transparentes está em sintonia com o interesse público e impacta seus processos comunicativos. Os resultados obtidos podem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e da comunicação públicas de Estado no Brasil e em Goiás. Para além dos aspectos normativos o estudo levou também em consideração a práxis comunicativa.

Foram utilizadas diversas técnicas de coleta de dados e evidências quantitativas (obtidas por meio de mineração de texto) e qualitativas nesse estudo, como análise de entrevistas e de documentos. Também foram realizadas pesquisas exploratórias e revisão bibliográfica. Para consolidação dos achados, foi realizada triangulação das fontes de evidências.

Do ponto de vista teórico o trabalho procurou abordar as imbricações entre comunicação pública, cidadania e democracia. Embora um órgão público seja o objeto do estudo de caso, a pesquisa não desconsiderou que comunicação pública não se restringe à comunicação do estado, ou governamental, como classificam alguns autores. Segundo Brandão (2014), a comunicação pública pode ter múltiplos emissores e propósitos e não deve ser confundida com eles. Em vez disso, o conceito guarda mais afinidade com o público a que se destina e seus interesses. Assim, comunicação pública não se restringe ao poder público.

Autoras como Matos (2013) e Koçouski (2013) a definem como processo de comunicação entre Estado e sociedade civil, ressaltando o seu caráter político. Os processos de comunicação que os órgãos e entidades públicos desencadeiam, ainda que não tenham o mesmo alcance que os meios de comunicação de massa, destaca Weber (2011), concorrem com as versões apresentadas pela comunicação mediática. Para a autora, a despeito da prática comunicativa das instituições públicas nem sempre se pautar idealmente somente pelo interesse público, ainda assim pode contribuir para estimular o debate sobre assuntos relevantes para a sociedade civil, incentivando a participação cidadã.

> É da comunicação de Estado, desta rede que determina a comunicação pública, que emergem indicadores para aferir um poder específico capaz de, simultaneamente: efetuar processos de accountability, promover projetos políticos, propor uma

> adequada imagem pública; fazer propaganda; e ampliar a sua capacidade de competir com a informação gerada pelas mídias de massa. (WEBER, 2011, p. 105).

Espera-se que o conhecimento produzido a partir desta pesquisa seja utilizado para aperfeiçoar a comunicação do TCE-MT, dos demais tribunais de contas do Brasil e da administração pública em geral, servindo de subsídio à reflexão sobre as práticas de comunicação adotadas pelos órgãos públicos.

1.2 Objetivos

1.2.1GERAL

Compreender em que medida a Política de Comunicação do TCE-MT contribui para a que os processos de comunicação sob curadoria da Secretaria de Comunicação daquela corte de contas estejam em sintonia com os princípios da comunicação pública.

1.2.2 ESPECÍFICOS

a) Analisar, a partir do conceito de comunicação pública, a produção do TCE-MT no Instagram desde a sua criação em 2017 até o final de 2021.

b) Compreender a relação entre o normativo (Política de Comunicação e demais documentos) e a prática comunicativa.

c) Compreender os processos que levaram o TCE-MT a formalizar a sua Política de Comunicação ainda na primeira década deste século.

No Quadro 1 são apresentados resumidamente os objetivos de pesquisa e a categorias de análise que guiaram todo o trabalho empírico.

Quadro 1— Objetivo de pesquisa e categorias de análise

	Objetivos	**Conceitos de análise**	**Categorias de análise**	**Indicadores**
A pesquisa se propôs	Analisar a Política de Comunicação e os processos comunicacionais do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso coordenados pela SECOM	Política de Comunicação	Tipos de política de Comunicação (Bueno, 2021) Estrutura da Secom	Análise de documentos: resoluções normativas (05/2009 01/2017, que tratam da Política de Comunicação da instituição, e resoluções e portarias defindindo estrutura e área de atuação da Secom.

Para	Em que medida a Política de Comunicação do TCE-MT e os processos de comunicação sob curadoria da Secretaria de Comunicação daquela corte de contas estão em sintonia com os princípos da comunicação pública	Comunicação Pública	Princípios da Comunicação Pública (Medeiros e Chirnev)	Análise de documentos Análise de entrevistas
Com a finalidade de	Descobrir em que medida o TCE-MT, órgão responsáveis pelo controle externo da administração pública municipal e estadual de Mato Grosso contribui, por meio dos seus processos de comunicação, para o estímulo ao controle social e ao fortalecimento da democracia	Comunicação pública Democracia Cidadania Controle social	Princípos da Comunicaçaõ Pública: Amplo acesso à informação, promoção de direitos e democracia, foco no cidadão, tratamento da comunicação como política de Estado e garantia da impessoalidade (MEDEIROS e CHIRNEV) Modalidades de produtos desenvolvidos pelos sistemas de comunicação pública de Estado e as estratégias de comunicação e disputa de opinião (WEBER 2011)	Conteúdo publicado no Instagram entre 2017 e 2021 (extração de dados por mineração de texto, e classificação quantitativa por meio do software Iramuteq) Produtos de comunicaçãod da Secom
O que permitiu	Entender a relação entre os processos de comunicação do TCE-MT, o Planejamento estratégico e as atribuições da instituição.	Interesse público, planejamento estratégico comunicação pública e comunicação institucional,	CF, Constituição do Estado de Mato Grosso	Resultados de pesquisas de opinião pública – segmento sociedade. Planos estratégicos de longo prazo.

Fonte: Elaboração própria .Adaptado de BOOTH, W. C., COLOMB, G. G., WILLIAMS, J. M. A arte da pesquisa. São Paulo: Martins Fontes, 2000, pag. 56 a 58.

2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Comunicação pública é conceito polissêmico, que tem conquistado a atenção e um número crescente de pesquisadores no Brasil a partir do final da década de 1990. Para este trabalho, foi levado em consideração que a comunicação pública ultrapassa o caráter normativo, indo além de estabelecer um conjunto de regras voltadas para um ideal de comunicação entre governo e sociedade. Sem, contudo, desprezar a importância desse referencial.

> Estudar empiricamente a comunicação pública, portanto, é identificar atores, relações, discursos, mídias e produtos comunicacionais quanto à sua responsabilidade a partir do preconizado em dispositivos legais, constitucionais e especialmente orientados pela postura ético-moral para além da sua função eminentemente fática e imediata. (WEBER; LOCATELLI, 2022, p 142-143).

Os debates sobre comunicação pública tiveram início no meio acadêmico brasileiro em 1998, quando Elizabeth Pazito Brandão e Heloíza Matos apresentaram artigos sobre o tema no Intercom daquele ano (BRANDÃO, 2016). A origem do conceito retoma ao final da década de 1980, quando o francês Pierre Zémor fundou a *Association Communication Publique.* Os trabalhos de Zémor, porém têm características mais técnicas e pragmáticas, voltados para a "gestão de estruturas do Estado e para métodos de implementação de práticas de comunicação pública, e não para o aprofundamento teórico" (BRANDÃO, 2016, p. 114).

> Para Zémor (1995 [2005], p. 5), as finalidades da comunicação pública não podem ser dissociadas daquelas inerentes às instituições públicas, cujas funções são: a) informar; b) escutar; c) contribuir para assegurar a relação social e; d) acompanhar as mudanças de comportamento e das organizações sociais. O interesse geral, segundo o autor, é o resultado de compromissos entre indivíduos e grupos da sociedade unidos por um "contrato social", num quadro em que se inscrevem leis, regulamentos, jurisprudências. (KOÇOUSKI, 2013, p. 43).

No Brasil, um modelo de comunicação governamental com foco no interesse público começou a ganhar relevância a partir da Redemocratização, em 1985, e da Constituição Federal de 1988, denominada Constituição Cidadã. A Carta Magna prevê em seu artigo 37 que a administração pública brasileira deve se pautar pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (transparência) e eficiência. Assim, todos os órgãos e entidades da administração pública brasileira têm de embasar as suas práticas, inclusive as comunicativas, nestes princípios.

A transparência dos atos de governo, bem como a participação popular — preferencialmente não limitada à mera escolha de representantes — são basilares nas democracias. Para Bobbio (1986) é lugar-comum esse regime de governo ser descrito como

poder visível. A democracia seria, então, o "poder público em público." Haswani (2013) sustenta que dar publicidade aos atos de governo, como previsto na Constituição, é fundamental para as democracias.

> O princípio da publicidade é um pressuposto indispensável no contexto das instituições políticas das democracias: nelas, o poder deve expor publicamente suas ações e a motivação delas, permitindo a constatação dos seus argumentos por parte da opinião pública. (HASWANI, 2013, p. 30).

Dado o imperativo constitucional, e mesmo os princípios basilares da democracia determinarem que a comunicação do Estado seja focada no cidadão, impessoal, ética, transparente e eficiente, é compreensível que a comunicação pública seja vista eminentemente como estatal.

> A comunicação pública se compõe de ações informativas, consultas de opinião e práticas de interlocução, em qualquer âmbito, postas em marcha por meio do emprego de recursos públicos, mediante processos decisórios transparentes, inclusivos e abertos ao acompanhamento, críticas e apelações da sociedade civil e à fiscalização regular dos órgãos de controle do Estado. Quanto às suas finalidades, a comunicação pública existe para promover o bem comum e o interesse público, sem incorrer, ainda que indiretamente, na promoção partidária (do partido do governo), religiosa ou econômica de qualquer pessoa, grupo, família, empresa, igreja ou outra associação privada. (BUCCI, 2015, p. 69).

Contudo, debates de interesse público sobre temas pertinentes ao relacionamento entre Estado e sociedade também podem ser desencadeados pelo mercado ou pela sociedade civil organizada. Weber (2011) destaca que as novas formatações do capitalismo exigem práticas e discursos voltados para a responsabilidade social, fazendo, por exemplo, que organizações privadas e organizações não governamentais tenham de se somar à defesa do interesse público. A diferença, porém, é que do ponto de vista normativo, é dever do Estado promover essa comunicação de interesse público, plural e transparente.

Vários autores brasileiros convergem para o fato de que o fator determinante da comunicação pública não se restringe ao promotor/emissor, mas ao "objeto que a mobiliza" (KOÇOUSKI, 2013). Sendo assim, trata-se da comunicação com o olhar voltado para a coletividade "não sendo ancorada na perspectiva de resultados particulares como vendas ou promoção de imagem" (KOÇOUSKI, 2013).

> Dessa forma, a comunicação no âmbito estatal deve ser tratada pelo viés da comunicação pública, como o reconhecimento do direito do cidadão – não apenas em seu contato direto com o Estado, mas também quando é representado por meio da imprensa ou de qualquer outro tipo de coletividade – de ser informado sobre atos dos governos/administrações. No Brasil, essa prerrogativa vai ao encontro do princípio constitucional da publicidade. E ademais o uso da comunicação social para fins de

> promoção pessoal, partidária ou ideológica é inconstitucional: infringe o princípio da impessoalidade. (KUNSCH, 2013, p. 54).

Matos e Nobre (2013) lembram que, para além de um conjunto de normas voltadas para a administração pública, a comunicação pública se realiza, principalmente, no processo de diálogo entre poder público e sociedade, resgatando o conceito habermasiano de esfera pública. Matos (2009, *apud* NOBRE e GIL 2013, p. 17), define a comunicação pública como aquela que ocorre "naquele campo que entremeia a sociedade e o Estado e no qual uma pluralidade de vozes toma seu lugar".

Kunsch (2013), afirma que a Comunicação Pública em suas várias vertentes e significações pode ser compreendida de acordo com quatro concepções básicas: a) comunicação estatal; b) comunicação da sociedade civil organizada que atua na esfera pública em defesa da coletividade; c) comunicação institucional dos órgãos públicos para promoção da imagem, dos serviços e das realizações do governo; e d) comunicação política, com foco mais nos partidos e nas eleições.

> Os estudos recentes de comunicação pública têm embasado as principais diferenças entre comunicação pública, governamental e política. A propósito Jorge Duarte (2011, p.126), ao situá-la em um contexto mais amplo, deixa claras essas delimitações: "Comunicação governamental trata dos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo o executivo e a sociedade". Quanto à comunicação política, essa "diz respeito ao discurso e à ação na conquista da opinião pública em relação a ideias ou atividades que tenham relação como poder". Já "a comunicação pública se refere à interação e ao fluxo de informação vinculados a temas de interesse coletivo". (KUNSCH, 2013, p. 7).

Matos e Nobre (2013) descrevem a Comunicação Pública como muito próxima à comunicação política. Deixando claro que não estariam se referindo a esta última como aquela estratégica, com foco na persuasão. Mas como sinônimo de uma troca de informações visando à deliberação política.

> Comunicação política é o campo de estudos que compreende a atividade de determinadas pessoas e instituições (políticos, comunicadores, jornalistas e cidadãos) nas quais se produz um intercâmbio de informações, ideias e atitudes que envolvem os assuntos públicos. Em outras palavras, a comunicação política é o intercâmbio de signos, sinais ou símbolos de qualquer espécie entre pessoas físicas ou sociais, com o que se articula a tomada de decisões políticas, assim como a aplicação destas na sociedade.
> [...]
> Poder-se-ia dizer que a comunicação pública é cidadã e que a comunicação política é democrática. A comunicação pública é cidadã porque visa a uma interação para um acordo de saber entre cidadãos: um entendimento comum acerca de assuntos relevantes na esfera deliberativa pública. A comunicação política é democrática porque visa a uma interação para uma ação entre gestores da coisa pública: uma decisão e a aplicação dessa decisão na pólis. Assim, a comunicação pública seria comparativamente mais intensiva no uso de capital comunicacional; e a comunicação

> política seria relativamente mais intensiva no uso de capital social. (MATOS; NOBRE, 2013, p. 21-22).

Para esses autores, comunicação pública e comunicação política, portanto, teriam papeis complementares para o processo deliberativo que se instauraria nas sociedades democráticas.

Embora a comunicação de Estado tenha de ser obrigatoriamente "pública", portanto, focada no cidadão e voltada para os interesses coletivos, a tradição brasileira revela a opção por um modelo cuja centralidade está no caráter persuasivo, materializado na propaganda e voltada para interesses políticos, de grupos ou até mesmo pessoais.

> A ideia é julgada às vezes ingênua ou utópica por detentores momentâneos do poder para quem comunicação, ainda e infelizmente, é considerada apenas um tipo de concessão paternalista, de angariar apoio, instrumento de persuasão, manipulação, sedução, para disputa ou manutenção do poder, ou, nas versões menos refinadas, um fenômeno da natureza que pode ser deixado ao acaso ou ao improviso. (DUARTE, 2012, p. 61).

Bucci (2015) também critica a tradição de uso de recursos públicos para a promoção de propaganda com interesses pessoais ou político-partidários. Segundo ele, seja por meio de emissoras estatais, ou pela veiculação de publicidade nos veículos tradicionais de comunicação, em todos os poderes e esferas federativas a regra tem sido a de um "Estado emissor", que se recusa a ouvir a sociedade, e que "monologa sem se abrir ao diálogo" (BUCCI, 2015, p. 16). Ele ressalta que a comunicação pública é uma ferramenta que deveria estar ao alcance dos cidadãos e o dever do Estado de informar apenas se consuma quando dados da gestão pública estão à disposição dos cidadãos com uma linguagem compreensível, didática.

Essa comunicação estatal com foco na propaganda teve início na década 30 do século passado com a chegada ao poder de Getúlio Vargas (GUIMARÃES; MATOS, 2013; MATOS; NOBRE, 2013) e nunca deixou de ser prevalente, em períodos ditatoriais ou democráticos. Uma breve análise histórica, porém, aponta para mudanças importantes ao longo do tempo.

Se durante os governos Vargas o personalismo era extremado e o foco era o próprio presidente, durante a ditadura militar, segundo Matos e Gil (2013, p. 19) o culto ao líder foi substituído pela valorização das instituições como "garantidoras da unidade, do desenvolvimento, da paz social e a segurança." Em comum, os dois regimes ditatoriais mantiveram forte censura sobre os meios de comunicação.

Sob os militares a TV ocupou o espaço que outrora fora do rádio. Os militares contribuíram, assim, para a profissionalização das agências de publicidade que produziam

propaganda para a TV e para a consolidação da Rede Globo como maior conglomerado de comunicação do País. Matos e Gil (2013) apontam esse novo modelo com predomínio televisivo como um dos fatores que acabou contribuindo para a queda dos militares e para a redemocratização do País.

No governo Sarney (o primeiro civil) o mote da comunicação passou a ser o marketing social, mobilizando a sociedade a favor do governo. Fernando Collor, o primeiro presidente eleito, se destacou por usar o marketing político altamente profissionalizado. Sob a gestão Itamar Franco a comunicação de governo enalteceu valores de mercado, apresentando a globalização como um fenômeno positivo e reforçando a mensagem da interiorização do desenvolvimento e combate à corrupção.

Nos governos de Fernando Henrique Cardoso as campanhas de comunicação passaram a valorizar a participação da sociedade civil e destacar o processo de desenvolvimento econômico e social. Até por conta da sua formação acadêmica, Fernando Henrique Cardoso defendia a comunicação como algo primordial para o funcionamento da democracia. Brandão (2012), lembra que foi na gestão do ex-presidente filiado ao PSDB que foi criado o Programa Continuado de Aperfeiçoamento Profissional em Comunicação de Governo, voltado para a qualificação de gestores de comunicação para órgãos públicos, a cargo da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). As mudanças, porém, foram incipientes.

> Embora o ambiente político indicasse uma consolidação democrática (com partidos disputando visibilidade e instituições sociais desfraldando suas bandeiras), a comunicação governamental não escapou do tradicional, instrumentalizando-se a partir das estratégias de marketing e do uso intensivo da mídia. A inovação aprofundou-se com a internet na metade dos anos 90, com os governos começando a usar as novas tecnologias para a prestação de informação pública (sites como balcões de serviços). Todavia, as ferramentas de debate (fóruns e sistemas de comunicação instantânea) na rede permaneceram subutilizadas, sem estimular a participação do cidadão. (NOBRE; GIL, 2013, p. 21).

A partir do final dos anos 1990, embora o Executivo concentrasse o maior aparato de comunicação e fosse responsável pelos mais expressivos investimentos em anúncios nos grandes veículos de comunicação midiática, nota-se um movimento de criação de canais próprios de comunicação por outros poderes. A TV Senado foi criada em 1996; A TV Câmara, dois anos depois e a TV Justiça — que passaria a transmitir as sessões do Supremo Tribunal Federal ao vivo—, em 2002.

Mudanças mais profundas, porém, viriam a partir de 2002, já nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva. De acordo com Brandão (2012) a comunicação pública ganhou sentido de

“informação para a cidadania”. Foram promovidos vários cursos para técnicos da área e, em 2003, apresentada a proposta de Política Nacional de Comunicação. Nesse período foram registradas várias iniciativas voltadas a estimular a participação de setores da sociedade em debates sobre temas relevantes à coletividade. Também foram realizadas diversas conferências, nas esferas nacional, estaduais e municipais voltadas para temas como saúde, educação, meio ambiente, ciência e tecnologia entre outros.

Signates (2019) lembra que foi no segundo governo Lula realizou-se a Conferência Nacional de Comunicação, sob o tema Comunicação: meios para a construção de direitos e cidadania na era digital. Boicotada pela grande mídia — especialmente a Rede Globo — os debates foram esvaziados. E os projetos que dali nasceram, como o de implementação do Conselho de Comunicação não foram adiante.

Tentativas de fortalecer e garantir a independência dos canais públicos de radiofusão também podem ser observadas nesta época. Em 2007, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) foi consolidada a partir da união da Empresa Brasileira de Comunicação (Radiobrás) com a Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto (Acerp).

> A criação da EBC, embora significasse um nível de compromisso do governo petista com a finalidade pública dos canais públicos e educativos, foi considerada pontual e insatisfatória pelos estudiosos do ramo. Lopes (2015) queixou-se da falta de uma legislação que desse especificidade ao papel das emissoras educativas, avaliando que o “governo federal evitou confrontar os interesses locais e regionais dos concessionários educativos” (Lopes, 2015, p. 13) Montenegro, Teles e Santos (2017, p. 2) deram razão á crítica e previram que “conjuntura política atual o próprio caráter público da TV Brasil está ameaçado.” (SIGNATES, 2019, p. 55).

Desde o fim do governo Dilma, no entanto, fica evidente o abandono desses esforços — ainda que embrionários — no sentido de promover uma comunicação voltada para os interesses da sociedade (isso se acentuou a partir de 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro). Tanto os canais públicos de comunicação passaram por desmonte, quanto os processos comunicativos passaram a ter como foco os interesse do grupo no poder.

> Tem sido flagrante e sem precedentes o claro desprezo à comunicação pública pelo governo Bolsonaro. Ao discurso autoritário agrega-se uma visão simplista e fortemente ideológica dos problemas nacionais, um drástico contexto que culmina no desmonte de áreas estratégicas para a cidadania brasileira, como o meio ambiente, a questão indígena, o fomento à pesquisa e ao ensino superior, o enfrentamento da miséria e da desigualdade social e – como não poderia deixar de ser – das estruturas estatais de comunicação pública e educativa. Estas, aparelhadas e colocadas à serviço da propaganda governamental, perdem seus princípios orientadores basilares, tais como o interesse público, a participação social e a comunicação cidadã. (SIGNATES, 2019, p. 57).

A despeito das adversidades, a comunicação pública resiste como ideal, como objeto de estudos na academia, e em práticas comunicativas — apesar de isoladas e incipientes — focadas na transparência, na impessoalidade, no diálogo e no interesse público.

> A Comunicação Pública aparece hoje como uma nova utopia que busca resgatar o sentido verdadeiramente social da Comunicação, perdido por imposição de um fazer profissional totalmente voltado para o atendimento das necessidades do mercado empresarial, político, ideológico ou personalista. A Comunicação Pública ecoa hoje, de forma renovada, o ideal dos anos 70 e 80 de uma comunicação libertadora e fomentadora de uma visão humanística da sociedade cuja influência no pensamento e na prática universitária vai declinar bastante a partir de meados dos anos 80, quando se observa o que Melo chamou de "desideologização"22 da comunicação na América Latina. Na análise de Melo, para este fenômeno contribuiu significativamente a crise que se abateu sobre a UNESCO e outras agências internacionais e o sentimento de derrota política assumido pelas esquerdas latino-americanas com o fim da polarização ideológica capitalismo x comunismo. (BRANDÃO, 2014, p. 12).

Em 2016, foi criada a Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública), que reúne e representa comunicadores da esfera pública, de diversos entes da federação (União, estados e municípios), e do terceiro setor. O grupo, desde então, tem promovido debates sobre temas relevantes afetos à área, capacitação profissional e acompanhado propostas em discussão no Legislativo. Em 2021, foi promovido de forma conjunta pela ABCPública, Universidade Federal de Goiás, Fundação Rádio e TV Educativa e Cultural/TV UFG, Universidade de Brasília, Instituto Federal de Goiás e Instituto Federal Goiano o 1º Congresso Brasileiro de Comunicação Pública, Cidadania e Informação.

O Programa Avançado em Comunicação Pública, no formato de extensão e com duração aproximada de 80 horas, realizado em parceria entre a ABCPública e a Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje) chegou em 2022 à sua terceira edição, despertando comunicadores do setor público de todo o País para a importância da profissionalização e do compromisso com os valores democráticos. As duas últimas edições do curso foram realizadas 100% *on-line*.

A ABCPública também participou intensamente na construção do substitutivo do relator, aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público da Câmara dos Deputados que institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e nas entidades da administração pública direta e indireta (Projeto de Lei 6256/2019)[2].

[2] https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231632

Em 2021, a ABCPública lançou o Guia da Comunicação Pública. A publicação, elaborada de forma coletiva, reúne referências em comunicação pública, enfatizando o interesse do cidadão e a importância do diálogo. O guia traz os doze princípios da comunicação pública, que sintetizam os debates e contribuições de vários autores. Neste trabalho, esses princípios serão tensionados com documentos, discursos e produção de conteúdo de conteúdo a fim de compreender a importância da comunicação pública na política e nos processos de comunicação sob a curadoria da Secom do TCE-MT.

2.1 Comunicação Pública e Interesse Público

Definir interesse público, assim como comunicação pública, não é tarefa fácil. Hohlfeldt (2011) resgata Aristóteles para explicar o conceito, para quem a *pólis* — ou seja, o Estado — foi organizada visando à felicidade coletiva e representaria, portanto, o interesse público maior.

> O que podemos aqui concluir, desde logo, é que o interesse público traduz, em última análise uma abrangência a mais larga e variada possível, para incluir o maior número de interessados ou que venham a se interessar (ou estar envolvidos, ou sofrer) as consequências de uma determinada decisão ou ação. (HOHLFELDT, 2011, p. 231).

Segundo Haswani (2013), interesse público pode ser empregado como sinônimo de "bem comum", especialmente na ciência política.

> Na Ciência Política, Cassinelli entende que a padrão ético mais elevado e possível de se aplicar aos assuntos de cunho político é o interesse público. O uso dessa expressão é sempre uma referência aos sumos objetivos morais de uma associação política, ainda que quem assim o uso não tenha plena consciência disso. (HASWANI, 2013 p. 27).

O desafio, portanto, começa pela identificação do que seria o interesse público ou o bem comum, uma vez que, quanto maior e mais complexa a sociedade, mais difícil chegar a um consenso a partir de diferentes pontos de vistas, muitas vezes conflitantes. Haswani (2013) acrescenta que além de controverso, o conceito pode ser "perigoso". E menciona o fato de que o "bem comum" para um grupo de empresários provavelmente é substancialmente diferente do que significa "bem comum" para uma comunidade de trabalhadores.

Weber et al. (2019, p. 31) destacam que os temas de interesse público são "mobilizadores da sociedade", que não é passiva, mas reage às propostas dos governos ou acontecimentos e se organiza na defesa dos seus interesses específicos.

> O interesse público sempre aparecerá em temas que, na verdade, são o funcionamento de uma cultura, de uma sociedade. São temas que geram contradição devido às questões políticas, morais e vitais, econômicas, de saúde, que estão em circulação na esfera pública e demandam qualificação argumentativa em termo de debate. Múltiplos temas geram múltiplas argumentações dirigidas às instâncias decisórias, muitas vezes impermeáveis ao interesse público. (WEBER et al., 2019, p. 31).

Sobre a comunicação de poderes e entidades públicas, se do ponto de vista estritamente normativo e constitucional, o foco no cidadão é imperativo, a prática pode ser bem diversa. Nas democracias, governos e instituições de Estado precisam dar publicidade às suas ações e o interesse público deve guiar todos os processos comunicativos. Mas nem sempre é o que ocorre.

> O Estado resvala para disputas simbólicas e políticas em torno de seus projetos e, assim, evidencia a promoção de interesses privados devido à premência do poder, a projetos políticos e ao desejo de conquistar opiniões e imagem pública favoráveis. (WEBER; LOCATELLI, 2022, p. 144).

Contudo, Weber (2011) reconhece a legitimidade de as instituições do Estado buscarem alcançar seus objetivos estratégicos. A busca por visibilidade das suas ações não é necessariamente incompatível com o interesse público. O que realmente importa é que os processos comunicativos sirvam à sociedade.

> O Estado cumpre os objetivos da comunicação pública regida pelo interesse público ao informar, explicar, disponibilizar, treinar, habilitar, ouvir e contribuir para o exercício da cidadania. (WEBER, 2011, p. 105).

O discurso do interesse público, porém, segue recorrente (não somente por parte das instituições públicas, mas por parte da mídia e de outros segmentos da iniciativa privada). Até mesmo Estados totalitários que, lembram Weber e Locatelli (2022), são incompatíveis com a comunicação pública por impedirem o livre debate público, usam a retórica do interesse coletivo para justificar, por exemplo, censura e cerceamento de liberdades.

> No epicentro de toda essa dinâmica está o interesse público, um conceito caro aos direitos humanos e às democracias, que justifica a opção moderna pelos regimes democráticos. Mas que também funciona como arma retórica dos grupos que o disputam, com sentidos às vezes diametralmente opostos. Na política tende a ser utilizado com fins eleitorais e legitimadora de práticas governamentais e dos representantes eleitos. A imprensa também utiliza o conceito para autorreferenciar suas práticas, reivindicando para si a fala de uma suposta opinião pública. Fato é que a associação simplória do conceito interesse público prejudica as instituições do Estado democrático e permite que interesses privados, individuais, familiares e religiosos se sobreponham ao interesse público. (WEBER; LOCATELLI, 2022, p. 146).

Duarte (2012, p. 68) lembra que privilegiar o interesse público na comunicação é sinônimo de conhecer “características, interesses, expectativas e possibilidades dos públicos.” E que isso exige do gestor de comunicação o compromisso de realizar escuta ativa.

2.2 Comunicação Pública, Cidadania e Democracia

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 323) descrevem democracia a partir da tradição republicana moderna, como regime policrático que se opõe ao regime monocrático. Assim, as democracias modernas seriam o "oposto de toda forma de despotismo." No governo do "poder visível" (Bobbio, 1986), o poder supremo é exercido em nome do povo, e por conta do povo que elege seus representantes em sufrágio universal.

O governo de muitos, embora abarque diferentes configurações, teria em comum procedimentos universais. Listados por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 327) como: 1) órgão máximo Legislativo, composto por membros eleitos pelo povo; 2) existência de outras instituições com dirigentes eleitos, como órgãos da administração local ou o chefe de Estado; 3) voto universal para todos os cidadãos que tenham atingido a maioridade (sem distinção de sexo, religião, raça, censo etc.); 4) voto igual para todos os eleitores; 5) liberdade para que os eleitores votem de acordo com a sua opinião; 6) inexistência de lista única ou bloqueada, eleitores devem ser postos em condição de ter alternativas reais; 7) a maioria numérica é o critério para eleição dos representantes e também para as decisões do órgão político supremo (ainda que seja possível estabelecer várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade); 8) nenhuma decisão da maioria deve limitar os direitos da minoria; 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do Poder Executivo, eleito pelo povo.

No clássico O Futuro da Democracia, Bobbio (1986) destaca a transparência como um dos eixos dos regimes democráticos.

> Que todas as decisões e mais em geral os atos dos governantes devam ser conhecidas pelo povo soberano sempre foi considerado um dos eixos do regime democrático, definido como o governo direto do povo ou controlado pelo povo (e como poderia ser controlado se se mantivesse escondido?). Mesmo quando o ideal da democracia direta foi abandonado como anacrônico, com o nascimento do grande estado territorial moderno (mas também o pequeno estado territorial não é mais um estado-cidade), e foi substituído pelo ideal da democracia representativa — já perfeitamente delineado, exatamente em polêmica com a democracia dos antigos, numa carta de Madison a seus interlocutores —, o caráter público do poder, entendido como não secreto, como aberto ao "público", permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o estado constitucional do estado absoluto e, assim, para assinalar o nascimento ou o renascimento do poder público em público. (BOBBIO, 1986, p. 5).

A partir dessas definições, é possível concluir que comunicação pública e democracia são conceitos indissociáveis. Neste trabalho, já foram citados Weber e Locatelli (2022) que sustentam que fora das democracias a comunicação pública não se viabiliza, uma vez que ela depende do livre debate público para ocorrer. O ideal de comunicação pública só se realiza em

um ambiente que permita o diálogo entre governo e sociedade civil. Da mesma forma, a democracia só pode ocorrer em um ambiente em que haja transparência, liberdade de expressão e, consequentemente, comunicação.

O mesmo entrelaçamento pode ser observado entre cidadania e comunicação pública.

> No que se refere às mudanças na sociedade, a restauração da democracia e o conseqüente crescimento de novas formas de vivências democráticas despertaram a necessidade de informação voltada para a construção da cidadania. A própria noção de cidadania começa a ser entendida de forma menos passiva, como foi característica da nossa sociedade, e mais participativa, apreendida como o livre exercício de direitos e deveres, situação para a qual só se está preparado quando existem condições de informação e comunicação. (BRANDÃO, 2014, p. 11).

Na *pólis* grega, cidadão era um privilegiado em pleno gozo dos direitos políticos, que podia votar, debater assuntos do seu interesse e ser votado. Assim, a cidadania era negada a muitos, incluindo mulheres e escravos. Durante o império romano, os plenos direitos também eram restritos a um pequeno grupo: os patrícios, homens livres, que exerciam as funções mais importantes. Na modernidade, a igualdade perante a lei tornou-se regra, e não mais exceção.

Marshal (*apud* CARVALHO, 2016) define cidadão como aquele que possui direitos civis, políticos e sociais. Para ele, a forma sequencial e nessa ordem exata, em que esses direitos foram conquistados na Inglaterra, refletiu na qualidade da democracia e conferiu interdependência entre eles.

Signates e Moraes (2016, p. 17 -18) apresentam uma revisão conceitual de cidadania a partir de diversos autores. Assim, nas sociedades modernas, a condição cidadã remeteria “aos padrões civilizatórios da modernidade ocidental”, de Direitos Humanos, que seriam condição e meta para a cidadania.

A cidadania não existiria, sequer como possibilidade, segundo Signates e Moraes (2016, p. 25) na ausência de processos comunicacionais que a viabilizem. “Sem comunicação, não há cidadania.” A comunicação, além de ser um direito, garante o acesso a outros direitos e permite inclusive que novos direitos sejam reivindicados.

> Os Direitos Humanos, como contexto normativo da cidadania e de seu exercício, apenas se tornam válidos em ambientes sociais nos quais são legitimados, em que os agentes sociais são reconhecidos como cidadãos e nos quais haja espaço democrático para o debate, a criação e demanda pública por novos direitos. (SIGNATES; MORAES, 2016, p. 25).

Uma visada instrumental da comunicação em relação à cidadania é afastada por Signates e Moraes (2016, p. 25). Para eles, comunicação e cidadania seriam inseparáveis. Assim como

comunicação e cidadania não podem existir isoladamente, comunicação pública e democracia são inafastáveis. Signates (2019, p. 58) destaca a centralidade da relação Estado-sociedade civil nos diversos debates sobre comunicação pública, “dentro de uma perspectiva que privilegia a condição democrática e a afirmação da cidadania”.

> Em todos esses aspectos, o conceito de democracia adquire o rosto da comunicação livre e das relações pautadas pela transparência. A comunicação, em sua feição habermasiana, como ética das relações democráticas e livres, percorre as análises e adquire nova e insuspeita centralidade, seja para ser proposta como vetor de políticas públicas, seja para inspirar as regras e interação entre instituições e grupos sociais. Nas sociedades contemporâneas fortemente midiatizadas, já não é possível nem razoável definir democracia sem que o conceito de comunicação, por sua natureza pública, funcione como categoria constitutiva da própria definição. (SIGNATES, 2019, p. 62).

Signates (2019) questiona se o conceito de comunicação pública não seria um pleonasmo do ponto de vista teórico. Assim, sustenta, todas as políticas sociais são também políticas de comunicação

> É comunicação toda política que relaciona com prioridade sentidos simbólicos entre a sociedade e o Estado (SIGNATES, 2009) e será pública toda política de comunicação que inverta os interesses de poder. Isto é, que tenha a sociedade como fonte e como interlocutora de todos os processos de produção de sentido simbólico, em qualquer campo da atividade política ou social. (SIGNATES, 2019, p. 63).

Comunicação pública, cidadania e democracia são conceitos profundamente interligados. Daí a importância da realização de estudos empíricos que tenham como foco práticas comunicativas voltadas para o interesse da sociedade.

2.3 Esfera pública e comunicação pública

O conceito de esfera pública, como descrito pelo filósofo alemão Jürgen Habermas, é especialmente importante para a compreensão da comunicação pública, a despeito de questionamentos sobre sua validade. Habermas tratou do tema inicialmente em 1962, quando publicou Mudança Estrutural da Esfera Pública.

Segundo Habermas, que pertence à segunda geração da Escola de Frankfurt, a esfera pública burguesa teve um papel preponderante para limitar o poder das monarquias absolutistas, servindo como um espaço de defesa dos interesses da burguesia que se consolidava e que buscava limitar a ingerência do Estado nos seus negócios privados. A construção teórica da esfera pública se deu a partir do conceito de público e privado que vigorou na Grécia Clássica

(em que pública era a participação política na Ágora, e privada a vida intramuros do lar, onde se produzia para garantir a sobrevivência.)

> A esfera pública burguesa pode ser entendida, antes de mais nada, como a esfera de pessoas privadas que se reúnem em público. Elas reivindicam imediatamente a esfera pública, regulamentada pela autoridade, contra o próprio poder público, de modo a debater com ele as regras universais das relações vigentes na esfera da circulação e mercadorias e do trabalho social – essencialmente privatizada, mas publicamente relevante. (HABERMAS, 2014, p. 135).

Essa esfera pública, que surgiu a partir dos cafés e salões da Inglaterra (embora o autor anote que o fenômeno também ocorreu, em menor intensidade, na França e na Alemanha) no século XVIII, tão importante naquele momento histórico, teria perdido força na sequência, especialmente por conta das mídias de "massa". Outros fatores teriam contribuído para a sua desagregação, como a conquista do poder pelos burgueses e a instalação do Estado do bem-estar social, que teria reduzido as tensões entre governos e sociedade civil.

Como legítimo representante da Escola Frankfurt, Habermas tem mantido, ao longo da sua carreira, uma postura crítica em relação aos meios de comunicação massa (Lubenow, 2012). Para Thompson (2002) Habermas negligenciou outras formas de discurso e atividades públicas durante o início do século XVIII, bem como os movimentos populares e feministas, sobrevalorizando a esfera pública burguesa formada por homens com maior escolaridade e meios financeiros para frequentar espaços elitizados. A ênfase em periódicos de caráter político é outro alvo de críticas. Segundo Thompson (2002), Habermas considerou-os como instrumentos capazes de amplificar os debates da esfera pública, ignorando publicações variadas muito frequentes na época, como panfletos e livros.

Assim, a esfera pública burguesa idealizada por Habermas, na qual cidadãos livres, letrados e iguais, debateriam assuntos diversos, sob forte influência literária, teria se desintegrado por força dos efeitos deletérios da comunicação de massa. Para ele, a adoção de um modelo comercial pelos veículos de comunicação (jornais, à época), que passaram a lucrar com a publicidade (o termo aqui não é mais sinônimo de transparência), fez com que interesses econômicos acabassem por colonizar a esfera pública, tirando dela seu caráter dialógico e deliberativo.

> A privação social e a exclusão cultural dos cidadãos explicam o acesso seletivo e uma participação irregular na comunicação mediada, uma vez que a colonização a esfera pública pelos imperativos do mercado conduz a uma paralisia peculiar da sociedade civil. (HABERMAS, 2008, p. 20).

Desde então, Habermas voltou a tratar do tema algumas vezes, reconhecendo críticas à sua visão elitista da esfera pública burguesa. No prefácio da nova edição de Mudança Estrutural da Esfera Pública, publicada em 1990, Habermas também admitiu ter ignorado o movimento feminista, bem como subestimado outros movimentos sociais. Em outras obras, o filósofo incorporou ao conceito de esfera pública o reconhecimento da importância da mobilização da sociedade civil e até mesmo dos meios de comunicação digitais.

Após Mudança Estrutural da Esfera Pública, Habermas retomou a questão da esfera pública em Teoria da Ação Comunicativa (1981), no prefácio à nova edição de Mudança Estrutural da Esfera Pública (1990), Direito e Democracia (1992) e ainda em artigos como Comunicação Política na Sociedade Mediática (2006).

Em Teoria da Ação Comunicativa, Habermas descreveu um modelo ideal de diálogo, pautado na racionalidade, que poderia gerar deliberação, a razão comunicativa. Para esse debate ideal seria necessário utilizar linguagem clara, sem distorções e que permitisse o mútuo entendimento. Seria essencial também uma nova postura, com abandono da razão instrumental ou instrumentalizada visando à persuasão.

A razão que se busca numa comunidade ideal de comunicação é de natureza intersubjetiva, calcada na interação. “A razão comunicativa, portanto, é uma forma de interação social em que os planos dos indivíduos são coordenados pelo intercâmbio de atos comunicativos” (TEMER; NERY, 2009, p. 96).

> Numa segunda passagem, pelo vínculo relacional entre sistema e mundo da vida, a esfera pública tem agora as funções de proteger e garantir a autonomia do mundo da vida frente aos imperativos sistêmicos, bem como a função simbólica de integração social: a solidariedade nascida da cooperação. Cabe à esfera pública ser o espaço social da prática comunicativa que confere vitalidade ao mundo da vida, da reprodução simbólica do mundo da vida, visto que o sistema não consegue desempenhar esse papel. A esfera pública assume assim a função simbólica de integração social e de assegurar a autonomia do mundo da vida frente ao sistema administrado. (LUBENOW, 2012, p. 200).

A despeito das diversas críticas e questionamentos à esfera pública habermasiana, ela continua sendo referência para os estudos de comunicação pública.

> Assim, percebemos que modelos teórico-metodológicos inspirados na teoria da esfera pública da recente tradição habermasiana têm se mostrado bastante promissores, particularmente por ser uma teoria social que coloca a comunicação como elemento central e não um fenômeno estocástico nas relações entre instituições e atores políticos e sociais; por ter um natural diálogo com a política e pela capacidade de sustentar sem grandes contradições tantas variáveis. (WEBER; LOCATELLI, 2022, p. 156).

Partindo dessa visão habermasiana, para que o debate ocorra de forma a gerar legitimidade e influenciar decisões, é preciso que ele seja pautado em princípios como "publicidade, inclusividade, paridade, igualdade e uso racional da linguagem, apresente características inspiradoras e passíveis de sedimentarem modelos de negociação e resolução de conflitos" (MARQUES, MAFRA; SÁ MARTINO, 2017, p. 77).

> Essa percepção de "comunicação pública" está associada à concepção de esfera pública habermasiana, na qual o "público" contesta livremente, ao mesmo tempo em que sofre a influência dos setores sistêmicos. Em outras palavras, a "comunicação pública" habermasiana é uma "comunicação do público". Como Habermas pensa um tipo-ideal de comunicação — teoria da ação comunicativa — que é voltado ao entendimento, considera-se que a "comunicação pública" pode ser entendida como uma parte do conceito do qual se trata, mas não o próprio conceito. (KOÇOUSKI, 2013, p. 42).

Nesse modelo ideal de comunicação, que se daria numa esfera pública na qual cidadãos livres e iguais debateriam racionalmente e de boa-fé, sem tentar persuadir ou enganar, convenceria os demais aquele que apresentasse o melhor argumento. Apesar de carregar uma boa dose de utopia, essa proposta seria importante para a instalação da verdadeira democracia deliberativa.

> O conceito normativo comunicação pública é constitutivo do campo comunicação e política, porquanto é formado por diferentes níveis de comunicação do Estado, da sociedade, do mercado, da imprensa e das mídias digitais. Sediada no paradigma da esfera pública, a comunicação pública designa os processos que configuram o próprio debate público, conforme a perspectiva de Habermas (1997), e é conceito necessário à análise da comunicação empreendida em regimes democráticos, vinculado ao interesse público (Arendt, 1999; Bobbio,1986). (WEBER; LOCATELLI, 2022, p. 143).

Matos (2006) destaca que uma visão deliberativa da democracia implica em centralidade da discursividade. O debate coletivo é necessário para a legitimidade do exercício do poder, e para a racionalidade da tomada de decisões de forma contínua e ampliada. Assim a participação não ficaria mais restrita ao voto periódico.

3. TRIBUNAIS DE CONTAS, TRANSPARÊNCIA E ESTÍMULO AO CONTROLE SOCIAL

Os tribunais de contas são órgãos autônomos de controle externo da administração pública existentes no Brasil desde 1891 — quando foi implantada a estrutura que hoje é denominada Tribunal de Contas da União (TCU). Essas instituições são responsáveis por realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial de municípios, estados e da União, além de entidades da administração direta e indireta[3]. São órgãos colegiados; ministros (no caso do TCU) e conselheiros (nos estados e municípios) exercem cargos vitalícios, com aposentadoria compulsória aos 75 anos.

Essas instituições têm o poder não apenas de fiscalizar, mas de julgar os responsáveis pela gestão de recursos públicos, aplicando-lhes sanções como multas, imputações de débito e impossibilidade de contratar ou assumir cargo público por um determinado período em casos de comprovada irregularidade. São órgãos que atuam na esfera administrativa, em auxílio ao Poder Legislativo.

Com a Constituição Federal de 1988, eles tiveram suas funções ampliadas. Se antes atuavam basicamente verificando a legalidade/regularidade das contas públicas, passaram a atuar também avaliando a efetividade das políticas públicas.

> A Constituição de 1988 é um momento crítico no desenvolvimento dos TCs no Brasil, já que coloca esses órgãos em nova trajetória institucional, a da ordem democrática. Ela cria novas regras formais e gera práticas que, mesmo de forma lenta e gradual, têm altos custos políticos de reversibilidade. Entre elas, destacam-se a ampliação das funções dos TCs, abrangendo também o controle de desempenho; a indicação da maioria de seus dirigentes pelo Poder Legislativo e a atribuição à população de poder de denúncia de irregularidades. (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 748).

Também são atribuições dos Tribunais de Contas a apreciação da legalidade dos contratos de admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões, além de manifestação sobre a legalidade das licitações em caráter prévio, evitando assim que determinados grupos econômicos se beneficiem.

> Uma única atribuição ainda não foi transferida para os TCs, embora seja considerada, hoje, fundamental para completar a eficácia de sua atuação: o poder para cobrar as multas que eles aplicam aos tomadores de despesas. Atualmente, as penalidades são transformadas em cobrança do Executivo, o que dificulta seu recebimento, dada a pouca agilidade na sua execução. (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 749).

---

[3] Artigo 71 da Constituição Federativa do Brasil de 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

O Brasil tem 33 tribunais de contas — o TCU, 26 tribunais de contas dos estados, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, tribunais de contas dos municípios dos estados de Goiás, Pará e Bahia e ainda tribunais com jurisdição limitada aos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo. As competências desses órgãos autônomos são estabelecidas pela Constituição Federal e pelas constituições estaduais. Cabe a eles, segundo a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de todos que administram recursos públicos. Os tribunais também realizam auditorias operacionais com o intuito de avaliar a efetividade de políticas públicas.

Ainda segundo a Atricon, é papel das cortes de contas, por meio de suas ouvidorias, abrir espaço para a participação de cidadãos, empresas e entidades diversas (inclusive partidos políticos), que podem denunciar irregularidades e fazer reclamações. Com a possibilidade de resultar em processos que culminem na responsabilização de gestores. Outro papel destacado pela associação é o pedagógico: "capacitando servidores públicos, gestores e cidadãos, o que contribui para o aprimoramento da gestão e do controle social".[4]

> Para responder à exigência constitucional de que os TCs estabeleçam relação mais intensa com a sociedade, foi necessário construir novos aparatos institucionais, como as ouvidorias, as escolas de contas e serviços como "disque denúncia", "canal do cidadão" e "fale com o presidente", para que os cidadãos possam identificar e denunciar irregularidades. Embora estabelecidas na CF/88, as ouvidorias só foram institucionalizadas na última década, muito provavelmente associadas à LRF.
> [...]
> Realizam ainda estudos e desenvolvem atividades de informação e orientação dos cidadãos sobre como participar na fiscalização das contas públicas. Mesmo não fazendo parte da realidade de todos os tribunais do país, já que são iniciativas recentes, também vinculadas à LRF, as escolas de contas estão se difundindo na medida em que essa lei alterou diversos mecanismos contábeis e os fiscalizados passaram a ter expectativa de que os TCs atuem de forma mais educativa do que punitiva. (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 754-755).

Os tribunais também se tornaram responsáveis pela fiscalização da transparência e da implantação de rotinas de *accountability* — termo que no uso corrente tem sido tratado como sinônimo de responsabilização dos gestores públicos — a partir da Lei Complementar 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

> A LRF foi proposta em contexto de constrangimentos externos, marcado pelas crises financeiras de 1997 e 1998 que tiveram repercussões consideráveis no Brasil e obrigaram o país a pedir socorro financeiro ao FMI e a desvalorizar o câmbio em janeiro de 1999. Além da mudança na política cambial e monetária (com a adoção do câmbio flutuante e do regime de metas inflacionárias), o governo se viu obrigado a efetivar programa rigoroso de ajuste fiscal, gerando desde então superávits primários

[4] https://www.atricon.org.br/institucional/funcao/

> necessários à garantia de solvência para seus credores internos e externos com a redução sistemática da relação entre dívida pública e PIB. É este quadro de crise financeira que permite explicar a tramitação relativamente rápida da lei que foi aprovada, em maio de 2000, por 385 votos a favor, 86 contra, quatro abstenções (ASAZU, 2003; LOUREIRO; ABRUCIO, 2004). O projeto que depois se transformou em LRF não continha referência aos TCs. A ideia de lhes atribuir a função de fiscalizar a lei só começou a surgir durante as audiências públicas no Congresso. A despeito do clima inicial de desconfiança com relação à capacidade dos TCs, a reversão dessa atitude ocorreu após os debates e a argumentação do Instituto Rui Barbosa (órgão ligado à corporação dos conselheiros dos TCs), que procurou convencer os congressistas de que os TCs eram os únicos órgãos com capilaridade necessária para a implementação das exigências legais. Assim, a decisão final representou outro marco importante na história institucional dos TCs no Brasil. Se a Constituição de 1988 já havia produzido mudanças significativas e pode ser vista como um ponto de inflexão em seu desenvolvimento institucional, a LRF reforçou o processo. Ela valorizou a função fiscalizatória dos TCs, dando-lhes a atribuição de ser o guardião da lei. (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 752 -753).

Na sequência, novas leis reforçando a transparência como regra na administração pública tornaram mais evidente esse papel dos TCs. São exemplos a Lei Complementar nº 135 de 2010 (Ficha Limpa) — tendo em vista que cabe aos TCs julgar as contas dos gestores públicos, podendo torná-los inelegíveis — com exceção das contas do chefe do Executivo que são efetivamente analisadas pelo Legislativo, restando aos tribunais de contas a emissão de parecer prévio. E ainda a Lei nº 21.527 de 2011 (Lei de Acesso à Informação), que estabelece como atribuição dos tribunais de contas fiscalizar o seu cumprimento pelos órgãos sob sua jurisdição.

Cabe aos tribunais, portanto, não somente cumprir o que determina a Constituição Brasileira e a legislação infraconstitucional, como os demais órgãos e entidades da administração pública. Na condição de fiscais, especialmente do que diz respeito à transparência, é imperativo que esses órgãos autônomos sejam exemplo, até para que tenham legitimidade para fiscalizar e sancionar agentes públicos.

Como fiscais da transparência dos demais órgãos públicos e responsáveis por estimular o controle da administração pública pela sociedade, os tribunais de contas devem pautar seus processos comunicativos nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Antes mesmo de a Lei de Acesso à Informação (LAI) entrar em vigor, em 2012, Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) já apontavam boas práticas de alguns tribunais de contas no que se referia à transparência, entre eles o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT).

> Com relação à transparência nos TCs, cabe indicar que eles também experimentaram avanços significativos, quando se compara com o padrão vigente anteriormente, de órgão praticamente isolado da sociedade. Em Pernambuco, por exemplo, o TCE permite acesso livre à prestação de contas do governo, de maneira simplificada e com

> uma linguagem compreensível para o cidadão, além de divulgar no seu portal os gastos executados pelo próprio órgão. Também o TCE de Mato Grosso disponibiliza dois importantes instrumentos que favorecem o controle social sobre os gastos públicos: o Portal da Transparência e o Portal do Cidadão. No Portal da Transparência é possível verificar as despesas, convênios, contratos e licitações que foram realizadas pelo próprio TCE-MT. Recentemente, chegou a publicar informações sobre a quantidade de cargos existentes, a descrição das atividades correspondentes a cada cargo, a relação, o tipo de vínculo empregatício e onde está lotado cada funcionário. No que se refere ao Portal do Cidadão, é possível acessar informações sobre o julgamento de contas de todos, prefeitos e do governador do estado, assim como verificar se os governantes estão cumprindo a LRF. (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 755).

A despeito de tão relevante papel, ao longo de sua história, esses órgãos autônomos de controle externo têm sofrido desgastes motivados por escândalos que ganharam destaque na imprensa regional e nacional como prática de nepotismo[5], falta de transparência, altos salários[6], corpo técnico sem qualificação adequada[7], denúncias de corrupção envolvendo membros[8]. Esses órgãos também recebem críticas por conta da sua composição, já que a maior parte dos conselheiros/ministros é egressa de atividades político-partidárias. [9]

> É interessante observar que práticas de nepotismo e clientelismo nos TCs são frequentemente denunciadas, inclusive em estados da federação de maior desenvolvimento socioeconômico, como é caso de São Paulo. Como é a unidade federativa brasileira com o maior grau de desenvolvimento econômico, com imprensa relativamente mais autônoma diante do poder político, poder-se-ia esperar que os TCs paulistas fossem os primeiros órgãos a promover, com a redemocratização e os processos de reforma do Estado que trouxeram novas regras como a LRF, inovações no sentido de tornar suas práticas mais republicanas. Porém, observa-se razoável descompasso entre o desenvolvimento socioeconômico de São Paulo e o desenvolvimento político-institucional de seus TCs, descompasso esse que contraria a própria teoria da modernização, bastante conhecida nas ciências sociais. (LIPSET, 1967; DAHL, 1997). Alguns exemplos merecem citação. Em agosto de 2001, a Câmara Municipal da cidade de São Paulo concluiu uma CPI sobre o TCM, identificando diversas irregularidades em sua gestão.19 Entre elas, a existência de 127 cargos de livre-provimento (o que representa uma média de 27,4 cargos para cada um dos cinco conselheiros), e grande parcela estava ocupada por parentes diretos e indiretos de conselheiros: irmãos, sobrinhos, cunhados etc. Para esses cargos de livre-provimento, ainda poderiam ser contratados os servidores da administração municipal (mesmo não efetivos), o que abria brecha para que pessoas prestes a se aposentar terminassem suas carreiras no TCM, portanto, com remuneração mais elevada a ser incorporada no valor final de sua aposentadoria.
> Vale destacar que os conselheiros do tribunal tentaram, no Judiciário, impedir a abertura da CPI e criaram diversos obstáculos para responder às informações solicitadas (Teixeira, 2004). No TCE-SP verifica-se situação semelhante, inclusive

---

[5] https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/mp-apura-contratacao-de-servidor-de-12-anos-pelo-tce-go-e-nepotismo-no-orgao-158899/.
[6] https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2021/03/04/tribunal-de-contas-aposenta-servidores-emprestados-pelo-governo-de-minas-com-salarios-de-alto-escalao.ghtml
[7] https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/06/13/maior-salario-do-tce-mg-chegou-a-quase-r-250-mil-em-abril.ghtml
[8] https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/08/26/ministro-do-tcu-e-denunciado-por-corrupcao.ghtml
[9] https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/01/27/internas_economia,1025046/nos-tces-indicacoes-politicas-predominam.shtml

> em período mais recente. Denúncias publicadas em jornais no final de 2007 revelavam que os conselheiros desse órgão empregavam parentes diretos e indiretos em seus gabinetes, configurando, mais uma vez, a prática de nepotismo.20 A repercussão dessas denúncias rendeu a abertura de inquérito e gerou reação imediata da própria direção do TCE-SP, que publicou resolução proibindo a contratação direta ou cruzada, sem concurso público, de cônjuge, parente direto ou indireto de conselheiros e auditores, além de fixar um prazo de 90 dias para a demissão dos funcionários que já estavam contratados (Folha de S.Paulo, 10 jan. 2008). (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 758-759)

A composição dos tribunais de contas também é um ponto nevrálgico. Dois terços dos ministros do TCU chegam ao cargo por indicação do Legislativo. E um terço pelo Executivo. A Constituição Federal prevê ainda que, a minoria originária de quadros técnicos, aprovada em concurso público, precisa da indicação do Chefe do Executivo para o cargo (como ocorre com o Ministério Público e Tribunais de Justiça). No caso dos tribunais estaduais, Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) revelam um quadro mais confuso, uma vez que a Constituição de 1988 facultou aos demais tribunais de contas aplicar esse dispositivo "no que couber". Sendo assim, em boa parte dos estados são quatro conselheiros indicados pelo Legislativo e três pelo governador, sendo um de livre escolha e outro dois oriundos de carreiras de auditor/substituto de conselheiro e procurador do Ministério Público de Contas. Contudo, há outros arranjos.

> Assim, a organização dos TCs subnacionais pós1988 se desenvolveu de maneira heterogênea, em função de a capacidade ou não das forças com poder de veto reagirem a mudanças que, porventura, lhes fossem prejudiciais No caso, por exemplo, de São Paulo, conforme relato de entrevista, os deputados estaduais, em concordância com o governador no período (Orestes Quércia) decidiram manter a influência deste na indicação dos conselheiros do TCE-SP, não incluindo na Constituição estadual as mudanças da CF/88. Ou seja, não se interpretou que o Executivo fosse obrigado a recrutar conselheiros entre auditores e representantes do MP. Tal situação só começou a ser revertida por fatores exógenos, através de ação direta de inconstitucionalidade (Adin), impetrada pela Procuradoria Geral da República. (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 750).

Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) observam que três situações distintas puderam se verificar nos estados. No caso do Paraná, não cabe ao Executivo a indicação de conselheiro em livre provimento. O artigo 75 da Constituição Estadual prevê que os dois conselheiros indicados pelo Executivo sejam definidos de forma alternada, por meio de lista tríplice prévia, elaborada pelo próprio TC, formada por auditores/substitutos de conselheiros e membros do Ministério Público de Conta (MPC). Na segunda categoria se enquadra a maior parte dos tribunais estaduais, em que o governador pode indicar livremente um conselheiro, e as duas outras indicações devem ser feitas alternadamente pelos auditores/substitutos de conselheiros e membros do MPC. Houve casos em que as constituições estaduais permitiram que os governadores pudessem indicar livremente os três membros dos tribunais que lhe cabiam, até

que Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adin) lhes impuseram alterações estabelecidas pela Constituição Federal. Esses, informam os autores, foram os casos do TCE-AC, TCE-SP, TCM-SP e TCM-RJ.

> Tentando sistematizar as diferenças na distribuição de poder entre Executivo e Legislativo com relação à indicação dos dirigentes dos TCs brasileiros, pode-se indicar o seguinte quadro: em 31 tribunais de contas (27 estaduais e quatro municipais), das sete vagas existentes, o Legislativo provê 2/3 e o Executivo apenas 1/3.8 As variações ocorrem nas formas de escolha do Executivo, com mais ou menos autonomia. Em três estados (Paraná, Rio Grande do Sul e Sergipe), o Executivo não possui vaga de livre-provimento, ou seja, não tem nenhuma autonomia de escolha. Em outros três tribunais (TCE-AC, TCE-RJ e TCM-RJ), o Executivo possui duas vagas de livre-provimento, isto é, não é obrigado a nomear necessariamente entre as carreiras de auditores e representantes do MP. No meio dessas duas situações extremadas de ampla e nenhuma autonomia situa-se a grande maioria dos TCs (27), na qual a escolha do Executivo deve ser distribuída entre uma vaga de livre-provimento, uma dentro da carreira de auditor e outra entre os representantes do MP. O caso do TCE-SP, como já mencionado, passou de completa autonomia para autonomia relativa, que predomina para os 27 outros. (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 751).

Até 1988, contudo, esse cenário era mais delicado, cabendo ao Executivo todas as indicações e não existindo previsão de conselheiros/ministros oriundos dos quadros técnicos.

> O Executivo perdeu o monopólio da indicação dos membros dirigentes (ministros no caso do TCU, e conselheiros nos demais tribunais), passando a indicar apenas 1/3 deles, enquanto o Legislativo ficou responsável pela indicação dos outros 2/3, mantendo-se a aprovação de todos pelos parlamentares. Manteve-se, também, a vitaliciedade e as mesmas garantias oferecidas ao alto escalão do Poder Judiciário. (749) Além de ver reduzido seu poder de indicação, o Executivo acabou limitado a uma ou duas indicações de livre escolha. Isso porque o texto final da CF/88 prevê que para cada três membros indicados pelo Executivo, dois devem ser selecionados entre os auditores de carreira dos próprios TCs e de representantes do Ministério Público de Contas (daqui para frente MPC). (LOUREREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 749).

A Constituição Federal alterou ainda os requisitos para ser indicado ministro/ conselheiro. Foi mantida a idade mínima de 35 anos e instituída a máxima de 65 anos. Passou-se a exigir que os conselheiros tivessem ao menos dez anos de exercício em atividade profissional em áreas que permitam ao candidato adquirir conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública. Como a exigência é de conhecimento, não formação, abriu-se brechas para a indicação de conselheiros sem formação superior.

> Isso reduziu práticas clientelistas comuns, anteriormente, de nomeação de correligionários políticos com idade próxima dos 70 anos, beneficiando-os, logo a seguir, com aposentadoria integral.
> [...]

> A abrangência de escolha do indicado para o corpo dirigente dos TCs, possibilitada pela não fixação de atividade profissional específica ou a não exigência de qualificação no ensino superior, explica porque entre os cinco membros do corpo dirigente. (LOUREREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 751).

A postura mais crítica da imprensa, adotada especialmente a partir da redemocratização, que em alguns momentos acaba por descrever essas instituições como redutos de privilégio, tem resultado em impactos negativos à imagem desses órgãos autônomos. Contudo, indiretamente têm contribuído para alguns avanços. Embora, via de regra, os dados públicos, ao arrepio da lei, nem sempre estejam acessíveis e compreensíveis para a maioria dos cidadãos, os portais de transparência se tornaram matéria-prima para o jornalismo investigativo, contribuindo para mudanças nos poderes, órgãos e entidades, inclusive os tribunais de contas. Oliveira (2012) descreve em sua dissertação de mestrado como a divulgação de uma série de notícias negativas sobre o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul levou aquela instituição a adotar uma postura mais transparente.

Concorre para o fato de essas instituições terem passado a ter sua legitimidade questionada, a dificuldade que uma grande parcela da população demonstra em compreender sua utilidade e funcionamento. Num universo de 2.002 entrevistados em 2016, em pesquisa realizada pelo IBOPE a pedido da Confederação Nacional da Indústria (CNI), quando questionados sobre o que era o tribunal de contas, 68% não souberam ou não responderam. Dos que responderam, 15% erraram a definição e apenas 17% souberam dizer o que é um tribunal de contas[10].

O desconhecimento de grande parte dos brasileiros somado aos desgastes à imagem pode ter contribuído para um cenário de ameaças à própria existência dessas cortes de contas. Segundo Luz (2018, p. 55), a partir dos anos 2000 instituições multilaterais e auditorias privadas reforçaram um movimento de ataque a esses órgãos autônomos. O argumento utilizado pelos detratores era o de que auditorias privadas poderiam substituir o trabalho realizado pelos tribunais com mais eficiência e menor custo. Nesse período, informa o autor, verifica-se o acúmulo de Propostas de Emenda à Constituição (PECs) cujo intuito seria promover a extinção dos TCs sob o argumento de economia de recursos públicos e maior efetividade do controle externo.

Esse cenário forçou um movimento de busca de aprimoramento desses órgãos de controle externo, que ganhou corpo com mudanças no Judiciário (2004).

---

[10] Pesquisa disponível em https://www.atricon.org.br/imprensa/para-brasileiros-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-e-a-ineficiencia-revela-pesquisa-ibopecni/

> Tal fato aliado à Reforma do Judiciário, com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para o contexto do Poder Judiciário, bem como com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para o contexto do Ministério Público, foram também fatores desencadeadores de mudanças no contexto dos TCs, uma vez que pressionaram uma movimentação no sentido da necessidade de aprimoramento dessas instituições, de modo a trilhar um caminho espelhado nessas trajetórias. (LUZ, 2018, p. 57).

Neste contexto marcado por ameaças, potencializadas pelas fragilidades desses órgãos, alguns fatores contribuíram para o aperfeiçoamento destas instituições. De forma especial o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex) com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e apoio dos 34 tribunais de contas da União, estaduais e municipais existentes à época (Ceará também tinha um tribunal municipal até 2017). O programa incentivou uma maior profissionalização, planejamento estratégico, ampliação da transparência e ênfase na comunicação com os diversos públicos, além da adoção de padrões internacionais de auditoria.

> Criou-se em 2001 o Programa de Modernização do Controle Externo (Promoex), com o apoio financeiro do BID. O programa encontra-se em funcionamento desde 2006, sob a coordenação do MPOG e incluem em sua gestão funcionários da maioria dos TCs e de suas instituições de apoio estratégico e técnico, como o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). O programa se insere no contexto maior de modernização da administração pública iniciado no governo FHC e do qual também fazem parte o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e o Pnafe, voltado para a modernização das secretarias da Fazenda dos estados e municípios. (LOUREREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 753).

Também é preciso mencionar a instituição do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), índice criado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).[11] O MMD-TC tem estimulado ao aperfeiçoamento e padronização das atividades de controle externo da administração e também a adoção de um modelo de comunicação com a sociedade que guarda semelhanças com os princípios da Comunicação Pública ao avaliar a presença de critérios como transmissão ao vivo das sessões plenárias, existência de uma Política de Comunicação normalizada, presença nas redes sociais, entre outros. De acordo com um levantamento da Atricon, os 33 Tribunais de Contas possuem Assessoria de Comunicação Social. Na maioria das instituições (77%), os serviços são prestados por servidores do quadro e, em 23%, as atividades são executadas por servidores próprios e terceirizados. Em 66% dos TCs, a comunicação é subdividida em áreas de atuação.

[11] Site da Atricon http://www.atricon.org.br/mmd-tc/

Em 2019, o MMD-TC foi composto por 25 indicadores, agrupados em seis domínios: independência de marco legal; governança interna — incluindo o item *accountability* que engloba diversas ações a cargo dos departamentos de comunicação dos tribunais de contas; fiscalização e auditoria; fiscalização da infraestrutura e meio ambiente; fiscalização e auditoria de políticas públicas sociais; e fiscalização e auditoria da gestão fiscal, controle interno, tecnologia da informação, transparência e ouvidoria.

Ao avaliar o desempenho dos tribunais em cada uma dessas áreas e dar publicidade aos resultados obtidos — sem, contudo, individualizar os resultados —, a Atricon tem se esforçado para estimular a adoção de boas práticas, reforçando a contribuição para padronizar a atuação dessas instituições.

A despeito das iniciativas da Atricon e das mudanças que ocorreram a partir do final da década de 80 do século passado, o que se observa é uma grande heterogeneidade no que diz respeito às práticas dos TCs. Sem a existência de um processo de contas unificado, ou de um conselho que regulamente e fiscalize essas instituições, as realidades são ainda muito díspares.

> Em seu conjunto, a análise aqui efetuada indica que os pontos de resistência têm sido maiores do que os de inovação. De um lado, porque a modernização tecnológica dos TCs não implicou a transparência completa da instituição.
> Ela própria não apresenta ainda desempenho nesta área, ou seja, não divulga seus custos totais, nem tampouco o número de funcionários de livre provimento nos gabinetes dos conselheiros, salvo poucas exceções como Santa Catarina, Pernambuco e Mato Grosso. Configura-se, assim, uma situação em que não há instâncias de controle dos próprios controladores. (LOUREIRO; TEIXEIRA;e MORAES, 2009, p. 768).

A relativa resistências às mudanças, no entanto, não tira dos TCs o seu considerável potencial de contribuir para a consolidação da democracia brasileira. Desta forma, os processos de comunicação desencadeados por estas cortes de contas, assim como seus esforços para se aproximar da sociedade e estimular o controle social merecem ser analisados com atenção.

3.1 O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) é o órgão autônomo de controle externo que fiscaliza a gestão de recursos e políticas públicas estaduais e municipais no estado de Mato Grosso. Ele tem sede em Cuiabá (MT) e foi instituído pela Lei Constitucional nº 2 de 31 de outubro de 1953. Suas competências são definidas pelo artigo 71 da Constituição

Federal, artigos 47 e 48 da Constituição do Estado de Mato Grosso[12], pela Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT)[13] e Resolução Normativa nº 16/2021 (Regimento Interno)[14].

Entre as competências do órgão, estabelecidas pelas leis citadas, estão: a) emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo governador do Estado e pelos prefeitos; b) julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as funções e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário; c) a fiscalização do cumprimento das normas específicas relativas à gestão fiscal responsável e transparente; d) emissão de Termo de Alerta de Descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e) decisão sobre processos de fiscalização afetos a sua competência; f) normatização de matérias de sua competência; g) fiscalização e julgamento da aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou município às pessoas jurídicas de direito público ou privado, inclusive às organizações não governamentais e aos entes qualificados na forma da lei à prestação de serviços públicos mediante convênio; h) fiscalização da legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência dos atos de gestão da administração pública sob os aspectos contábil, orçamentário, financeiro, operacional e patrimonial; i) avaliação do desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados; j) apreciação, para fins de registro, da legalidade dos processos de seleção e atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração pública, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadoria, reforma, pensão e transferência para reserva, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; k) fiscalização do cálculo das quotas referentes às transferências constitucionais aos municípios; l) realização, por iniciativa própria, do Poder Legislativo, de comissão técnica ou de inquérito, de auditorias, levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos nas unidades administrativas dos poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e demais órgãos e entidades fiscalizados; m) fiscalização das contas de empresas cujo capital social o Estado ou município participe, direta

---

[12] https://www.al.mt.gov.br/arquivos/parlamento/ssl/constituicao-estadual.pdf
[13] http://www.controladoria.mt.gov.br/documents/364510/5147237/LEI+COMPLEMENTAR+269-2007/a60f8420-7cf4-49bc-b5ca-e4a85c85489f
[14] https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/regimento-interno-tce-res-1407

ou indiretamente; n) prestação de informações solicitadas pelo Legislativo ou qualquer de suas comissões, sobre matéria de sua competência; o) expedição de medidas cautelares relativas à matéria sujeita a sua fiscalização; p) aplicação das sanções previstas em lei; q) celebração de Termos de Ajustamento de Gestão (TAG); r) capacitação e orientação do seu público-alvo para melhoria da gestão pública; s) prestação de informações à sociedade no âmbito da sua competência; t) e o estímulo ao exercício do controle social. Esses dois últimos guardam relação com os processos de comunicação com a sociedade desencadeados pelo tribunal.

O TCE-MT conta com Política de Comunicação desde o final da primeira década de 2000, regulamentada por meio da Resolução Normativa 05 de 2009. A formalização da política ocorreu nove anos após a criação de uma unidade interna responsável pela comunicação institucional, de acordo com informações prestadas pelo despacho no processo 797588/2021 relativo à solicitação de informações à ouvidoria da instituição por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). Menos de uma década depois, por meio da Resolução Normativa 01 de 2017, a Política de Comunicação foi revista e ampliada.

O Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil, resultado da Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo realizada pela Atricon em 2013, apontou que dos 28 tribunais de contas que participaram voluntariamente daquela 1ª edição — entre eles o TCE-MT —, apenas sete (ou 25%) possuíam política de comunicação formalizada[15]. O diagnóstico deu origem, dois anos depois, ao Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), que tem se consolidado como um importante instrumento de estímulo à padronização e aperfeiçoamento desses tribunais, especialmente na ausência de Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, com poder de regular a atuação desses órgãos autônomos, e de um Código de Processo de Contas, que estabeleceria parâmetros comuns para os julgamentos.

Como será demonstrado neste trabalho, a regulamentação da Política de Comunicação no TCE-MT não ocorreu de forma estanque. Ela se deu no bojo de uma série de mudanças internas naquele órgão autônomo, que incluíram a chegada de três novos conselheiros com experiência recente na administração pública estadual — que passava por um processo de modernização da estrutura administrativa; adoção de um modelo de planejamento estratégico de longo prazo; e a participação de membros daquele tribunal na direção de entidades nacionais de representação dos tribunais de contas.

[15] http://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Resultados-Diagnostico-2013.pdf

A despeito de o Estado de Mato Grosso estar localizado fora das regiões Sul e Sudeste, que concentram os mais altos índices de desenvolvimento humano do Brasil, e de sua economia estar baseada na agropecuária, (um indicador de conservadorismo político-institucional), o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso se destacou entre os cinco primeiros colocados em três diferentes *rankings* de transparência divulgados entre os anos de 2016 e 2021. De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (de 2019, elaborado com dados de 2016), o Estado tinha o pior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) da Região Centro-Oeste (11º lugar na classificação nacional), ao passo em que Distrito Federal/DF figurava em 1º, Goiás /GO em 8º e Mato Grosso do Sul/(MS em 10º)[16]. A classificação mais recente disponível no Atlas (2020, baseada em dados de 2017) mostra evolução no IDHM do Mato Grosso: o estado saltou para o 7º lugar geral, enquanto DF e MS mantiveram, respectivamente, a 1ª e a 10ª colocação e GO caiu para a 9ª.

As demais cortes de contas da região Centro-Oeste, em *ranking* dos tribunais de contas estaduais elaborado pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla) em 2016, tiveram um desempenho consideravelmente inferior ao do TCE-MT17. O Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) alcançaram, respectivamente, a 22ª, 20ª e 17ª posições na classificação mencionada. A Enccla é uma rede de articulação derivada de iniciativa do Ministério da Justiça (2003) que reúne representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas federal, estadual (em alguns casos municipal), assim como Ministério Público, para formulação de políticas voltadas ao combate dos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro.

Classificação elaborada por Pinheiro Filho (2016, p. 73) — Figura 1 — , coloca o TCE-MT em primeiro lugar entre os entre os estados (e Distrito Federal) do Centro-Oeste (Figura 2), e quarto lugar geral, quando avaliados itens como prestação de contas (divulgação de relatórios contábeis da instituição, demonstrativos dos montantes de multas aplicadas aos jurisdicionados, valores relativos às multas, montante de despesas, irregularidades prevenidas, entre outros), cumprimento à Lei de Acesso à Informação e Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda Interação Social. Nesta última categoria foram avaliados itens como acessibilidade do conteúdo do *site* para pessoas com deficiência, ouvidoria, além de divulgação de conteúdo e interação nas redes

[16] Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil http://www.atlasbrasil.org.br/ranking
[17] https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/enccla-divulga-ranking-da-transparencia-dos-tribunais-de-contas-ministerio-publico-e-poder-legislativo/indice.pdf consultado em 20 de junho de 2022.

sociais (estes dois últimos quesitos sob responsabilidade da Secretaria de Comunicação daquele tribunal).

Figura 1 — *Ranking* de *Disclosure* dos Tribunais de Contas Estaduais

Quadro 12 – *Ranking* de *Disclosure* dos Tribunais de Contas Estaduais

***RANKING* DE *DISCLOSURE* DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS**		
CLASSIFICAÇÃO	**TCE - ESTADO**	**PONTOS**
1º	TCE - ES	175
2º	TCE - RS	159
3º	TCE - PR	152
4º	TCE - MT	151
5º	TCE - SC	151
6º	TCE - CE	145
7º	TCE - TO	143
8º	TCE - MG	142
9º	TCE - SP	124
10º	TCE - PE	120
11º	TCE - MS	118
12º	TCE - PI	118
13º	TCE - PA	114
14º	TCE - RN	114
15º	TCE - RR	113
16º	TCE - DF	103
17º	TCE - RO	102
18º	TCE - AC	100
19º	TCE - BA	99
20º	TCE - SE	99
21º	TCE - MA	97
22º	TCE - AM	89
23º	TCE - PB	89
24º	TCE - RJ	81
25º	TCE - GO	71
26º	TCE - AP	57
27º	TCE - AL	45

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa

Fonte: Pinheiro Filho, 2016, p. 73

Figura 2 — *Disclosure* informacional dos TCEs da Região Centro-Oeste

Quadro 9 – *Disclosure* informacional dos TCEs da Região Centro Oeste

TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS DA REGIÃO CENTRO OESTE					
PRESTAÇÃO DE CONTAS		**DF**	**GO**	**MS**	**MT**
PONTUAÇÃO MÁXIMA 100	**PONTUAÇÃO**	20	3	14	20
	PERCENTUAL	20,0%	3,0%	14,0%	20,0%
TRANSPARÊNCIA		**DF**	**GO**	**MS**	**MT**
PONTUAÇÃO MÁXIMA 170	**PONTUAÇÃO**	64	56	87	101
	PERCENTUAL	37,6%	32,9%	51,2%	59,4%
INTERAÇÃO SOCIAL		**DF**	**GO**	**MS**	**MT**
PONTUAÇÃO MÁXIMA 30	**PONTUAÇÃO**	19	12	17	30
	PERCENTUAL	63,3%	40,0%	56,7%	100,0%
***DISCLOSURE* GERAL**		**DF**	**GO**	**MS**	**MT**
PONTUAÇÃO MÁXIMA TOTAL 300	**PONTUAÇÃO**	**103**	**71**	**118**	**151**
	PERCENTUAL	**34,3%**	**23,7%**	**39,3%**	**50,3%**

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa

Fonte: Pinheiro Filho, 2016, p. 59.

Observa-se que, assim como outros tribunais de contas brasileiros, o de Mato Grosso apresenta fragilidades como imagem arranhada por denúncias de corrupção[18], inclusive envolvendo membros[19], bem como de supostos casos de nepotismo[20], altos salários e indicações políticas de servidores, entre outros. Em setembro de 2017, o TCE-MT enfrentou uma grave crise com o afastamento de cinco conselheiros por conta de um desdobramento da Operação Lava Jato[21]. Tal fato resultou em mudanças temporárias da composição — tomaram posse, na condição de interinos, substitutos de conselheiros oriundos de quadros técnicos. Contudo, em 2020, o Superior Tribunal de Justiça reconduziu os conselheiros afastados aos cargos.

Pinheiro Filho (2016) apresenta como hipótese de pesquisa, parcialmente confirmada, a correlação entre o grau de transparência de um determinado tribunal de contas e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do estado. O autor parte do pressuposto que populações com melhor qualidade de vida e, portanto, mais acesso à educação, têm maior poder de pressão sobre seus representantes, de forma a exigir mais transparência dos órgãos públicos.

---

[18] https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/video-mostra-fuga-de-conselheiro-por-escadarias-ate-flagrante-da-policia-federal-assista.shtml

[19] https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/show/sid/73/cid/45272/t/Afastamento+de+titulares+triplica+carga+de+trabalho+dos+conselheiros+substitutos+do+TCE

[20] https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2020/09/23/observatorio-social-denuncia-deputada-estadual-e-conselheiro-do-tce-mt-por-nepotismo-cruzado.ghtml

[21] https://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/stf-determina-afastamento-de-5-conselheiros-do-tce-mt-citados-por-ex-governador-em-delacao.ghtml

A julgar pelos *rankings* da Enccla e o desenvolvido pelo autor, tal hipótese em grande medida se confirma, uma vez que, nos primeiros lugares, encontram-se estados com maior IDHM, localizados nas regiões Sul e Sudeste.

A corte de contas do Mato Grosso, porém, apresenta-se como uma exceção, não corroborando a hipótese de pesquisa de Pinheiro Filho (2016) por ter um IDHM inferior aos demais primeiros colocados. É ainda curioso que a despeito das crises que tem enfrentado, o TCE-MT ter figurado em 2016 entre os mais transparentes.

Já em 2021, o TCE-MT se destacou em primeiro lugar (ao lado do TCE-PE, TCE-PB, TCE-RS e TCM-PA), conforme pode ser observado na Figura 3, em um índice desenvolvido pela organização não governamental Transparência Brasil que levou[22]em consideração não a transparência dos dados da própria instituição, mas daqueles relacionados aos entes fiscalizados custodiados pelas cortes de contas. No Índice que avaliou a qualidade dos dados disponibilizados, o TCE-MT ficou em quinto lugar (Figura 4).

Figura 3 — Índice de Transparência dos Tribunais de Contas

Tabela 1. Índice de Transparência dos Tribunais de Contas

Posição	Tribunal de Contas	Índice
1º	TCE-MT, TCE-PE, TCE-PB, TCE-RS, TCM-PA	100,0
2º	TCE-AM, TCE-MG, TCE-PR, TCE-RJ, TCE-RR, TCM-GO	83,3
3º	TCE-AC, TCE-MA, TCE-PI, TCE-TO, TCM-BA, TCM-RJ	66,7
4º	TCE-BA, TCE-CE, TCE-ES, TCE-RN, TCE-SC	50,0
5º	TCE-GO, TCE-MS, TCE-PA, TCE-RO, TCE-SE, TCE-SP, TCM-SP, TCDF	**33,3**
6º	TCE-AL, TCE-AP	**16,7**

Fonte: Transparência Brasil, 2021, p. 10.

[22] https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Transparencia_Qualidade_Dados_TCs.pdf. O escopo da pesquisa não trata da transparência das informações dos próprios tribunais de contas. Mas da disponibilização de dados sobre contratos para aquisição de alimentação escolar por municípios e estados entre 2017 e o final de 2019 que estão sob a guarda dos tribunais.

Figura 4 — Índice de Qualidade de Informações dos Tribunais de Contas

Tabela 2. Índice de Qualidade de Informações dos Tribunais de Contas

Posição	Tribunal de Contas	Qualidade
1º	TCE-RS	**90,5**
2º	TCM-GO, TCM-PA	**83,3**
3º	TCE-PR	**76,7**
4º	TCE-PE	**69,6**
5º	TCE-MT	**58,8**
6º	TCE-RJ	47,6
7º	TCE-MG	46,7
8º	TCM-RJ, TCM-SP	43,3
9º	TCE-MA	40,0
10º	TCE-PB	38,2

Fonte: Transparência Brasil, 2021, p. 14.

Logo após a divulgação da pesquisa sobre transparência dos dados da merenda escolar, desenvolvida pela Transparência Brasil, a Atricon publicou nota questionando a metodologia[23]. Uma das alegações foi a de que deixar de disponibilizar dados sistematizados sobre gastos de estados e municípios com alimentação escolar não poderia ser interpretado como sinônimo de que os tribunais estariam deixando de cumprir sua missão constitucional de fiscalizar.

A instituição também alegou que a maioria desses recursos seria de origem federal, portanto, sob jurisdição do TCU — o único tribunal que não foi avaliado pelo estudo. A associação, que representa os membros dos tribunais de contas do Brasil, também afirmou que não há exigência legal para divulgação de acordo com os critérios avaliados pela Transparência Brasil e que tampouco existe um modelo único de disponibilização de informações dos jurisdicionados.

[23] https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Nota-Transpar%C3%AAncia-Brasil-vf.pdf

4 POLÍTICA E PROCESSOS DE COMUNICAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO: UM ESTUDO DE CASO

Esta pesquisa contempla um estudo de caso sobre os impactos da Política de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso nos processos comunicativos sob a curadoria da Secretaria de Comunicação da instituição. Assim, o trabalho abrangeu o período entre a criação da primeira estrutura voltada para a comunicação institucional daquela corte de contas (2000, segundo despacho em solicitação de informações via Lei de Acesso à Informação) até o primeiro semestre de 2022 (quando foram realizadas as últimas entrevistas em profundidade).

As análises foram realizadas a partir da Política de Comunicação da Instituição, tensionando normativas e práticas com o conceito de comunicação pública e especialmente com os princípios constantes do Manual da Comunicação Pública produzido pela Associação Brasileira de Comunicação Pública (MEDEIROS; CHIRNEV, 2021). Os produtos de comunicação da Secom do TCE-MT também foram classificados de acordo com modalidades de produtos de comunicação pública de Estado estabelecidas por Weber (2011). Para dar suporte a este trabalho, foi realizada extensa pesquisa bibliográfica e exploratória.

Segundo Yin (2015, p. 4) o estudo de caso é um método de estudo relevante "quanto mais suas questões procurarem explicar alguma circunstância presente (por exemplo, "como" ou "por que" algum fenômeno social funciona)." O método, sustenta Yin, é especialmente útil para pesquisas nas ciências sociais e tem o condão de contribuir para gerar conhecimento sobre "fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados." Portanto, a metodologia mostrou-se adequada para esta pesquisa, uma vez que abordou, do ponto de vista da comunicação, um fenômeno organizacional e social, com implicações políticas.

A opção foi por estudo de caso único. Segundo Yin (2015, p. 54) essa modalidade é viável na presença de uma das seguintes justificativas "caso crítico, peculiar, comum, revelador ou longitudinal." Como já mencionado, pode ser classificado como peculiar o fato de o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso se destacar em *rankings* de transparência mesmo não figurando entre as unidades da federação com maior Índice de Desenvolvimento Humano.

> O estudo de caso é preferido durante o exame de eventos contemporâneos, mas quando os comportamentos relevantes não podem ser manipulados. O estudo de caso conta com muitas das mesmas técnicas da pesquisa histórica, mas adiciona duas fontes de evidências geralmente não disponíveis como parte do repertório do historiador:

> observação direta dos eventos sendo estudados e entrevistas das pessoas envolvidas nos eventos. Novamente, embora os estudos de caso e as pesquisas históricas possam se sobrepor, a força exclusiva do estudo de caso é sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações – além do que pode estar disponível em um estudo histórico convencional. (YIN, 2015, p. 13).

Em maio de 2018, esta pesquisadora, na condição de Diretora de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) realizou visita técnica, com duração de dois dias, ao órgão autônomo mato-grossense. Na oportunidade, conheceu a estrutura da Secom do TCE-MT, como estúdios de TV e rádio, redação, sala de transmissão ao vivo das sessões plenárias. Foi também apresentada aos diversos produtos da unidade (telejornal diário, áudio notícias, jornal mural, intranet, notícias no site, fôlderes, revista, posts para as redes sociais, campanhas publicitárias veiculadas em rádio e TV, transmissão das sessões plenárias com posterior segmentação dos vídeos por votos, publicações diversas (livros, relatórios etc.) e pôde conversar com os coordenadores responsáveis pelas áreas de comunicação com o público externo, comunicação interna, redes sociais, publicidade e Publicontas (estrutura, à época, responsável pela edição de livros de caráter técnico e outras publicações), além do assessor do secretário responsável por acompanhar a veiculação de campanhas publicitárias.

Já naquela época, toda a estrutura da Secom era composta por servidores comissionados, que ocupavam principalmente funções de chefia e terceirizados contratados por convênio do tribunal com a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) e da Universidade Federal de Rondonópolis (UFR) — Fundação Uniselva —, que atuavam em funções operacionais. Também trabalhavam presencialmente na Secom servidores de empresas prestadoras de serviço, como a agência responsável pela produção dos telejornais diários e transmissão ao vivo das sessões.

Em 2020, após aprovação em processo seletivo para o mestrado, a pesquisadora intensificou a aproximação com o objeto, realizando pesquisa exploratória, de caráter qualitativo, cujo objetivo foi obter mais informações e orientar a formulação das hipóteses de estudo. Para Gil (1999) esse tipo de pesquisa tem por objetivo principal “desenvolver, esclarecer e modificar conceito e ideias”, visando a formulação de problemas mais precisos.

Paralelamente, foi realizada pesquisa bibliográfica de livros e artigos sobre temas como comunicação pública, cidadania e democracia. Victoriano e Garcia (1998) destacam que este tipo de pesquisa tem como objetivo conhecer, recolher, selecionar, analisar e interpretar as contribuições teóricas já existentes sobre determinado assunto.

A partir de 2021, os trabalhos se concentraram na análise de documentos, incluindo resoluções, portarias, despachos em processo de solicitação de informação via LAI, informações disponíveis no *site* da instituição e ainda publicações como relatórios de gestão e do Plano Estratégico.

Em 26 de novembro de 2021, o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Goiás emitiu Parecer Consubstanciado (Certificado de Apresentação de Apreciação Ética: 2 50514521.2.0000.5083), considerando o protocolo aprovado por estar de acordo com os princípios éticos vigentes. A partir de então, teve início a etapa de entrevistas em profundidade, realizadas com ex e atuais gestores e servidores daquela Secretaria de Comunicação.

Por conta da pandemia, as entrevistas foram realizadas na modalidade *on-line*, utilizando-se para isto as plataformas Zoom e Google Meet. Todas as entrevistas foram gravadas, com a devida autorização de quem as concedeu. Mais de onze horas de gravações foram transcritas, posteriormente, com auxílio do *software* de transcrição automatizada Sonix.[24] As transcrições foram revisadas manualmente pela pesquisadora.

As limitações de contato físico impostas pela pandemia também impediram que fosse realizada observação da rotina de produção de forma presencial naquele tribunal de contas. Suspensas no início da pandemia, em março de 2020, as atividades presenciais só foram integralmente restabelecidas pelo TCE-MT a partir de 09 de maio de 2022, por meio da Portaria 083/2022, conjunta do tribunal e do Ministério Público de Contas junto àquela instituição.

Além das pesquisas de caráter qualitativo, com o suporte da coorientadora da pesquisa, professora doutora Kátia Kelvis Cassiano, foi realizada mineração de dados do perfil do TCE-MT no Instagram (no período entre a sua criação em 2017 até o final de 2021), e posteriormente foram criadas categorias a partir de análises quantitativas após processamento pelo *software* francês Iramuteq. Contribuiu para a escolha do Instagram o fato de a rede social permitir o desenvolvimento de scripts para mineração de dados.

4.1 As técnicas de coleta e análise de evidências

Como já mencionado anteriormente, para o desenvolvimento do estudo de caso sobre os processos comunicacionais desenvolvidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso foram utilizadas múltiplas técnicas de coleta de evidências, sendo elas a análise de documentos, a realização de entrevistas semiestruturadas e a sua posterior análise, bem como a

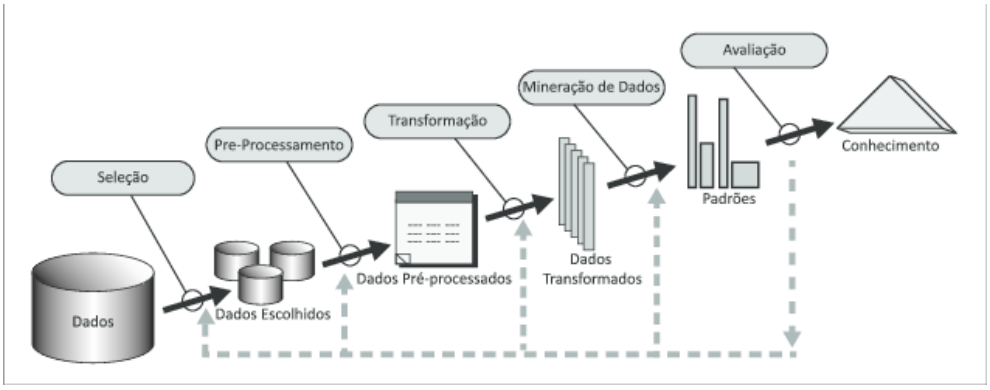
[24] https://sonix.ai/pt

análise comunicacional da rede social Instagram. Ao final do processo, os resultados obtidos foram triangulados para garantir mais assertividade.

4.1.1 ANÁLISE COMUNICACIONAL NO INSTAGRAM

Para a identificação e compreensão dos processos comunicacionais desenvolvidos pelo TCE-MT por meio da rede social Instagram foi desenvolvido um processo de análise baseado na metodologia KDD (*Knowledge Discovery in Databases*), proposta por Fayyad et al. (1996) e apresentada na Figura 5. A técnica de coleta de dados se mostrou relevante porque um dos desafios desta pesquisa foi justamente compreender o quanto a política, de caráter normativo, impacta as práticas de comunicação, especialmente no recorte escolhido: a produção de conteúdo para o Instagram.

Figura 5 — Metodologia KDD



Fonte: Adaptado de Fayyad et al., 1996

Segundo sua definição, a metodologia se refere a um conjunto de atividades (seleção, pré-processamento, transformação, mineração de dados e interpretação) iterativas — podem ser repetidas — e interativas — permitem intervenção em qualquer etapa do processo. Tais características, conforme apontado por Goldschmidt et al. (2016), conferem ao processo metodológico em questão assertividade na análise de dados.

Para o referido estudo de caso, uma solução computacional (*script*) foi desenvolvida em linguagem de programação Python para extração dos textos das publicações e dos comentários nelas registrados no perfil do TCE-MT no Instagram (@tcematogrosso) desde a sua criação em 21/02/2017. Este *script* realizou conexão com a API Restful do Instagram, que permitiu a obtenção de dados em um formato padronizado a partir de consultas realizadas por meio de

requisições a um servidor web. A Sigla API vem do Inglês Application Programming Interface (Interface de Programação de Aplicação).

Posteriormente, ao final do primeiro semestre de 2022, nova solução computacional foi desenvolvida, extraindo publicações realizadas entre fevereiro de 2017 e dezembro de 2021. Foi necessária a realização desta nova coleta uma vez que as entrevistas realizadas apontaram para mudanças informais nas diretrizes de produção de conteúdo nas redes sociais a partir do início de 2020, sem que uma nova resolução determinando alterações na Política de Comunicação fosse aprovada. No período, houve mudanças nas regras de acesso à API Restful do Instagram, tornando inviável o reprocessamento do material já coletado.

Na etapa de pré-processamento, outra solução computacional foi desenvolvida para tratar as inconsistências apresentadas nos dados textuais, tais como ocorrências de caracteres especiais, menções a outros usuários — identificadas por meio do símbolo @ — e termos utilizados para indexação de conteúdo (*hashtags*), identificadas por meio do símbolo #. Ainda nesta etapa, por meio de expressões regulares, foi realizada a capitalização de texto (todos os elementos textuais em minúsculo), como forma de normalizar o processamento de dados textuais por modelos computacionais.

Na fase de transformação, o conjunto de dados foi, por fim, persistido em dois arquivos em formato csv (do inglês, *comma separated values*), para fins de análise textual. Além disso, um corpus textual contendo essencialmente os comentários e outro corpus textual contendo os textos das publicações.

A mineração de dados, conforme conceituada por Amaral (2016), consiste em um processo automatizado de extração de padrões de um conjunto de dados, com o objetivo de revelar associações e informações implícitas. Neste estudo de caso, essas técnicas foram utilizadas para análise exploratória descritiva dos dados, com objetivo de identificar similaridades de contexto na mensagem veiculada na rede social, sumarizar quantitativamente as publicações, permitindo assim tensionar os resultados com os princípios da comunicação pública e com as prioridades estabelecidas pela política de comunicação em vigor.

4.1.2 ANÁLISE DE DOCUMENTOS

Análise de documentos, Segundo Yin (2015) é um passo básico nos estudos de caso, podendo ser considerada uma série de evidências, tais como: documentos administrativos, minutas de reuniões, cartas, memorandos, *e-mails*, estudos formais ou avaliações ou ainda

recortes de notícias e outros artigos que apareçam na mídia de massa ou jornais comunitários. Embora destaque a importância dessa classe de evidências para os estudos de caso, o autor lembra que é preciso relativizar sua objetividade.

> Os documentos são uteis mesmo que não sejam sempre precisos e possam apresentar parcialidades. Na realidade, os documentos devem ser usados cuidadosamente, e não devem ser aceitos como registros literais dos eventos ocorridos. Poucas pessoas percebem, por exemplo, que mesmo as transcrições *verbatim* das sessões oficiais do congresso norte americano foram deliberadamente editadas – pela equipe do congresso e outros que podem ter testemunhado – antes de serem impressas de forma final. (YIN, 2015, p. 111).

No estudo em questão, além das resoluções 05 de 2009 e 01 de 2017, que tratam da Política de Comunicação do TCE-MT, estabelecendo regras para a comunicação de toda a instituição com seus públicos de interesses, foram analisados organogramas, resoluções tratando de recursos humanos e competências da unidade responsável pela comunicação institucional daquele Tribunal, e ainda Planos Estratégicos, relatórios de planos estratégicos, relatórios de pesquisa de opinião pública e o próprio site da instituição (Apêndice 2).

Os achados, como sustenta Yin (2015, p. 11), foram utilizados para "corroborar e aumentar evidências de outras fontes" (entrevistas com ex e atuais servidores e gestores da Secom e de unidades de planejamento do TCE-MT além de *posts* no Instagram categorizados de acordo com similaridade semântica e frequência em que apareceram nas publicações).

4.1.3 ENTREVISTAS EM PROFUNDIDADE

Foram realizadas oito entrevistas com gestores, ex-gestores e servidores que atuam ou atuaram na Secom do TCE-MT ou em áreas administrativas, com vistas a compreender as rotinas de comunicação daquela instituição. As entrevistas foram realizadas de forma remota, sete delas por meio do aplicativo Zoom e uma pelo Google Meet, por conta das limitações de contato impostas pela pandemia. Todos os participantes preencheram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), tendo sido informados que teriam suas identidades preservadas na elaboração da presente dissertação.

As entrevistas foram autorizadas pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Goiás que emitiu Parecer Consubstanciado (Certificado de Apresentação de Apreciação Ética: 2 50514521.2.0000.5083), considerando que a proposta apresentada estava de acordo com os princípios éticos vigentes.

As gravações foram realizadas no início de 2022 e resultaram em mais de 11 horas de vídeo. Com um dos entrevistados, foi realizada uma segunda rodada de perguntas uma vez que surgiram dúvidas durante conversas com outras fontes. Todas as falas foram decupadas, com auxílio do *software* de transcrição automatizada Sonix. A pesquisadora revisou manualmente as transcrições.

Segundo Yin (2015, p. 114) as entrevistas são fontes importantes de informação para o estudo de caso, devendo ser realizadas tais quais "conversas guiadas, não investigações estruturadas". Por isso foi escolhida a técnica de entrevista semiestruturada, com o suporte de um roteiro (Apêndice 2).

> A lista de questões desse modelo tem origem no problema de pesquisa e busca tratar da amplitude do tema, apresentando cada pergunta da forma mais aberta possível. Ela conjuga a flexibilidade da questão não estruturada com um roteiro de controle. As questões, sua ordem, profundidade, forma de apresentação dependem do entrevistador, mas a partir do conhecimento e disposição de entrevistado, da qualidade das respostas, das circunstâncias da entrevista. (DUARTE, 2011, p. 66).

Os entrevistados foram definidos em função da relação direta com a tomada de decisão/rotina de produção de conteúdo. Neste caso, sustenta Duarte (2011) não há necessidade de preocupação com desenho estatístico da amostra, mas com a qualidade das fontes escolhidas. De forma com que os escolhidos verdadeiramente possam contribuir para a busca de respostas para o problema de pesquisa.

O roteiro foi elaborado no sentido de investigar em que medida os princípios da comunicação pública são levados em consideração na produção de conteúdo pela Secom do TCE-MT. Os entrevistados também foram estimulados a falar sobre outros critérios, objetivos ou subjetivos, que são levados em conta para definir o que e como produzir. Além disso, as perguntas tiveram o intuito de avaliar em que situações essas eventuais interferências se sobrepõem ao que preconiza a Resolução 01 de 2017 e ao interesse público.

5 A POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO DO TCE-MT COMO CONSEQUENCIA DA MODERNIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO

Segundo Bueno (2021), a política de comunicação pode ser definida como um "conjunto sistematizado de diretrizes, que tem como finalidade orientar o desenvolvimento de ações, estratégias e produtos de comunicação" (BUENO, 20221, p. 98). Esse documento, de acordo com o autor, tem como foco o relacionamento de uma organização com seus diversos públicos estratégicos. Portanto, guarda profunda relação com o conceito de comunicação organizacional. O autor sustenta ainda que além de um documento-síntese, para que seja efetiva, a política de comunicação deve se desdobrar em vários outros produtos, como guias, manuais, auditorias e diagnósticos, além de plano de comunicação, com ações definidas para curto, médio e longo prazo.

> A Política de Comunicação está, indissoluvelmente, alinhada com o processo de gestão e a cultura organizacional e pressupõe a existência de uma estrutura profissionalizada de comunicação e de recursos (humanos, financeiros, tecnológicos), essenciais para a sua implementação, bem como vontade política e compromisso institucional para colocá-la em prática e viabilizar a obediência às suas diretrizes. A Política de Comunicação tem como pressupostos básicos: a) a necessidade permanente de sua revisão e atualização; b) a incorporação, em sua proposta, de todos os públicos estratégicos; c) reconhecimento de que a comunicação em uma organização é responsabilidade de todos; d) a sua singularidade. (BUENO, 2021, p. 98).

Duarte e Silva (2007), descrevem um cenário marcado pela complexificação da interação entre sociedade e as organizações, exigindo das instituições um novo olhar para a comunicação, que deve ser tratada de forma estratégica e integrada, e "não mais assessoria de imprensa, eventos, publicações, Internet, por exemplo, como áreas isoladas e operacionais." (DUARTE; SILVA, 2007, p. 14). Assim, a formalização de uma política de comunicação contribuiria para responder às demandas desse novo contexto organizacional.

> Entre os requisitos que se estabeleceram para a efetividade da Comunicação Organizacional, passaram a ser decisivos a profissionalização, o planejamento permanente das atividades, avaliação sistemática, flexibilidade, visão global e sistêmica, segmentação, capacidade crítica e compreensão e atendimento das necessidades de cada público de interesse. (DUARTE; SILVA, 2007, p. 14).

Duarte (2012) menciona o fato de que, mesmo quando não formalizadas/institucionalizadas, as políticas de comunicação sempre existem, podendo ser identificadas por leis, programas, ações e discursos institucionais.

> Na prática, entretanto, costumam significar improvisação e personalismo. A ausência de padrões institucionalizados pode ser cômodo para dirigentes, que se adaptam a cada situação segundo critérios pessoais de momento, mas costuma ser pouco eficiente para a organização, principalmente para os públicos. (DUARTE, 2012, p. 70).

Uma vez formalizadas, defende Duarte (2012, p. 69) as políticas de comunicação se tornam instrumentos "fundamentais para a operacionalização da comunicação pública". E podem ser definidas como um "conjunto integrado, explícito e duradouro de definições, parâmetros e orientações" organizadas de forma coerente e com princípios aplicáveis aos processos de comunicação.

Entrevistas realizadas com ex e atuais servidores, além de documentos analisados , dão conta de que o processo que levou à criação de uma unidade do TCE-MT responsável pela comunicação social da instituição, bem como à formalização da primeira política de comunicação do órgão autônomo em 2009, e a atualização da norma em 2017, estão profundamente atrelados à modernização da instituição, e consequentemente, à adoção de um modelo de planejamento estratégico de longo prazo ainda na primeira década dos anos 2000. Importante destacar que tanto a primeira quanto a segunda versão da política foram aprovadas em gestões de um mesmo conselheiro, Antônio Joaquim, e de um mesmo responsável pelo departamento de comunicação, o jornalista Américo Corrêa.

O entendimento de que a formalização de uma política de comunicação seria importante para o tribunal, contudo, é anterior às gestões de Antônio Joaquim e Américo Corrêa. Dois objetivos estratégicos da instituição são listados no Relatório de Gestão de 2005. O primeiro seria elevar a qualidade do controle externo e o segundo, aumentar o nível de satisfação da sociedade em relação ao controle externo. Entre as estratégias elencadas para alcançar esse objetivo, a segunda mencionada foi justamente a implantação de uma política de comunicação institucional. À época, Ubiratan Spinelli era presidente do tribunal e José Roberto Amador respondia pela Assessoria Especial de Comunicação.

Não é possível, portanto, compreender a formalização da política de comunicação de forma isolada. Ela é resultado de um processo que teve início quando a instituição compreendeu que seria necessário atuar de forma mais efetiva e ágil e fazer com que a sociedade percebesse essa mudança. A busca por legitimidade, portanto, impulsionou o TCE-MT a adotar um modelo de administração gerencial, valorizando o processo de planejamento e tendo como meta melhorar sua imagem junto à sociedade.

Em vários documentos analisados, incluindo os anexos das resoluções que estabeleceram a Política de Comunicação do TCE-MT, é possível perceber uma predominância

de elementos que indicam a valorização da comunicação voltada para os interesses da própria instituição, ou comunicação organizacional. O olhar para a comunicação seria, então, instrumental, como um meio para conquistar credibilidade, imagem e reputação positivas. Contudo, há também elementos, como a valorização do estímulo ao controle social, que indicam compromisso com a promoção da participação cidadã e o fortalecimento da democracia, o que está em sintonia com o conceito de comunicação pública. Para Weber (2011) os objetivos estratégicos da instituição e uma comunicação com foco no cidadão não são incongruentes.

> A comunicação do Estado sempre é necessariamente estratégica, pois a política e a criação e circulação de produtos e discursos obedecem aos legítimos interesses das instituições do Estado e devem alcançar objetivos. Isso não significa que a ética ou a verdade estejam sendo burladas. (WEBER, 2011, p. 105-106).

No Anexo I da Resolução Normativa 05 de 2009 são descritos os elementos que contribuíram para uma série de mudanças na instituição. São citados fatores como o amadurecimento dos aparatos democráticos no Poder Judiciário (que levaram à criação do Conselho Nacional de Justiça em 2004); novas regras como a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e a ampliação do acesso e controle da gestão pública via internet. O documento também lista a modernização da própria administração pública (objeto da fiscalização dos tribunais), com qualificação dos gestores e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão e controle dos recursos públicos.

> A conjunção desses fatores acarretou um processo de abertura e busca pela transparência que ainda não havia sido executado no Tribunal de Contas do Estado com tamanha envergadura. Paulatinamente, a importância de sua imagem pública perante a sociedade tornou-se foco estratégico, e uma reordenação de metas e ações ocorreu visando fortalecer a importância social do Controle Externo.
> Essa reordenação torna-se visível a partir dos anos 2000, e, graças aos esforços desenvolvidos nesse rumo, hoje a Casa se insere no rol de instituições referência no mundo jurídico, destacando-se por sua eqüidade, pela transparência na gestão da informação e pelo papel estratégico da Comunicação Social. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2009, p. 7-8).

Mais de um documento cita a importância do estímulo à modernização fruto do Programa de Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE), que contava com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Voltado para as secretarias de fazenda, um convênio permitiu que ele também desse suporte financeiro ao TCE-MT no início dos anos 2000. O Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex), criado em 2006, também é listado como fator que potencializou o processo de modernização da instituição.

> O processo de modernização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso teve início no ano de 2001, com sua inclusão no projeto de modernização da Secretaria de Estado de Fazenda, no contexto do Programa Nacional de Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE.
> No período 2002/2003, a instituição elaborou o primeiro planejamento estratégico, com a definição da identidade organizacional, dos objetivos, metas e ações voltadas para o aprimoramento dos procedimentos de auditoria e revisão geral das rotinas de trabalho. Neste mesmo período a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON conduziu um movimento para implantação do Programa de Modernização do Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas – PROMOEX.
> No final de 2004 e início de 2005, o foco da modernização passou a ser a reestruturação organizacional com ênfase na redefinição das competências institucionais de cada unidade de trabalho. Ainda em 2005, realizou-se o realinhamento do planejamento estratégico, com aprimoramento da identidade institucional e redefinição dos objetivos e metas. No início de 2006, elaboraram-se os programas, projetos e respectivos planos de ação.
> A reconstrução do planejamento estratégico aconteceu de forma participativa com o engajamento dos conselheiros, secretários e assessores. O embasamento teórico pautou-se nos princípios da administração gerencial em substituição à administração burocrática. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2006, p. 10 e 11).

Segundo Paes de Paula (2005), o conceito de administração gerencial está intimamente ligado à reforma gerencial do Estado que ocorreu nos anos 1990, após um período de intensa crise econômica. Esse modelo refletiu uma tendência de adoção de estratégias neoliberais de estabilização econômica e reformas orientadas para o mercado. Estava alinhado em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos. Opunha-se ao modelo burocrático de administração, concentrado em processos e se propunha a orientar-se por resultados, como na iniciativa privada.

Foi implementado pelo PSDB, na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e teve como um dos principais defensores o ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que comandou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). A reforma proposta foi viabilizada por emenda constitucional de 1998, que promoveu reestruturação do estado. Assim, as atividades do Estado foram divididas em duas categorias: a) as exclusivas do Estado, tais como legislação, regulação, fiscalização, fomento e formulação de políticas públicas; b) atividades não exclusivas, que poderiam ser prestadas tanto pela iniciativa privada, quanto por organizações sociais. Entre essas atividades se incluiriam serviços de caráter competitivo, como saúde, educação, assistência social e científicos.

Haveria ainda uma terceira categoria, relativa a serviços auxiliares ou de apoio, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos e manifestação, que deveriam ser submetidas à licitação e contratadas por terceiros. Essa visão gerencial, inclusive, é uma das explicações

possíveis para o fato de não somente o TCE-MT, mas outros tribunais (inclusive o TCU), priorizarem a área de fim (fiscalização) na definição das carreiras e realização de concursos públicos, terceirizando ou contratando comissionados para desempenhar funções ligadas à área de comunicação.

> No que se refere à dimensão cultural, Bresser-Pereira apontou a necessidade de transformar a cultura burocrática do Estado em uma cultura gerencial. Já a dimensão gestão deveria ser explorada pelos administradores públicos, que colocariam em prática ideias e ferramentas de gestão utilizadas no setor privado, "criticamente" adaptadas ao setor público, tais como os programas de qualidade e a reengenharia organizacional. De acordo com o autor, a nova administração pública se diferencia da administração pública burocrática por seguir os princípios do gerencialismo. Para alcançar seus objetivos, o novo modelo de gestão, que serve de referência para os três níveis governamentais – federal, estadual e municipal –, deveria enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado. (PAES de PAULA, 2005, p. 38).

Os documentos revelam não apenas a preocupação com a melhoria da imagem da instituição. Mas trazem também relatos dos primeiros resultados obtidos a partir de mudanças na comunicação. O Anexo Único da Resolução Normativa 05 de 2009 menciona como indicador de efetividade da nova forma de se comunicar do TCE-MT, avanços no desempenho daquela instituição em pesquisas de opinião pública realizadas junto à população em geral.

> De acordo com levantamento feito pela Vetor Pesquisas em dezembro de 2008, 38,3% dos mato-grossenses já sabem dizer o que significa a sigla TCEMT – percentual que indica avanço em relação a 2006 (16%) e a 2007 (26,2%). Tem se ampliado também o grau de correção das respostas sobre a sigla: saindo-se de 9,1% em 2006 para os atuais 37,9%.
> A mesma pesquisa mostra uma maior conscientização acerca do papel ou função social do Tribunal de Contas do Estado. Em 2006, 39,6% dos mato-grossenses arriscavam dizer que compreendiam o papel da instituição. Em 2008, esse percentual subiu para 55,4%. E o grau de correção das respostas chegou a 42,9% (2008), contra 33,7% de 2006. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2009, p. 8).

Se comparados os números mencionados acima com pesquisa nacional realizada em 2016, pelo IBOPE, em parceria com a Confederação Nacional da Industria (CNI) e a Atricon, é possível inferir que o TCE-MT teria à época um nível de conhecimento bem superior à média nacional observada mais de sete anos depois. O que pode estar relacionado aos esforços de comunicação daquela corte de contas. Na pesquisa nacional, com universo de 2.202 entrevistados, quando questionados sobre o que era o tribunal de contas, 68% não souberam ou não responderam. Dos que responderam, 15% erraram a definição e apenas 17% acertaram.

Relatório produzido em 2013 sobre os resultados do primeiro ciclo de planejamento estratégico de longo prazo da instituição (2006-2011), relata mudanças importantes tanto no

sentido de mais agilidade e efetividade da atuação da área finalística, quanto na adoção de uma postura mais transparente. A transmissão ao vivo dos julgamentos é citada como destaque dos esforços de comunicação com a sociedade.

> Durante esse período, o Tribunal deixou de ser um órgão que julgava contas de dezenove anos atrás (quando as julgava) para julgar, de forma inédita no Brasil, todas as contas sob sua responsabilidade até novembro do ano seguinte ao que se referiam.
> Deixou de ser um órgão fechado, onde até o trânsito de servidores era restrito a determinadas áreas internas, para se tornar um órgão absolutamente acessível e transparente, que transmite as sessões de julgamentos ao vivo, em tempo real, pela TV Assembleia e pela internet, e disponibiliza todos os documentos relativos a essas deliberações, a qualquer interessado, em até 30 minutos depois de encerrada a sessão.
> O nosso Tribunal passou a fazer o controle externo, não só sobre a legalidade ou conformidade das contas públicas, mas também sobre os resultados das políticas públicas, por entender que não basta aplicar os recursos de forma legal; é necessário avaliar se essa aplicação resultou em benefícios para a sociedade.
> E esse mesmo Tribunal, que antes não sofria qualquer controle, passou a se autocontrolar, informatizando-se completamente, e submetendo todos os que nele trabalham e os seus produtos a um rigoroso gerenciamento de prazos: desde a solução de um processo de consulta até o julgamento de uma conta anual; desde o servidor que recebe documentos no protocolo até aqueles que os apreciam e os julgam. Todos têm prazos a cumprir. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2013, p. 8).

O documento lista produtos da então Assessoria Especial de Comunicação (Aecom), entre os mais importantes resultados obtidos durante o primeiro ciclo de planejamento estratégico de longo prazo. As informações aparecem em linhas do tempo relacionadas a três dos dez objetivos estratégicos da instituição. Sendo eles: fortalecer a credibilidade do TCE-MT como guardião da gestão dos recursos públicos; assegurar a efetividade das ações de controle social relacionadas ao controle externo; e aprimorar a gestão do TCE-MT visando à excelência.

Figuras 6, 7 e 8 — Objetivos estratégicos do TCE-MT

3.2 OBJETIVO ESTRATÉGICO 2:

Fortalecer a credibilidade do TCE-MT como guardião da gestão dos recursos públicos.

3.2.1 META:

Alcançar e manter o nível de satisfação da sociedade organizada em relação ao controle externo exercido pelo TCE-MT em, no mínimo, 70%, até dezembro de 2011.

8

Linha do Tempo

2006-2007	2008-2009	2010-2011
• Classificação de irregularidades. • Consolidação de entendimentos técnicos em consultas formais. • Implantação do Código de Ética do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. • Criação das carreiras dos conselheiros substitutos e procuradores de contas. • Realização do concurso público para conselheiros substitutos e procuradores de contas. • Reformulação da Lei Orgânica do TCE-MT, LC nº 269/2007. • Atualização do Regimento Interno do TCE-MT, Resolução nº 14/2007. • Disponibilização das decisões do TCE-MT na *internet*. • Implantação do Projeto Ementários de Decisões. • Realização de pesquisa de Imagem e Satisfação.	• Nomeação de 3 conselheiros substitutos e 4 procuradores de contas. • Padronização e divulgação do ementário do TCE-MT. • Produção e aprovação da Política de Comunicação. • Criação do Comitê de Comunicação e do Núcleo de Gerenciamento de Crise de Imagem. • Consolidação da Assessoria Especial de Comunicação em área estratégica do TCE-MT. • Transformação da sessão plenária no principal "sujeito da notícia". • Realização de pesquisa de Imagem e Satisfação.	• Padronização da aplicação de sanções pelo Tribunal Pleno, por meio da Resolução Normativa nº 17/2010. • Implantação da sistemática de controle e acompanhamento das decisões plenárias. • Criação de novos modelos de certificação. • Criação de sistema de emissão de boleto *on-line*. • Criação de rotina de cadastro de sanções e de respectivos responsáveis no Sistema de Acompanhamento da Dívida Ativa Estadual (Sada/PGE-MT). • Criação de sistemática matricial de relatório técnico. • Criação de Câmaras Julgadoras, em atendimento ao modelo constitucional. • Criação de mais 4 vagas e nomeação de 4 novos conselheiros substitutos. • Definição de novas atribuições aos conselheiros substitutos, em atendimento ao modelo constitucional. • Reuniões permanentes do Colegiado de Conselheiros. • Reuniões permanentes de Gabinetes de Conselheiros. • Disponibilização de todos os processos e julgamentos no • Portal do TCE-MT. • Reformulação do Portal do TCE: Espaço do Cidadão. • Reformulação da Lei Orgânica do TCE-MT. • Produção do "Manual do Comitê da Comunicação". • Padronização dos Pareceres do MPC. • Realização de pesquisa de imagem e satisfação.

3.3 OBJETIVO ESTRATÉGICO 3:

Assegurar a efetividade das ações de controle social relacionadas ao controle externo.

3.3.1 META:

Garantir o julgamento de 100% dos processos de denúncias e representações apresentadas ao TCE-MT previamente ao julgamento das contas anuais correspondentes, até dezembro de 2011.

Linha do Tempo

2006-2007	2008-2009	2010-2011
• Implantação do Disque Denúncia. • Reorganização da Ouvidoria. • Criação da TV Contas – Transmissão das Sessões Plenárias ao vivo pela TV Assembleia e pelo Portal, na *internet*. • Disponibilização, no *site* do TCE, do andamento dos processos. • Disponibilização das decisões do TCE-MT na *internet*. • Envio das decisões por *e-mail* aos cadastrados. • Implantação da SAI. • Implantação do programa Consciência Cidadã e realização de diversos eventos. • Implantação do Portal Transparência. • Criação do Gibi, que explica o funcionamento do TCE para crianças. • Transformação do Gibi em desenho animado. • Implantação do projeto Parcerias Institucionais e realização de 20 parcerias institucionais de controle social. • Implantação do projeto Rede de Informação Institucional.	• Lançamento do Portal do Cidadão. • Dinamização da Ouvidoria. • Agilidade na apuração de denúncias. • Realização do Seminário Ouvidorias Públicas. • Criação do Jornal Da Sua Conta. • Criação do canal Rádio TCE. • Criação do telejornal TCE Notícias. • Aperfeiçoamento da TV Contas - Fragmentação de vídeos da Sessão Plenária por processos postados no Portal. • Realização de 48 parcerias institucionais. • Realização de 3 eventos do Consciência Cidadã, em 2008. • Fortalecimento do Projeto TCEstudantil. • Reformulação do Portal Transparência. • Reformulação e expansão do Projeto Rede Cidadã. • Publicação no *site* da cartilha "Perguntas e Respostas do Cidadão".	• Aprimoramento dos procedimentos de apuração e julgamento de denúncias e representações. • Aperfeiçoamento do sistema de gerenciamento de prazos de denúncias e representações. • Realização de 55 eventos voltados ao controle social, com a participação de 5.925 pessoas. • Realização de 12 novas parcerias institucionais de controle social. • Reformulação do Espaço do Cidadão. • Ampliação do telejornal de notícias. • Aperfeiçoamento da TV Contas – segmentação e postagem instantânea dos vídeos por processo da Sessão Plenária no Portal do TCE-MT. • Reformulação do projeto Rede Cidadã. • Realização de palestras ministradas por jornalistas, para membros e profissionais do controle externo; e palestras ministradas por conselheiros, para jornalistas.

3.8 OBJETIVO ESTRATÉGICO 8:

Aprimorar a gestão do TCE-MT visando à excelência.

3.8.1 META:

Elevar os resultados da avaliação da gestão da instituição pelos critérios do Gespública, de 491 para 600 pontos, até dezembro de 2011.

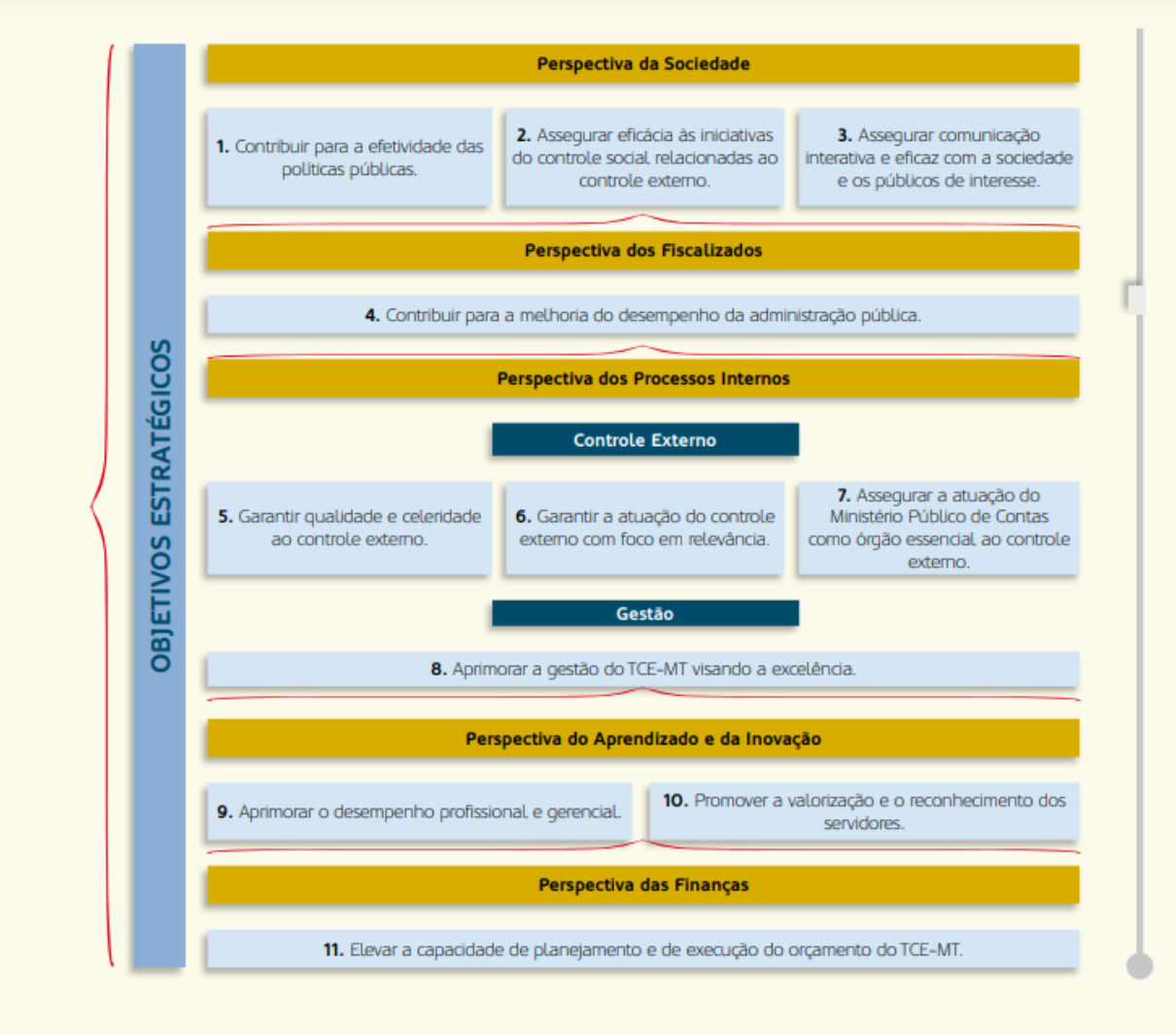
Linha do Tempo

2006-2007	2008-2009	2010-2011
• Conclusão do Planejamento Estratégico de 2006-2011 e execução do planejamento estratégico de 2006-2007. • Implantação da sistemática de acompanhamento e avaliação do Plano Estratégico. • Avaliação da gestão pelos critérios do Gespública. • Regulamentação do Fundo de Reaparelhamento e Modernização do TCE-MT. • Aprovação de novo *layout* e criação da bandeira do TCE-MT. • Aprimoramento do Sistema Control-P. • Atualização do Sistema de Gerenciamento de Prazos (SGP). • Transformação da Assessoria de Imprensa em Assessoria Especial de Comunicação. • Assinatura de termo de cooperação com a AL-MT para transmissão das sessões pela TVAL.	• Elaboração e Execução do Plano Estratégico 2008-2009. • Avaliação da gestão pelos critérios do Gespública. • Implantação do Sistema de Controle Interno no TCE-MT. • Normatização e mapeamento de 6 sistemas administrativos de Controle Interno. • Reestruturação da Aecom. • Elaboração e normatização da Política de Comunicação do TCE. • Realização de Licitação para contratação de agência de publicidade. • Instituição da governança de TI e elaboração de políticas e diretrizes.	• Elaboração e execução do Plano Estratégico de 2010-2011, etapa final do Plano Estratégico de Longo Prazo 2006-2011. • Avaliação da gestão pelos critérios do Gespública. • Normatização e implantação de 13 sistemas administrativos de controle interno. • Publicação do "Manual do Controle Interno". • Implantação do Comitê Estratégico. • Consolidação da Política de Comunicação do TCE-MT. • Aprimoramento da Comunicação Interna. • Implantação do Comitê de Comunicação. • Elaboração dos manuais de rotinas dos produtos e serviços da Aecom. • Realização de 3 campanhas institucionais de alcance social. • Participação no VI Conbrascom, conquistando premiação em cinco produtos de comunicação do TCE-MT. • Elaboração do Plano Diretor de Tecnologia de Informação.

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, 2013, p. 38 50 e 91

No mapa do Plano Estratégico 2012/2017, publicado em 2011, a comunicação é tratada de forma instrumental, listada como uma das iniciativas previstas para alcançar os seguintes objetivos estratégicos: 02) fortalecer a credibilidade do TCE-MT como guardião da gestão dos recursos públicos e 03) assegurar efetividade às iniciativas do controle social relacionas ao controle externo. Já no Plano Estratégico 2016/2021 (Figura 9), a comunicação ganha protagonismo por meio do objetivo estratégico 3: assegurar comunicação interativa e eficaz com a sociedade e os públicos de interesse.

Figura 9 — Mapa estratégico do TCE-MT 2016/2021



PLANO ESTRATÉGICO DE LONGO PRAZO 2016/2021, 2017, p. 25
Disponível em https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/PlanoEstratLongoPraz2016-2021/index.html

5.1 Os impactos da mudança da composição do Pleno do TCE-MT

Durante as entrevistas emergiu a informação de que mudanças na composição daquela corte de contas a partir do início dos anos 2000 também contribuíram para criação e/ou fortalecimento de unidades como Secom, Ouvidoria, além de departamento responsável por ações voltadas ao estímulo ao controle social. A análise de documentos reforçou esse entendimento. O Anexo Único da Resolução Normativa 05 de 2009, por exemplo, menciona entre os fatores que impulsionaram mudanças na instituição e que, consequentemente, implicaram também em uma nova postura no campo da comunicação, “substituição de 100% dos membros do Pleno num período inferior a dez anos.”

A chegada de um grupo específico ao comando do TCE-MT, com experiência anterior em administração e reforma do Estado, contribuiu para adoção de um modelo gerencial de administração, que valorizava o planejamento estratégico e tinha um novo olhar para a comunicação. A despeito desse perfil mais moderno, o grupo conquistou a indicação de forma muito semelhante aos seus antecessores. Nascimento (2018) relata que, desde a criação do TCE-MT em 1953, a indicação de conselheiros ficou a cargo dos grupos políticos dominantes.

> No período de 1955 a 1986, dos vinte e três Conselheiros que integraram o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em um olhar panorâmico, somente cinco não tinham ligação direta com Partidos Políticos. Alguns não exerceram nenhum mandato, mas tinham alguma ligação ou com partido político ou com políticos antes da nomeação. (NASCIMENTO, 2018, p. 68).

A autora relata ainda que o grupo político "família Campos", com forte influência no cenário político estadual desde 1948, foi determinante para a indicação de vários conselheiros àquela corte de contas. Até o final dos anos 1990, predominaram naquele tribunal conselheiros indicados pelo grupo político mencionado, que incluía não apenas detentores do sobrenome, mas também agregados e pessoas da sua confiança.

> Observamos ainda no quadro 1, uma vez que será importante para a compreensão do restante desta pesquisa, que a partir de 1983 a maioria dos indicados do Colegiado dos Conselheiros foi indicada pelo Governador Júlio José de Campos ou tinha ligação com o grupo político "família Campos". Logo, verifica-se que o Conselheiro nomeado estava vinculado ao grupo detentor de maior capital político. (NASCIMENTO, 2018, p. 71).

A partir dos anos 2000, manteve-se a tradição de os grupos que dominavam a política estadual seguirem definindo a composição do TCE-MT. Mudaram, porém, os detentores do poder.

> O enfraquecimento do grupo político "família Campos" é evidenciado, posteriormente, pelas eleições em 1994 e 1998, e principalmente pela última, na qual Júlio José de Campos – líder do grupo "família Campos", desde a década de 1970 detentor de maior capital político – foi derrotado por Dante Martins de Oliveira (PSDB) – relator das Diretas Já- nas eleições para Governador, o que veremos a seguir. Em 1994, Dante Martins de Oliveira – nessa eleição ainda no Partido Democrático Trabalhista (PDT) –, com pouco mais de 71% (setenta e um por cento) dos votos, derrota Osvaldo Sobrinho (PTB) e vice Firmino Correia da Costa (PFL), candidatos apoiados pela família Campos, e vence as eleições para Governador do Estado de Mato Grosso. Substituía assim Jaime Veríssimo de Campos (PFL), que pertencia ao grupo político até então dominante no Estado. (NASCIMENTO, 2018, p. 78).

Dante de Oliveira nasceu em 1952 e morreu em 2006. Foi deputado estadual (1979-1983), deputado federal (1983 a 1986) e autor da Proposta de Emenda à Constituição (PEC)

que propunha a retomada das eleições diretas para presidente e vice-presidente da República. Por isso, teve seu nome ligado ao movimento Diretas-Já. Foi prefeito de Cuiabá (1986; 1987-1989 e 1993-1994) e governador do estado de Mato Grosso (1995-1998 e 1999-2002). Foi também ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário do Governo José Sarney (1986 - 1987).

Começou sua carreira política no MDB, depois de ter militado no movimento estudantil durante o período em que cursou Engenharia Civil na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

> A opção política encontrada por Dante naquele momento consistiu em juntar-se ao clandestino Movimento Revolucionário Oito de Outubro (MR-8), assim chamado em honra à data da morte de Ernesto Che Guevara em combate contra militares bolivianos, em 1967. (KRAMER, 2012, p. 23).

Filho de Sebastião de Oliveira, mais conhecido como Dr. Paraná (advogado, jornalista e militante local da União Democrática Nacional (UDN), Dante esteve ligado ao MDB (1976-1979); PMDB (1980 a 1990), PDT (1990-1997) e PSDB (1997-2006). À frente do Governo de Mato Grosso, encontrou um cenário financeiro e orçamentário muito desfavorável e realizou reforma administrativa e fiscal no Estado.

> Contudo, cerca de um ano depois, Dante conseguiu renegociar a dívida de Mato Grosso com o Tesouro Nacional, reduzindo de 46% para 15% da receita líquida o valor do comprometimento mensal com a União. Foi o primeiro entre os governadores a efetuar essa renegociação. Um financiamento do Banco Mundial possibilitou o enxugamento da máquina pública e a reestruturação da burocracia do governo. Outro reforço de caixa relevante adveio de uma antecipação de receita com a privatização das Centrais Elétricas de Mato Grosso (Cemat).
> Os resultados mais significativos desse profundo ajuste foram a redução dos gastos de custeio da máquina em 16%; a queda do déficit estadual de R$ 238 milhões para R$ 130 milhões; e a reestruturação da dívida estadual mato-grossense com refinanciamento de R$ 729 milhões em 30 anos, mediante assinatura de protocolo com o Ministério da Fazenda.
> Já o seu principal custo político e social derivou de um corte de dez mil funcionários. Para compensar, também nesse período o governador tomou medidas de impacto significativo e duradouro de incentivo aos investimentos privados e à criação de empregos na agroindústria, tais como o Pró-Couro (com créditos fiscais significativos em benefício dos curtumes e também para atração de fábricas de calçados e outros artefatos) e o Proalmat (algodão). Neste segmento, quando Dante assumiu o governo, em 1995, Mato Grosso não estava sequer entre os 15 estados algodoeiros do país; apenas cinco anos depois, figuraria como o primeiro ou segundo maior produtor. (KRAMER, 2012, p. 100).

O perfil administrativo que o aproximou do PSDB, do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, focado em responsabilidade fiscal e pautado em um modelo gerencial de

administração pública, teria impacto também na atuação dos indicados por ele ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Importante lembrar que aquele foi um período de grande transformação não só no Brasil. Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) lembram que a introdução de novas tecnologias que permitiram maior divulgação dos atos dos governos, novos mecanismos de responsabilização política como a Lei de Responsabilidade Fiscal e mesmo formas mais efetivas de controles sociais implicaram em mudanças nas práticas políticas.

> No Brasil, como em outros países da América Latina, as reformas do Estado e de suas relações com o mercado, desencadeadas a partir do início dos anos 1990, ocorreram juntamente com a inserção do país na economia global e a democratização das instituições políticas. Assim, o objetivo fiscal de redução dos gastos do governo (para garantir sua credibilidade perante os mercados financeiros) associou-se a promessas de mais eficiência no uso dos recursos públicos e de mais qualidade dos serviços prestados à população, a novas práticas de transparência e maior responsabilização dos governos. Mesmo que tais promessas não tenham, de modo geral, sido cumpridas, a preocupação com o cidadão, com maior controle dos governantes, com padrões mais democráticos de gestão pública, foi gradativamente incorporada na cultura política do país. (LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES 2009, p. 740).

Segundo informações disponíveis no site do TCE-MT, Antônio Joaquim, graduado em Administração de Empresas e Direito, e pós-graduado em Direito do Estado e Administração Pública, foi deputado estadual de Mato Grosso (1986-1994), deputado federal (1995 a 2000), Secretário de Estado de Infraestrutura (1996) e Secretário de Estado de Educação (1999). Empossado conselheiro em 07 de abril de 2000, por indicação do Executivo, foi presidente da corte de contas nos biênios 2008/2009 e 2016/2017. Alcançou projeção nacional dentro do sistema de tribunais de contas ao ocupar a vice-presidência da Atricon entre 2010 e 2011 e a presidência de 2012 a 2013.

José Carlos Novelli foi empossado conselheiro em 29 de junho de 2001, também por indicação do Poder Executivo. Graduado em Engenharia Civil, especialista em Planejamento de Transportes Urbanos e mestre em Administração Pública, antes de chegar ao TCE-MT foi diretor-técnico do Detran-MT (1987), diretor do Departamento de Estradas do Mato Grosso (1989), vereador por Cuiabá (1992), deputado estadual (1998) e presidente do Departamento de Viação e Obras Públicas (1999). Foi presidente do TCE-MT nos biênios 2006/2007, 2012/2013 e, está no exercício de mais um mandato (2022/2023).

Valter Albano, outro indicado pelo ex-governador Dante Oliveira, tornou-se conselheiro do TCE-MT em 27 de dezembro de 2001. Graduado em Ciências Econômicas, especialista em Economia Agrária, Planejamento e Ocupação do Solo Rural, Direito do Estado e Administração Pública com ênfase em Controle Externo, ele foi secretário de Estado de Administração de

Mato Grosso (1989/1990), secretário de Estado de Educação de Mato Grosso (1990/1991 e 1995/1996), secretário municipal de Educação de Cuiabá (1993/1994) e Secretário de Estado da Fazenda de Mato Grosso (1996 a 2001). Foi presidente do TCE-MT no biênio 2010/2011 e, no plano nacional, vice-presidente da Atricon de 2014/2015, e 2016/2017.

Esses três conselheiros, ligados ao PSDB e ao ex-governador Dante de Oliveira, viriam a comandar o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso por cinco gestões, quase consecutivas. A quebra do rodízio entre eles ocorreria apenas no biênio 2014/2015, quando ocupou a presidência o conselheiro Waldir Júlio Teis, um ex-funcionário do grupo de empresas de Blairo Maggi governador de Mato Grosso por dois mandatos consecutivos (2003/2006 e 2007/2010), e ex-secretário da Fazenda (2003/2007). Teis havia tomado posse como conselheiro em 14 de dezembro de 2007.

Dante de Oliveira deixou o segundo mandato de governador em 2002 para concorrer ao Senado. Contudo, foi derrotado. Finda a sua influência no Executivo, conselheiros ligados a outros grupos políticos passaram a ser indicados ao TCE-MT, inclusive pertencentes ao segmento “família Campos”. Na Figura 10, é possível observar a composição atual do Pleno do TCE-MT. Na Figura 11, há uma linha do tempo, que estabelece um paralelo entre as administrações estaduais e a indicação de conselheiros.

Figura 10 – Composição do TCE-MT

Composição atual do TCE-MT. Extraído do Site da instituição em abril de 2022
https://www.tce.mt.gov.br/corpo-deliberativo/15

Entrevista com um técnico do tribunal, em atuação desde 1999, destacou a importância deste grupo no sentido de viabilizar uma série de mudanças no Tribunal. Segundo esse servidor, que não tem relação com a Secom, o fato de o TCE-MT ter passado a contar, a partir de 2006, com presidentes egressos da área técnica do governo do Estado, contribuiu para aprofundar a cultura do planejamento de longo prazo. O rodízio entre gestores com perfis parecidos impediu que houvesse solução de continuidade.

> Quando eu disse que entraram três conselheiros novos, um deles o conselheiro Valter Albano, ele, ele havia sido secretário de Fazenda. E lá, como secretário de Fazenda, ele trabalhava nesses projetos de modernização da administração pública e tudo mais. E ele trouxe essa experiência pra cá e, especialmente, a experiência do planejamento. Então, resgatando lá na época do Promoex, no Tribunal de Contas de Mato Grosso, participou de todo o processo do Promoex. Participou de todos os eventos, participava de todos os projetos, aderiu formalmente a Promoex no início, mas depois ele revogou essa decisão por conta da burocracia que havia no projeto do Promoex. Mas se interessou muito pela metodologia e pelo objetivo pretendido pelo Promoex, que era a harmonização dos Tribunais de Contas. Porque se hoje já há um certo distanciamento em termos normativos, porque não existe um Código de Processo de Contas, cada um tem sua própria lei orgânica. (Informação verbal, abril de 2022).

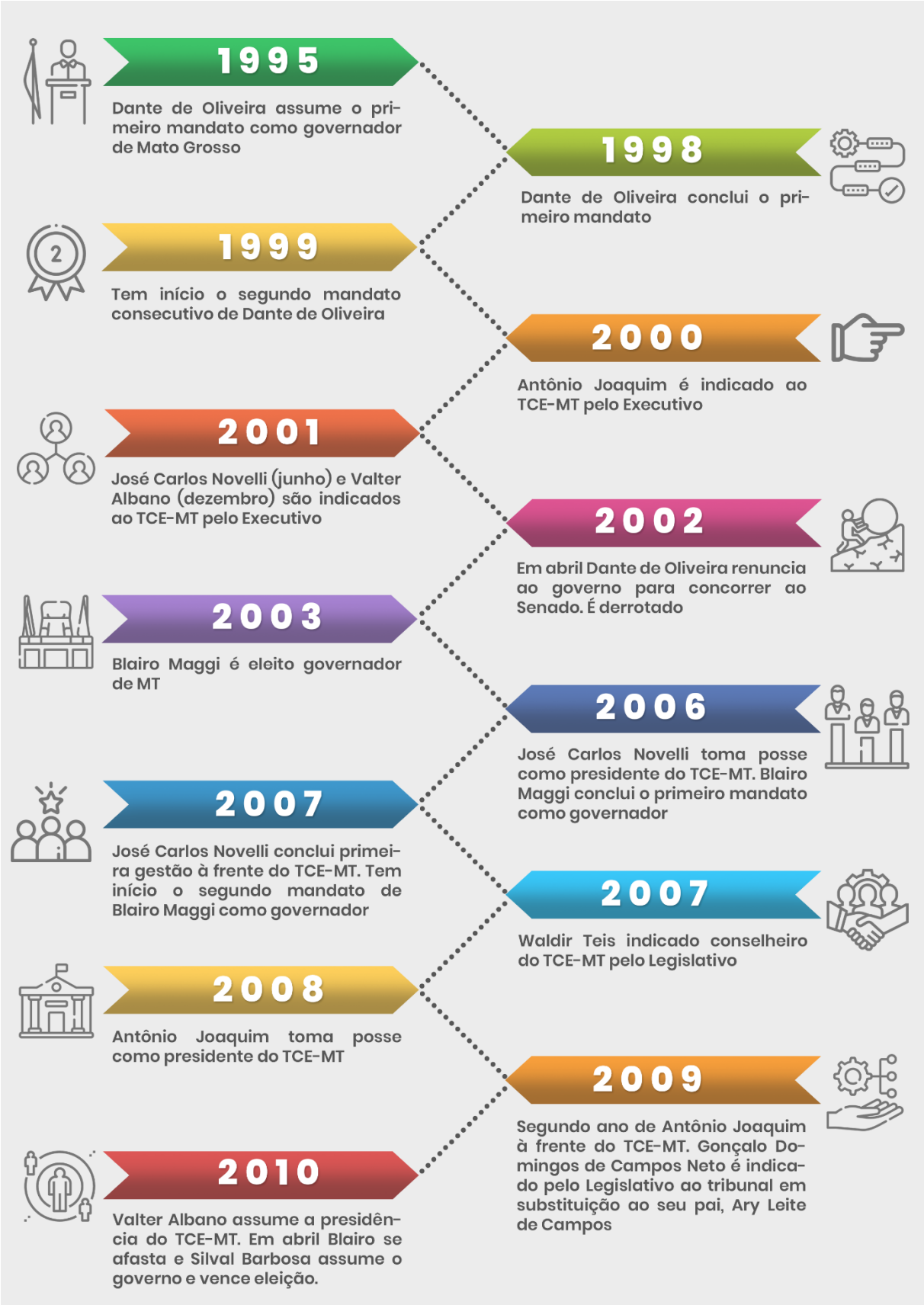
O protagonismo que esses conselheiros assumiram junto ao sistema nacional de tribunais de contas também foi apontado por esse técnico como um fator que contribuiu para o aperfeiçoamento de uma forma de atuação, ancorada num modelo gerencial de administração.

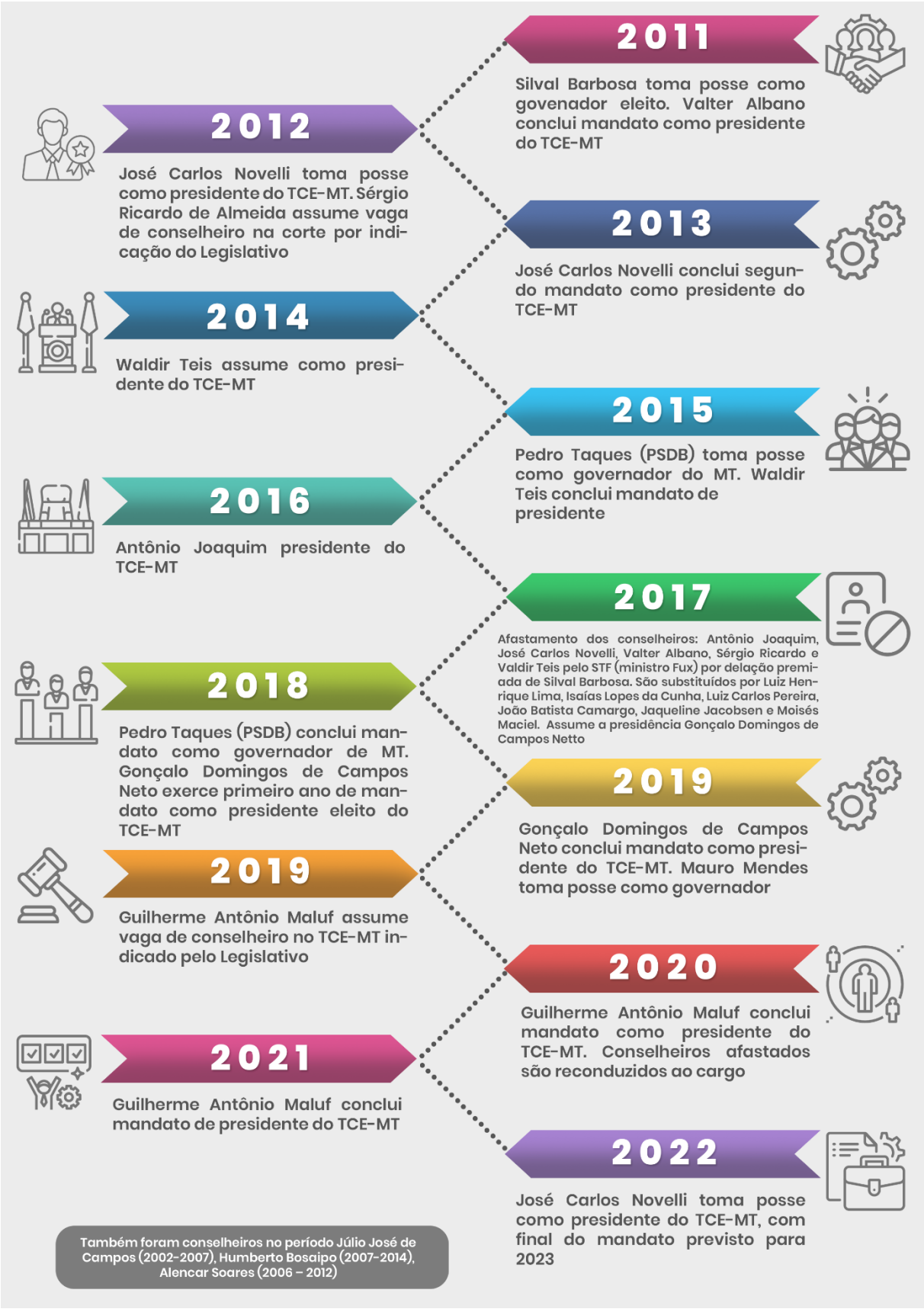
> Outro fato importante que talvez mereça você incluir aí é o ingresso do Tribunal de Contas de Mato Grosso de forma muito forte e intensa no sistema nacional do Tribunal de Contas. [...] De alguma forma a gente traz para cá né, para Mato Grosso e leva daqui para lá também, porque quando está participando das comissões (nacionais), de alguma forma a gente contribui. Mas o que eu queria destacar para você aí, de repente, é um grande diferencial nessa descoberta que você fez aí agora, porque é Mato Grosso, é um fato assim. Não são só os técnicos de Mato Grosso que participam dos projetos nacionais, mas os conselheiros também participam e participam de forma intensa. (Informação verbal, abril de 2022).

A liderança do grupo egresso do PSDB só foi seriamente abalada em setembro de 2017, quando cinco conselheiros — incluindo Antônio Joaquim, Valter Albano e José Carlos Novelli — foram afastados por decisão do ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal (STF). A medida também tirou dos cargos Waldir Júlio Teis e Sérgio Ricardo de Almeida. O afastamento foi motivado pelo fato de os conselheiros terem sido citados em delação premiada feita pelo ex-governador do Estado, Silval Barbosa, nos desdobramentos da Operação Lava Jato. Silval disse à época que os cinco conselheiros teriam cobrado propina de R$ 53 milhões para aprovar contas

de governo e não apresentar obstáculos ao andamento de obras do Executivo estadual. Os membros afastados foram reconduzidos aos seus cargos em 2020, por decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Ao final de 2021, José Carlos Novelli foi então, mais uma vez, eleito presidente do TCE-MT (biênio 2022/2023).

Figura 11 — Linha do Tempo





Elaboração própria autora. Com informações do Site do TCE-MT e Nascimento (2018)

5.2 Primeira Política de Comunicação do TCE-MT e a consolidação da Assessoria Especial de Comunicação

A primeira estrutura de comunicação do TCE-MT remonta ao ano de 2000. Contudo, não há documentação digitalizada comprovando a criação daquela unidade no período. A Ouvidoria do Tribunal, acionada por um pedido de informação da pesquisadora encaminhou um documento produzido pela Secom, que relata não dispor de informações sobre o primeiro responsável pela estrutura. Segundo esse documento, os primeiros textos jornalísticos disponíveis no site do TCE-MT seriam de 2002.

Nas entrevistas, entretanto, surgem os nomes dos jornalistas José Roberto Amador, conhecido como Bebeto, como um dos primeiros assessores de Comunicação (2005/2007 e 2012/2015), que a princípio coordenou uma pequena estrutura de comunicação, seguido por Américo Corrêa (2008/2009, 2016/2019) e Dora Lemes (2010/2011).

O primeiro documento digitalizado que trata da configuração da comunicação é a Resolução 9 de 2004, de 06 de dezembro daquele ano, que dispõe sobre a estrutura organizacional do TCE-MT e insere a Assessoria Especial de Comunicação no organograma da presidência, que abrangia ainda o gabinete da presidência, conjuntamente com secretaria e assessoria, uma coordenadoria técnica, controladoria interna, procuradoria consultiva e ouvidoria. A resolução ainda estabelecia que a Assessoria Especial de Comunicação teria em sua composição um cargo de Assessor Especial de Comunicação, e dois cargos de Assistente Técnico da Assessoria de Comunicação.

Também há menção à estrutura de comunicação no Relatório Anual de Gestão 2005, quando a instituição foi presidida pelo conselheiro Ubiratan Francisco Vilela Tom Spinelli e José Roberto Amador assumiu a Assessoria Especial de Comunicação. O documento, encaminhado à Assembleia Legislativa daquele estado, traz um relato de toda a produção das diversas unidades do órgão autônomo naquele ano, inclusive da Assessoria Especial de Comunicação.

O relatório cita uma série de mudanças naquela entidade a partir de 2000, como reflexo da adesão ao Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estado Brasileiros (PNAFE), do Governo Federal, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que vinha sendo desenvolvido pela Secretaria da Fazenda do Estado de Mato Grosso. Segundo o documento, os recursos proporcionaram ao tribunal de contas aperfeiçoamento de processos e procedimentos, além de capacitação de servidores, informatização, desenvolvimento de sistemas de acompanhamento e controle de contas públicas, padronização

de procedimentos nas unidades técnicas e aproximação e capacitação dos jurisdicionados — ou seja, os órgãos, poderes e entidades fiscalizados.

O negócio da Assessoria Especial de Comunicação é descrito no relatório como "comunicação institucional". E a missão "garantir a excelência da comunicação institucional por meio da divulgação de ações e resultados e o monitoramento de informações de interesse do TCE, visando a sua credibilidade junto aos servidores, jurisdicionados e sociedade". (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2005, p. 23). Aqui, nota-se predominantemente o emprego de uma terminologia própria da Comunicação Organizacional, com foco na imagem e reputação da instituição.

> O antigo Departamento de Comunicação Social, juntamente com os demais setores do TCE-MT, foi reformulado e passou a denominar-se Assessoria Especial de Comunicação vinculada diretamente à Presidência da Casa, recebendo nova Missão e Negócio. A Assessoria Especial de Comunicação é composta por profissionais das áreas de jornalismo e publicidade, responsáveis pela criação e produção de toda a comunicação interna e externa da Corte de Contas. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2005, p.23).

O início da estruturação da Assessoria de Comunicação é acompanhado do lançamento de novos produtos, para além dos *releases* e relacionamento com os veículos de comunicação, típicos das tradicionais assessorias de imprensa. Brandão (2012) diz que o modelo de Assessoria de Comunicação Social remonta à década de 70 do século passado, e tinha como característica marcante a submissão à autoridade máxima da instituição e a subdivisão em três áreas: publicidade, relações públicas e imprensa. O relacionamento com a mídia, cita a autora, era considerado prioritário em detrimento da busca por contato direto com o cidadão.

Em 2003, foi lançado o TV Contas, programa desenvolvido pela Assessoria Especial de Comunicação e veiculado em circuito fechado via TV Assembleia (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO, 2009, p. 13). A partir de 2006, as ações de comunicação foram intensificadas, com forte impacto no volume de trabalho. Contudo, a linguagem utilizada nos produtos, informa o Anexo Único da Resolução Normativa 05 de 2009, ainda era muito técnica. E a periodicidade dos produtos, errática. Nem mesmo a seção de notícias do *site* tinha atualização diária. A despeito disso, a gênese de vários produtos remonta a essa época, como publicação de revistas, Balanço de Gestão, relatórios e cartilhas técnicas.

> A partir de 2008, os produtos de comunicação mais estratégicos começaram a ser sistematizados: passaram a dispor de profissionais responsáveis e de prazos para veiculação. Algumas ferramentas foram substituídas e hoje o epicentro das ações comunicacionais gira em torno da web TV e do portal da instituição. Por uma razão simples: são os produtos que mais conferem transparência ao trabalho da Casa –

> afinal, toda a sociedade pode acompanhar pela internet o andamento ao vivo das sessões plenárias, sem cortes ou edição. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO, 2009, p. 14).

A primeira Política de Comunicação do TCE-MT refletiu esse processo de amadurecimento e profissionalização da estrutura de comunicação. O anexo único que acompanha a Resolução Normativa 05 de 2009, estabeleceu diretrizes, vedações e não foi além de sugerir uma estrutura de comunicação, que permita a atuação integrada das distintas áreas. Segundo classificação criada por Bueno (2021), tal resolução normativa se enquadraria no modelo padrão de políticas de comunicação, que se limita a enunciar diretrizes gerais, princípios, valores ou atributos da comunicação, canais de relacionamento e as principais atividades vinculadas à comunicação.

> O foco principal da Política de Comunicação é permitir que esta Casa possa atingir com êxito sua missão institucional. Não à toa, cada eixo da Política de Comunicação dialoga com as bases do Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado, reforçando e reproduzindo a cultura organizacional da instituição. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2009, p. 4).

Além de explicitar a opção por uma comunicação focada nos objetivos estratégicos da instituição, tal Política de Comunicação inovou ao dar atenção ao público interno e buscar canais próprios de comunicação com a sociedade. Contribuiu assim para a superação de um modelo clássico de assessoria de imprensa, focado somente no relacionamento com os veículos de comunicação visando à construção da imagem da instituição, e muito influenciada pelo dirigente máximo. A política trouxe ainda Visão, Missão e Valores da Instituição (Figura 12) e da comunicação do TCE-MT (Figura 13).

Figura 12 — Missão/Visão e Valores e do TCE-MT (2009)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO			
NEGÓCIO	*Controle Externo*		
MISSÃO	*Garantir o controle externo da gestão dos recursos públicos, mediante orientação, fiscalização e avaliação de resultados, visando à qualidade dos serviços, em benefício da sociedade.*		
VISÃO	*Ser a referência em controle externo no Brasil.*		
VALORES	Agilidade	Compromisso Social	Ética
	Inovação	Qualidade	Transparência

Fonte: Tribunal de Contas de Mato Grosso, 2009, p. 6

Figura 13 — Valores, Visão e Missão da Comunicação do TCE-MT (2009)

VALORES DA COMUNICAÇÃO DO TCE-MT

Ética	**Qualidade**
Transparência	**Agilidade**

VISÃO DA COMUNICAÇÃO DO TCE-MT

Tornar-se a referência em Comunicação Social dos tribunais de contas estaduais do País, a partir do uso estratégico e ético de informação, sistematização de processos e busca permanente por resultados. Para isso, é fundamental pautar-se pelo profissionalismo e pela eficiência.

MISSÃO DA COMUNICAÇÃO DO TCE-MT

Informar à sociedade e demais públicos de interesse sobre as ações e o trabalho do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, de forma que as informações sobre o Controle Externo da gestão de recursos públicos sejam úteis ao cidadão, estimulando assim o Controle Social e a Construção da Cidadania.

Fonte: Tribunal de Contas de Mato Grosso, 2009, p. 16 -18

Na justificativa, o anexo da resolução fez um recorte limitando sua abrangência às práticas de comunicação sob a tutela da então Assessoria Especial de Comunicação, correspondendo às ações de assessoria de imprensa, comunicação interna, publicidade e propaganda, jornalismo e produção editorial. O documento explicita que o escopo não incluía processos comunicativos de caráter organizacional e/ou administrativo.

A resolução trouxe diretrizes para a atuação da Assessoria Especial de Comunicação e informou que a estrutura organizacional e a descrição de funções e rotinas foram ali apresentadas somente em forma de proposta, não reproduzindo o organograma da corte de contas (Figura 14), ainda que extraoficialmente a resolução indicasse uma segmentação das práticas de comunicação, levando em consideração os diferentes públicos, porém integradas sob a liderança do Assessor Especial de Comunicação.

Figura 14 — Sugestão de organograma da Assessoria Especial de Comunicação

Fonte: Tribunal de Contas de Mato Grosso, 2009, p. 10

Constam do anexo único dez diretrizes para a Aecom do TCE-MT. Em sua maioria, elas demonstram grande sintonia com o conceito de comunicação organizacional integrada:1) a vinculação das ações de comunicação ao cumprimento da missão da instituição e ao alcance da visão estratégica; 2) a necessidade de que todas as tarefas e funções da comunicação fossem desempenhadas por profissionais da área, com o devido “reconhecimento ou titulação”; 3) gestão da comunicação estratégica, focada em resultados e direcionada ao atendimento das metas mais essenciais da instituição e condicionamento da terceirização de atividades operacionais a empresas, parceiros e profissionais de “qualidade e méritos reconhecidos no mercado”; 4) mensuração, monitoramento e análise de desempenho de práticas e projetos da comunicação; 5) comunicação orientada à unificação não apenas da linguagem da instituição à sociedade, como também discursos e mensagens; 6) definição da linguagem de forma a obter o

melhor *recall* das ações da instituição junto à sociedade; 7) toda informação repassada à imprensa deve ter fonte segura e passível de checagem; 8) ações de publicidade e propaganda também devem obedecer ao Planejamento Estratégico de Comunicação; 9) atenção especial ao público interno, uma vez que ótimo atendimento à sociedade dependeria da coesão interna da instituição; 10) assessoria de imprensa deve propor aos veículos de comunicações informações de interesse da entidade, cabendo a cada veículo definir sobre sua publicação.

O documento trouxe ainda três vedações: a) ações de comunicação que agridam ou desrespeitem os direitos humanos e civis; b) ou que contenham mensagens preconceituosas ou discriminatórias, práticas de comunicação que dão espaço ao favorecimento pessoal de colaboradores e/ou parceiros; c) ações de comunicação que visem ao favorecimento de partidos políticos, igrejas ou movimentos sociais setoriais; e d) contratação de matérias pagas ou compra de espaço editorial em veículos de comunicação.

Neste ponto, houve uma aproximação com os princípios da comunicação pública e da administração pública. A vedação de favorecimento a pessoas ou grupos, demonstra sintonia com o princípio da impessoalidade, que rege e a administração pública; e a proibição de contratação de matérias pagas está em consonância com o princípio da moralidade.

Tomando como referência os princípios da comunicação pública (MEDEIROS; CHIRNEV, 2021), o respeito aos direitos humanos e civis, e a vedação de práticas discriminatórias coadunam com a promoção dos direitos e a democracia e com a necessária postura inclusiva e plural, além do compromisso com a ética. A proibição de favorecimento pessoal ou de grupos, demonstra preocupação com o estabelecimento de um modelo de comunicação como política Estado, e garantia da impessoalidade.

Um indicativo importante de aproximação com os princípios da comunicação pública também está presente na missão da comunicação expressa na política. A instituição declarou seu compromisso de informar à sociedade e demais públicos de interesse, de forma que “as informações sobre o Controle Externo da gestão de recursos públicos sejam úteis ao cidadão, estimulando assim o Controle Social e a construção da Cidadania” (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2009, p. 18).

Na definição dos públicos de interesse (Figura 15), também há menção ao reconhecimento da importância de priorizar a sociedade, o que é característico da comunicação pública.

Figura 15 — Públicos de Interesse do TCE-MT

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, 2009, p. 22

Na definição de objetivos para esse segmento específico de público (sociedade) são mencionados a geração de conteúdo de qualidade, de forma a municiar essa audiência sobre as ações do TCE-MT; informação à sociedade sobre o uso dos recursos públicos no Estado de Mato Grosso; o esforço para posicionar a instituição como indispensável à democracia e ao exercício da cidadania, além da menção à importância de tornar conhecida a missão institucional da Casa.

> A Comunicação Social do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso visa prioritariamente informar a sociedade sobre as ações e o trabalho executado pela instituição, ampliando o grau de conhecimento dos cidadãos sobre a Casa e disseminando a importância social e pública do Controle Externo. Assim operando, será possível apoiar o TCE-MT no cumprimento de sua missão institucional. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2009, p. 23).

A produção anual do “Planejamento Estratégico”, documento que reuniria a análise da situação da comunicação naquele momento, bem como as linhas ou programas de ação a serem executadas para o cumprimento dos objetivos estratégicos definidos pela Política de Comunicação foi estabelecida. A primeira Política de Comunicação também previu um Comitê de Comunicação, de caráter consultivo e deliberativo, integrado por três representantes da Aecom, três da alta direção da Casa, e três dos servidores e área técnica, indicados pela alta direção. A frequência de reunião do Conselho deveria ser mensal, com atribuição de definir as pautas dos veículos institucionais e as linhas mestras das estratégias de Comunicação. Entrevistas corroboram a informação de que essa instância consultiva teria funcionado durante a gestão do conselheiro José Carlos Novelli (2012/2013).

5.3 Atualização da Política de Comunicação em um contexto de consolidação da estrutura da Secom

O lançamento de novos produtos de comunicação, investimentos significativos na estrutura e ampliação da equipe marcaram o período que sucedeu a entrada em vigor da Primeira Política de Comunicação. Em 2013, a Assessoria Especial de Comunicação foi transformada em Secretaria de Comunicação por meio da Resolução Normativa 10/2013.

O documento, de 11 de junho de 2013, estabeleceu as atribuições da nascente assessoria de comunicação como "unidade de apoio estratégico do Tribunal, vinculada à Presidência." À Secom, cabia a administração e gerenciamento das ações de comunicação do TCE-MT, definidas pela presidência e pelo Comitê de Comunicação. Foram mencionadas como funções da unidade sob coordenação direta da presidência "promover, abrir e manter canais de comunicação com o público definido pela Política de Comunicação."

Segundo Kunsch (2013) para que haja uma prática eficaz de comunicação pública, seja nas instituições do terceiro setor, governo ou iniciativa privada, é importante que as unidades responsáveis pela comunicação sejam dotadas de estrutura adequada. E que a comunicação seja pensada estrategicamente e de forma integrada, agregando profissionais com habilidades diversas.

> A prática eficaz da comunicação pública nos três segmentos: Estado, mercado e sociedade civil organizada – dependerá, imprescindivelmente, de um trabalho integrado das diversas áreas da comunicação, como relações públicas, comunicação organizacional, jornalismo, publicidade e propaganda, editoração multimídia, comunicação audiovisual, comunicação digital etc. É preciso que as assessorias ou coordenadorias saibam valer-se das técnicas, dos instrumentos, dos suportes tecnológicos e das mídias disponíveis, contando para tanto com estruturas adequadas e profissionais competentes nas várias especialidades da comunicação social. (KUNSCH, 2013, p. 8).

A existência de uma estrutura de comunicação, segmentada por áreas de atuação, porém atuando de forma integrada, visando ao alcance dos objetivos estratégicos da instituição é, portanto, um fator que pode contribuir para a materialização de um ideal de comunicação pública.

A resolução normativa não tratou de ampliação da estrutura funcional da Secom, que contava então com cinco cargos comissionados, (sendo um de assessor especial e quatro assistentes). Contudo, os assistentes ganharam *status* de chefia, tornando-se coordenadores (Figura 16). A mudança acarretou maiores salários aos coordenadores e consolidou a segmentação das atividades de comunicação de acordo com o público de interesse/produtos.

Figura 16 — Estrutura da Secom TCE-MT (2013)

ANTIGA

Cargo	Quantidade	Nível	Subsídio	Total do Subsídio
Assessor Especial de Comunicação	1	TCDGA-1	9.905,47	9.905,47
Assistente de Comunicação	4	TCDGAS-3	7.664,63	30.658,52
Total	**5**	**----**	**----**	**40.563,99**

NOVA

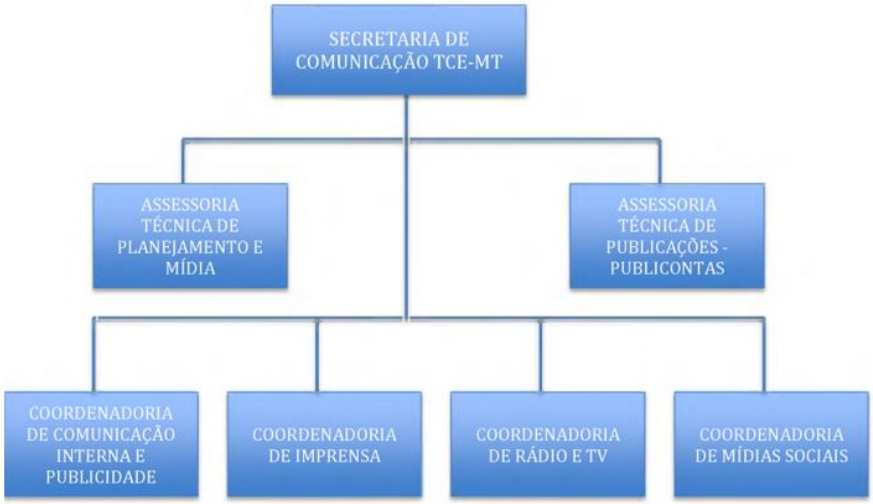
Cargo	Quantidade	Nível	Subsídio	Total do Subsídio
Secretário-chefe de Comunicação	1	TCDGA-1	9.905,47	9.905,47
Coordenador de Imprensa	1	TCDGA-4	8.492,68	8.492,68
Coordenador da TV Contas e Outras Mídias	1	TCDGA-4	8.492,68	8.492,68
Coordenador de Publicidade	1	TCDGA-4	8.492,68	8.492,68
Coordenador da Editora do TCE-MT	1	TCDGA-4	8.492,68	8.492,68
Total	**5**	**----**	**----**	**43.876,19**

Fonte: Tribunal de Contas de Mato Grosso, 2013

Naquele mesmo ano, em 13 de dezembro, a Resolução Normativa 48 de 2013 alteraria a nomenclatura da unidade e do detentor do cargo de chefia da unidade. A Secom foi denominada Secretaria de Comunicação Social, e o secretário-chefe de Comunicação passou a ser designado secretário de Comunicação Social.

Em 2017, com a revisão da Política de Comunicação (Resolução Normativa 1 de 2017) houve mudança da nomenclatura das coordenadorias da Secom, renomeadas para Imprensa, Rádio e TV, Comunicação Interna e Publicidade e Mídias Sociais. Foram criadas também duas assessorias técnicas, sendo elas Planejamento e Mídia, com o objetivo de cuidar do contrato de publicidade, e de Publicações, como pode ser observado na Figura 17. Importante frisar que, como o TCE-MT mantém contratos com prestadores de serviços que atuam no tribunal, o número de cargos comissionados não corresponde ao tamanho da estrutura, mas às funções de gestão.

Figura 17 — Organograma Resolução Normativa 1 de 2017



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, 2017, p. 22

Em contraste com a primeira edição da Política de Comunicação, que se limitava a estabelecer diretrizes para a atuação da Secretaria Especial de Comunicação, a segunda abrangeu todo o relacionamento do tribunal com seus públicos de interesse. Se a versão anterior apenas sugeria como deveria se organizar o trabalho interno, a Resolução 1 de 2017 alterou o organograma da Secom, introduzindo novos cargos. Ela trouxe ainda matrizes de negócios, identificou e hierarquizou públicos de interesse e definiu a ordem de substituição do titular da unidade, em caso de férias, licença ou outro motivo.

Elaborada por uma consultoria especializada em comunicação corporativa, a Política de Comunicação em vigor do TCE-MT ouviu membros daquele Tribunal, gestores e técnicos, tanto por meio de pesquisas quanto de entrevistas em profundidade e reuniões de trabalho. Também foi utilizada a metodologia SWOT "que estuda a competitividade de uma organização segundo as variáveis de forças e fraquezas, e das oportunidades e ameaças do meio analisado e do grau de adequação entre elas" (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2017, p. 7).

A definição dos públicos, segundo anexos da resolução, se baseou no conceito dos graus de dependência (essencial, não essencial, estratégico e rede de interferência) e malhas de relacionamento, utilizado em relações públicas. Levando em consideração classificação de políticas de comunicação proposta por Bueno (2021, p. 99), o documento em vigor pode ser

considerado do tipo híbrido, em que “são explicitadas ações e estratégias voltadas para temas específicos da comunicação organizacional.”

Embora mais complexa e robusta que a primeira edição, a Política de Comunicação em vigor no TCE-MT não chegou a ser plenamente implementada (Quadro 2). A pesquisadora conseguiu acesso ao fluxograma, Plano de Ação e Matriz de Negócios das Redes Sociais relativos aos anos de 2016 e 2017, porém, durante as entrevistas, foi informada que essas minutas não teriam caráter formal, uma vez que não teriam sido publicadas. Planos anuais de comunicação e manuais da Secom não foram encontrados no *site*, tampouco encaminhados pela Ouvidoria em atendimento aos pedidos de acesso à informação. A pesquisadora também não conseguiu informações que corroborassem que o Comitê de Comunicação e o Núcleo de Gestão de Crises tenham se reunido em alguma oportunidade.

Quadro 2 — Diretrizes estabelecidas pela Política de Comunicação efetivamente cumpridas

Diretrizes estabelecidas pela Política de Comunicação	**Sem comprovação da efetiva implantação**
As ações de comunicação do TCE-MT são orientadas por critérios profissionais, idealizadas, projetadas e executadas de forma a auxiliar a instituição no cumprimento de sua missão e no alcance da visão estratégica, visando o seu conhecimento e a credibilidade junto aos seus públicos de interesse	
Membros e servidores do TCE-MT se orientarão pela Política de Comunicação, considerando as diretrizes, meios e formas de divulgação	
O TCE-MT terá um Comitê de Comunicação que funcionará como instância consultiva e deliberativa nos assuntos de comunicação, junto ao qual funcionará o Núcleo de Gerenciamento de Crises de Imagem	X
O TCE-MT terá sistemas automatizados que notifiquem os interessados sobre movimentação de processos, em especial quando da inclusão em pauta de julgamento, assim como sobre andamento de denúncias e representações	X

A divulgação de informações do TCE-MT ao cidadão será completa, acessível e de qualidade, respeitadas as especificidades dos diferentes públicos	
A execução de todas as atividades de comunicação devem* (sic) ser acompanhadas, controladas e avaliadas por meio da aferição sistemática de resultados previstos e alcançados, com base em indicadores de desempenho que permitam formular estratégias e aperfeiçoar a atuação do TCE-MT	
A gestão da comunicação institucional do Tribunal é de competência da Secretaria de Comunicação Social (Secom), que também responderá pela gestão do portal do TCE-MT	
A Secom terá estrutura que atenda as demandas da instituição e profissionais especializados, incluindo jornalistas, publicitários, além de outros, bem como fornecedores externos para serviços complementares à estrutura de comunicação da instituição, observando os critérios de legalidade e economicidade	
Todas as ações da Secom do TCE-MT têm que obedecer a esta Política, sempre em consonância com as metas e indicadores definidos anualmente	
A Secom elaborará Plano de Comunicação Anual com o objetivo de definir metas, prazos e investimentos necessários, observando ações das unidades do TCE-MT que desenvolvam projetos e produtos para públicos específicos	X
A comunicação do TCE-MT não realiza ações que agridam ou desrespeitem os direitos humanos e civis, que contenham mensagens preconceituosas ou discriminatórias e que favoreçam servidores, parceiros, partidos políticos, igrejas ou movimentos sociais setoriais.	

Fonte: Política de Comunicação do TCE-MT. Resolução 1 de 2017, p. 14. Quadro elaborado pela autora

A Política de Comunicação estabeleceu prioridades de comunicação, confrontadas neste trabalho com a produção de conteúdo para o Instagram, de forma a verificar o quanto ela vem sendo aplicada. De acordo com o documento, as atividades técnicas deveriam ter prioridade

sobre as atividades institucionais. No quadro abaixo, elas são apresentadas em ordem descrente de prioridade (Quadro 3).

Quadro 3 — Prioridade de Divulgação

Atividades Técnicas
1ºProcessos julgados pelo Tribunal Pleno, Plenário Virtual, Primeira e Segunda Câmaras de Julgamento;
2ºAuditorias/Processos iniciados;
3º Fiscalizações em andamento;
4º Orientação técnica às unidades gestoras;
5ºDenúncias/representações recebidas pela Ouvidoria e Secretarias de Controle Externo
Atividades Institucionais
1ºAções de estímulo ao controle social;
2ºCapacitação e treinamento a gestores e servidores públicos;
3ºInformações de órgãos sob a sua tutela;
4ºAções educativas;
5º Ações de representação, articulação e parcerias.

Fonte: Política de Comunicação do TCE-MT. Resolução 1 de 2017, p. 17. Quadro elaborado pela autora

Se a primeira edição se limitava à atuação da Secom, a Resolução 1 de 2017 estabeleceu normas, por exemplo, à Secretaria Geral do Pleno, Ouvidoria Geral, Escola de Contas e à Secretaria de Articulação Institucional, sob a justificativa de que estas também realizam atividades de comunicação específicas para seus públicos. Importante mencionar que a Resolução 1 de 2017 tinha vigência prevista para o período entre 2017 e 2021, mas até o fechamento da pesquisa, no primeiro semestre de 2022, ainda não estava em curso nenhum processo de atualização.

O regulamento possui três anexos. O primeiro deles é dividido em quatro partes. A primeira seção conta com introdução; descrição metodológica; conceitos e princípios básicos; e ainda traz informações gerais sobre o TCE-MT (missão, visão e valores da instituição); os principais da comunicação da instituição; objetivos gerais; identifica e hierarquiza os públicos de interesse e relata quais são os objetivos específicos para cada um desses públicos.

A segunda parte apresenta as diretrizes da política de comunicação, define prioridades para a divulgação de informações. A seção três traz as ações estratégicas, estabelecendo a existência de um Comitê de Comunicação, a ser liderado pelo Presidente da Instituição, e que além de contar com representantes da Secom deve ser integrado ainda por conselheiros, conselheiros substitutos, representante do Ministério Público de Contas e os titulares da Secretaria Geral de Controle Externo e Secretaria de Articulação Institucional. A despeito da previsão legal, entrevistas revelaram que o comitê não funcionou entre os anos de 2017 e 2021.

Tampouco há registros documentais ou em entrevistas de funcionamento do Núcleo de Gerenciamento de Crise, previsto nesta seção e que deveria reunir-se sempre que solicitado pela Secom. Pedidos de acesso à informação — o último deles feito em 29 de maio de 2002 — não resultaram em nenhum Plano Anual de Comunicação ou Manual de Procedimentos Técnicos, igualmente estabelecidos na terceira parte do Anexo 1. O item traz ainda definições quanto ao Diário Oficial de Contas, instrumento de comunicação oficial da instituição, sob responsabilidade da Secretaria Geral do Pleno, com espaço em destaque reservado na *home page* da instituição.

A quarta parte aborda o funcionamento da Secom e a garantia de orçamento para manutenção das atividades daquela unidade (contratação de serviços terceirizados e veiculação de conteúdo publicitário, que devem seguir plano aprovado pela presidência), além de estabelecer metas para o período entre 2016 e 2021. Sendo elas: a) garantir o cumprimento de 100% do Plano Anual de Comunicação até dezembro de 2021; b) elevar, anualmente, em no mínimo 10%, a quantidade de acessos aos canais de comunicação e de transparência do TCE-MT, até dezembro de 2021; c) manter em 50% o nível de conhecimento da sociedade em relação ao TCE-MT, até dezembro de 2021. Embora a Política de Comunicação não mencione, infere-se que o indicador para esta última meta deveria ter sido extraído de pesquisas de opinião pública realizadas com alguma regularidade pela corte de contas.

A pesquisadora conseguiu acesso a diversos relatórios, segmentados por públicos, de pesquisas realizadas em 2015 e 2021. A pesquisa com o público identificado como sociedade, realizada em 2015, ouviu 446 pessoas de 20 de julho a 2 de setembro daquele ano. Segundo o instituto que realizou o levantamento, o nível de confiança foi de 95% e margem de erro de

11,6%. O relatório informa que, na oportunidade, 78% dos entrevistados souberam informar o que significava a sigla TCE-MT e 63% conseguiram atribuir a qual instituição se referia a marca. Quando perguntados se conheciam o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, 50% dos participantes responderam que sim.

Na pesquisa de 2021, porém, não foi incluído o relatório do segmento sociedade. Novo pedido de acesso ao relatório foi feito no final de maio, mas até 15 de julho não houve resposta formal da instituição — o que extrapolou o prazo de 30 dias estabelecido pela Lei de Acesso à Informação. A Secom do TCE-MT informou, em julho, por e-mail, que tal pedido não pode ser atendido pelo fato de a empresa contratada para a realização da pesquisa não ter concluído o trabalho. A ausência de tal documento impediu analisar se a meta de manutenção de 50% do nível de conhecimento do TCE-MT pela sociedade foi cumprida. Posteriormente, a Secom informou que tal relatório ainda não teria sido concluído.

O Anexo II traz um breve histórico sobre a Secom; define sua estrutura organizacional, informa missão, visão e valores daquela unidade do TCE-MT; descreve as funções gerenciais, estabelece organograma e atribuições dos cargos de secretário, coordenadores de comunicação interna e publicidade, imprensa, rádio e TV e mídias sociais, da assessoria técnica de publicações (Publicontas) além da assessoria de planejamento e mídia.

O Anexo III, por sua vez, apresenta as matrizes de negócios da Secom, tanto a geral (Figura 18), abrangendo todo o setor, quanto segmentadas por unidades gerenciais. Para cada uma delas são descritos fornecedores, insumos, negócio, produto e clientes.

Figura 18 — Matriz de Negócio

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL
DESCRIÇÃO DO NEGÓCIO:
Gerenciar a Comunicação Social do TCE-MT

FORNECEDORES	INSUMOS	NEGÓCIO	PRODUTOS	CLIENTES
Coordenadoria de Comunicação Interna e Publicidade; Coordenadoria de Imprensa; Coordenadoria de Rádio e TV; Coordenadoria de Mídias Sociais; Assessoria Técnica de Publicações - PubliContas; Assessoria de Planejamento e Mídia.	Pautas de reuniões produzidas pelo gabinete da SECOM, coordenadores e assessores; demandas das Unidades do TCE-MT.	**Divulgar as atividades do TCE-MT à sociedade e aos seus diversos públicos de forma planejada e com ações estratégicas e integradas que busquem promover e zelar pela imagem da Instituição**	**1) Reuniões gerenciais da SECOM realizadas**	Coordenadoria de Comunicação Interna e Publicidade; Coordenadoria de Imprensa; Coordenadoria de Rádio e TV; Coordenadoria de Mídias Sociais; Assessoria Técnica de Publicações - PubliContas; Assessoria de Planejamento e Mídia.
Presidência do TCE-MT; Secretaria-Geral da Presidência (Segepres); Comitê Estratégico.	Ações do TCE-MT, decisões tomadas e posicionamento da direção	**Gerenciar a Comunicação Social do TCE-MT**	**2) Assessoria à Presidência do TCE-MT e conselheiros realizada**	Presidência do TCE-MT; Secretaria-Geral da Presidência (Segepres); Comitê Estratégico.
Presidência do TCE-MT; Secretaria-Geral da Presidência (Segepres).	Ações do TCE-MT e posicionamento da direção	01 – Secretário 01 – Secretária 01 – Assistente	**3) Discursos e palestras para a presidência produzidas**	Presidência do TCE-MT; Secretaria-Geral da Presidência (Segepres).
Presidência do TCE-MT; Unidades do TCE-MT; SECOM; Comunicação Interna e Publicidade; Servidores.	Decisões, ações, planejamento estratégico, plano de comunicação, eventos e fatos do TCE-MT.	02 – Computadores; 01 – Notebook; 02 – Telefone fixos; 01 – Smartphone; 02 – Mesas; 02 – Cadeiras; 01 – Mesa de Reunião; 08 – Cadeiras; 02 – Sofas; 01 – Armário	**4) Imagem do TCE-MT zelada, planejada, acompanhada e avaliada**	Unidades do TCE-MT; SECOM; Sociedade; Gestores Públicos; Organizada; Jurisdicionados; Veículos de Comunicação.

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso , 2017, Anexo III, p. 30

Derivado do planejamento estratégico da Corte de Contas (2016/2021), o documento expressa o compromisso de “informar a sociedade sobre as ações e o trabalho executado pela instituição, ampliando o grau de conhecimento e a sua credibilidade junto aos cidadãos” — o que, segundo Kunsch (2013, p. 9) pode ser categorizado como comunicação institucional, que “valoriza muito mais os aspectos corporativos ou institucionais que explicitam o lado público das organizações.”

Contudo, vários trechos da resolução normativa e seus anexos indicam aproximação com os princípios da comunicação pública (MEDEIROS; CHIRNEV, 2021), como pode ser observado no Quadro 4. O campo Política de Comunicação, por exemplo, traz valores da Instituição (que mudaram em relação aos expressos na Resolução Normativa 05 de 2009), entre eles o da “consciência cidadã” (p. 11) que trata do estímulo ao exercício da cidadania e do controle social da gestão pública e da transparência, o que inclui a divulgação em linguagem clara e de fácil acesso as ações, decisões e atos de gestão da corte.

Quadro 4 —Valores do TCE-MT e princípios da Comunicação. Aproximações possíveis com os princípios da comunicação pública

Valores do TCE-MT	**Princípios da Comunicação Pública** (MEDEIROS; CHIRNEV)	**Princípios da Comunicação do TCE-MT**	**Princípios da Comunicação Pública** (MEDEIROS; CHIRNEV)
Justiça: pautar-se estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, com integridade, equidade, coerência, impessoalidade e imparcialidade.		**Ética** nos relacionamentos	Pautar-se pela ética
Qualidade: atuar com inovação e de forma ágil, tempestiva, efetiva, eficiente e eficaz, com base em padrões de excelência de gestão e de controle.		**Veracidade** da informação produzida	Pautar-se pela ética
Profissionalismo: atuar com base nos princípios e valores éticos e de forma independente, técnica, responsável, proativa, leal e comprometida com a identidade institucional e com o interesse público.		**Impessoalidade** na produção de conteúdo	Garantir a impessoalidade Tratar a comunicação como política de Estado
Transparência: disponibilizar e comunicar tempestivamente, em linguagem clara e de fácil acesso, as ações, decisões e atos de gestão do TCE-MT, bem como as informações dos fiscalizados sob	Garantir o acesso amplo à informação Focar no cidadão. Tratar a comunicação	**Responsabilidade** sobre a informação divulgada	Pautar-se pela ética

guarda, no interesse da sociedade.	como política de Estado.		
Consciência Cidadã: estimular o exercício da cidadania e do controle social da gestão pública.	Estimular a participação	**Profissionalismo** no tratamento da informação	Atuar com eficácia
	Promover os direitos e a democracia	**Inovação** nos procedimentos	
		Agilidade e tempestividade na comunicação	Atuar com eficácia
		Equidade e respeito à diversidade	Ser inclusiva e plural

Fonte: Política de Comunicação do TCE-MT. Resolução 1 de 2017, p. 10 e 11. Quadro elaborado pela autora.

No que tange aos valores da Instituição e Princípios da Comunicação do TCE-MT não há compromisso explícito com a interatividade e escuta da sociedade. Os princípios ouvir a sociedade e fomentar o diálogo, por exemplo, não foram identificados no quadro acima elaborado pela autora.

5.4 A atual estrutura da Secom do TCE-MT

De acordo com informações repassadas pela Secom do TCE-MT, aquela unidade administrativa contava, ao final do primeiro semestre de 2022, com 26 colaboradores. Além de sete comissionados — em cargos de direção, coordenação, assessoria e um repórter —, estavam em atuação oito contratados por meio de convênio com a Fundação Uniselva e um estagiário. Nove profissionais prestavam serviço na instituição por meio de contrato com produtora de vídeo; e havia ainda um terceirizado ligado à prestadora de serviços na área de sonorização. Quando são necessárias transmissões ao vivo — de sessões ou de eventos promovidos pela instituição — até cinco profissionais prestam serviço presencialmente nestas ocasiões.

O secretário de Comunicação desde 2020 é o jornalista Raoni Pedroso Ricci, que já respondeu pela Secretaria de Comunicação da Assembleia Legislativa daquele estado. Formado em jornalismo pelo Instituto Varzeagrandense de Educação (2008), o profissional atuou em *sites* e redações de jornais regionais. Desde 2010, contudo, ele se dedica à assessoria de imprensa. Trabalhou como assessor junto a detentores de mandato (deputado estadual, vereador) e participou de campanhas eleitorais. A proximidade profissional com o conselheiro

Guilherme Antônio Maluf, presidente do TCE-MT no biênio 2020/2021 resultou no convite para trabalhar no TCE-MT.

O supervisor executivo de Comunicação é o também jornalista Kleverson Souza. Graduado em Comunicação Social: jornalismo pela Universidade Federal de Mato Grosso, o profissional já atuou como repórter em um jornal local, mas concentra boa parte da sua experiência em órgãos públicos. Trabalhou na Assembleia Legislativa, na Câmara Federal, na regional de Cuiabá do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit), foi Secretário de Comunicação do Município de Sinop e trabalha no TCE-MT desde o início de 2020. Também informou já ter atuado em três campanhas eleitorais.

Na equipe atuam jornalistas, publicitários, profissionais de comunicação com graduação em Rádio e TV, fotógrafos, profissionais com experiência em operação de equipamento de áudio e vídeo, além de um graduado em Redes de Computadores com experiência como *social media*. O início da parceria com a Uniselva remonta a 2010[25], ano em que, sob a gestão do conselheiro Valter Albano, foi assinado Termo de Cooperação e Intercâmbio Educacional, Técnico, científico e Cultural com a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso, visando desenvolver ações em diversas áreas, tais como realização de pesquisas, diagnósticos, cursos, seminários e consultorias. Pelo que se pôde depreender das entrevistas, o convênio tem servido também para reduzir carências de mão de obra especializada. No caso da Secom, ele fornece parte dos colaboradores que atuam em funções operacionais.

Embora a Resolução 01 de 2017, que estabelece a Política de Comunicação ainda esteja em vigor, a Resolução Normativa Nº 18 de 2021 (Figuras 19 e 20), promoveu mudanças no organograma da Secom, ainda não incorporadas ao organograma geral da instituição disponível no *site*. Foi criada a figura do supervisor executivo de Comunicação, que responde diretamente ao secretário e a quem estão subordinados os coordenadores de Jornalismo, Mídias Sociais e Publicidade e Comunicação Interna.

A coordenadoria de Rádio e TV foi extinta, bem como as assessorias técnicas de publicações e publicidade e mídias. Em contrapartida, foram criados os cargos de assessor técnico administrativo e outro de repórter. O atual secretário de Comunicação Social, Raoni Ricci, informou que tal iniciativa foi tomada a partir de definições administrativas da instituição, visando enxugar custos.

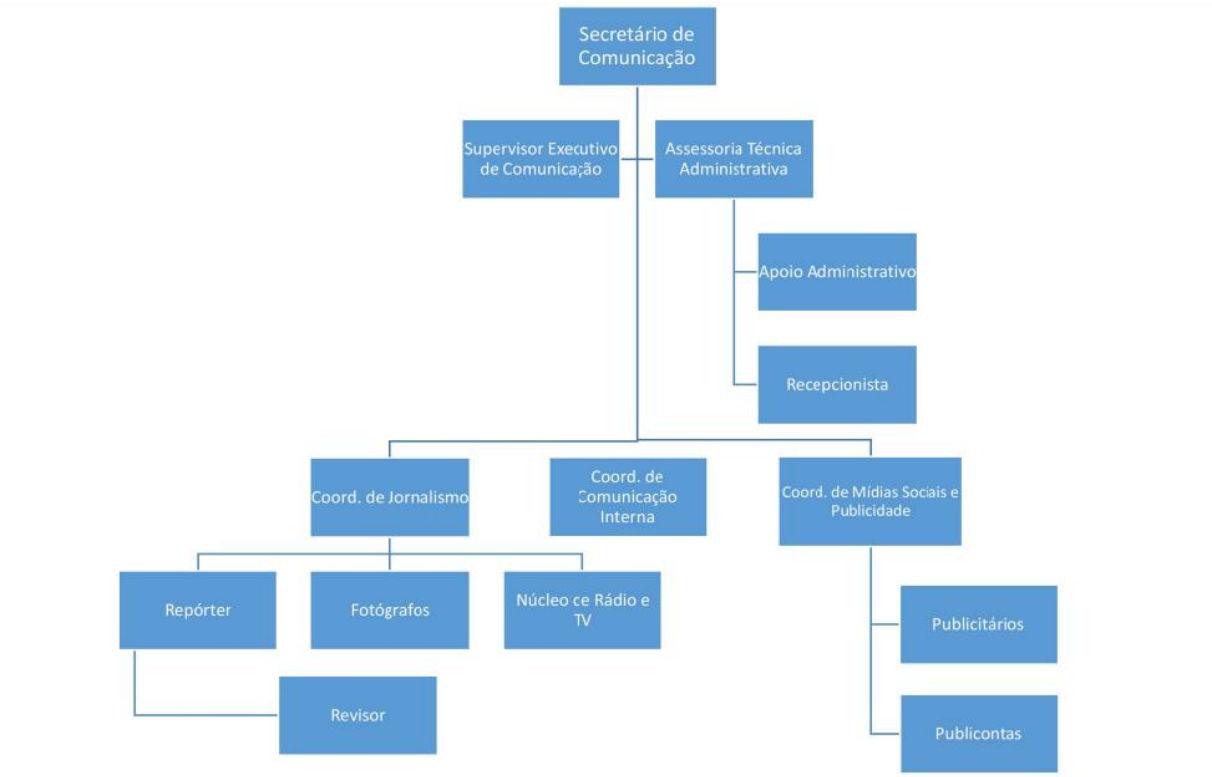
[25] https://www.tce.mt.gov.br/noticias/tce-assina-termo-de-cooperacao-com-a-ufmt-uniselva/18898

Figura 19 — Cargos Secom TCE-MT

Secretaria de Comunicação Social		
Quant.	Simbolo	Descrição
1	TCEDGA06	Secretário de Comunicação Social
1	TCEDGA09	Supervisor Executivo de Comunicação
1	TCEDGA09	Coordenador de Jornalismo
1	TCEDGA09	Coordenador de Mídias Sociais e Publicidade
1	TCEDGA09	Coordenador de Comunicação Interna
1	TCEAS01	Assessor Técnico Administrativo
1	TCEAS05	Repórter
7		

Fonte: Resolução Normativa Nº 18 de 2021, p. 2

Figura 20 — Organograma Secom – TCE-MT



Fonte: Secom do TCE-MT (2022)

A Secom é responsável por uma série de produtos. Utiliza para isso da força de trabalho de sua equipe e das terceirizadas responsáveis pela produção de vídeos e transmissão ao vivo de sessões e eventos, e ainda do suporte da agência de publicidade licitada. O contrato com a

agência DMD Associados Assessoria e Propaganda Ltda. encontra-se em seu terceiro termo aditivo e tem valor anual de R$ 4.687.500,00.

A produtora de vídeo contratada realiza programa diário no formato de telejornal com duração de dez minutos e ainda informativo semanal de um minuto. Outros contratos garantem atendimento por empresa especializada em sonorização; prestação de serviços de transmissão ao vivo de sessões pela internet e pela TV Assembleia — o sinal é gerado a partir de transmissor situado na Assembleia Legislativa de Mato Grosso — e *streaming* para difusão de programas de rádio

A equipe de jornalismo é responsável pela produção de notícias publicadas no Portal do TCE-MT, e/ou encaminhadas à imprensa. O grupo também é encarregado do atendimento a jornalistas e monitoramento do que é publicado nos veículos de comunicação, além da produção de fotos. No Quadro 5, é possível observar um relatório de produção da Secom do TCE-MT de 01 de janeiro a 17 de março de 2022.

Embora a coordenadoria incumbida pela produção de áudio e vídeo tenha sido oficialmente extinta, a Secom continua a produzir conteúdo como boletins de rádio, reportagens para o telejornal TCE-Notícias (veiculado por meio da TV Assembleia) e vídeos variados divulgados nas redes sociais. A equipe de comunicação interna produz murais (físicos e eletrônicos), alimenta a intranet, divulga conteúdo por meio de listas de transmissão no WhatsApp, produz *wallpapers* e o Jornal da Nossa Conta.

Quadro 5 — Produção da Secom do TCE-MT – 01 de janeiro a 17 de março de 2022

Jornalismo		
Nº	**Descrição**	**Quantidade**
1	Gestão e atendimento de demandas	349
2	Produção de notícias	79
3	Publicações e atualizações no Portal do TCE-MT	88
4	Distribuição de conteúdo para a imprensa	137
5	Atendimento a jornalistas	87
6	Acompanhamento de eventos virtuais	6
7	Agendamento e acompanhamento de entrevistas	7
8	Resumo da Semana	5
9	Monitoramento de notícias do TCE-MT na imprensa	983
10	Fotos produzidas	1.699

11	Fotos tratadas	191
TOTAL		**3.631**

Rádio e TV		
Nº	**Descrição**	**Quantidade**
1	Boletim rádio	54
2	Distribuição de Boletim Rádio para a Imprensa	54
3	Publicação de Boletim Rádio no Portal do TCE-MT	54
4	Produção de legendas para a Sessão Plenária	187
5	Vídeos de processos publicados no Portal do TCE-MT	38
6	TV Minuto TCE-MT	6
7	Click TCE-MT	2
8	TCE Orienta	1
9	TV Reportagens TCE Notícias	29
10	TV TCE Notícias	56
TOTAL		**481**

Comunicação Interna		
Nº	**Descrição**	**Quantidade**
1	Gestão e atendimento de demandas	148
2	Produção e divulgação de notícias internas	21
3	Divulgações Lista de Transmissão WhatsApp Gestão 2022-2023	179
4	Divulgações Lista de Transmissão WhatsApp Comunicação Interna 2022-2023	148
5	E-marketing	35
6	Mídia *Indoor* (Banheiros e elevadores)	4
7	*Wallpaper* (fundo de tela do computador)	7
8	Atualização mural físico	3
9	Produção de artes mural físico e eletrônico	26
10	Atualização Módulo Intranet (Comunicados)	15
11	Atualização Módulo Intranet (Notícias)	52
12	Atualização Módulo Intranet (Mural Eletrônico)	26
13	Atualização Módulo Intranet (Mensagem do Dia)	32
14	Atualização Módulo Intranet *Clipping* Eletrônico	31

15	Produção de conteúdo/notas Jornal da Nossa Conta	12
16	Edições Jornal da Nossa Conta	1
17	Atualização da lista de transmissão	21
18	Atualização de cabeçalhos de modelos de documentos	109
19	Atualização da sinalização interna do TCE-MT	135
TOTAL		**1.005**

Publicidade e Mídias Sociais		
Nº	**Descrição**	**Quantidade**
1	Produções de arte	465
2	Campanhas Internas	38
3	Placas de Sinalização Interna	225
4	Editorial Publicontas	3
5	Publicações Facebook	33
6	Publicações Instagram	46
7	Campanha Externa	1
8	Transmissão de *Live*	1
9	Vídeos Editados	48
TOTAL		**860**

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – 2022. Quadro elaborado pela Secom

O TCE-MT mantém perfis nas seguintes redes sociais: Facebook, Twitter, Instagram e Youtube. Segundo relatório produzido pela Coordenadoria de Redes Sociais para o biênio 2020/2021, ao final daquele período o perfil do Facebook da instituição tinha 31.677 seguidores e obteve um número de 30.857 curtidas para um total de 425 publicações. No Twitter, eram 3.711 seguidores. No período foram realizadas 246 publicações que resultaram em 1.423 interações.

O Instagram, objeto de análise deste estudo, tinha um total de 8.261 seguidores (2.722 passaram a seguir o perfil oficial da instituição no período). Foram realizadas 402 postagens no biênio. O relatório não informa o número total de interações no período, mas apresenta 11 *posts* de destaque que obtiveram entre 111 e 293 curtidas. A escolha do perfil do Instagram para realização de análises comunicativas se deu não somente pela sua relevância entre as redes daquela corte de contas, mas especialmente pelo fato de sua API possibilitar a extração de dados.

Já o canal do TCE-MT no Youtube, ganhou destaque no biênio 2020/2021, período da pandemia em que as atividades ocorreram de forma prioritariamente remota. Além da transmissão das sessões plenárias por videoconferência foram realizadas várias *lives*, boa parte de caráter educativo, que ficaram sob operação da Secom. O relatório informa que, no biênio, foram 289 mil visualizações e novos 5,5 mil inscritos no canal.

5.5 As modalidades dos produtos da Secom do TCE-MT de acordo com as suas funcionalidades estratégicas

Weber (2011) vê características antagônicas no empoderamento dos sistemas de produção simbólica de estado, que ao mesmo tempo em que garantem mais visibilidade às instituições deixam-nas mais suscetíveis a crises. Esses sistemas de comunicação, como o do TCE-MT, podem garantir mais transparência, e permitir uma disputa de espaço e versões com os veículos de comunicação midiática.

> De qualquer modo, pode-se manter em teste a hipóteses de que a configuração contemporânea da comunicação pública de Estado (mídias, notícias, eventos, produtos, prestação de serviços on-line, comunicação direta e espaços de participação), essencial ao exercício da cidadania, possui potencialidade para ampliar e qualificar a propaganda – para além da institucional, – associando-se à informação (WEBER 2011, p. 105).

No serviço público, a regra é que as grandes estruturas de comunicação estejam presentes no Executivo. Segundo Weber (2011) o Legislativo se caracteriza "por discursos individualizados dos atores." Enquanto o Judiciário teria uma atuação mais "discreta", e "comunicação de ordem institucional." O TCE-MT, órgão autônomo de controle externo que não se enquadra entre os poderes acima citados, se não conta com uma máquina de comunicação tão expressiva como a do Executivo daquele estado, criou uma estrutura capaz de contribuir para suas estratégias de visibilidade.

Classificação proposta por Weber (2011), agrupa os produtos informativos e comunicativos dos sistemas de comunicação pública do Estado em "modalidades que identificam a funcionalidade estratégica da comunicação (p. 107) nos órgãos públicos. Das oito elencadas pela autora (publicização, debate público, prestação de contas, prestação de serviços, informação jornalística, mídias públicas, mídias sociais, propaganda e relações públicas), é possível perceber que os produtos da Secom do TCE-MT têm afinidade com pelo menos seis delas.

Vários produtos se enquadram na categoria “publicização”, que permite aos cidadãos conhecerem melhor a instituição que tem por dever defender os interesses da sociedade. Aqui se enquadrariam vídeos e *posts* em redes sociais que trazem detalhes sobre a atuação do órgão autônomo.

Produtos que trazem informações sobre como o TCE-MT utiliza os recursos públicos podem ser enquadrados como prestação de contas, ou *accountability* que diz respeito à exigência típica dos regimes democráticos, de que órgãos públicos demonstrem à sociedade como usam os recursos que pertencem à coletividade. Também são notados produtos comunicativos cujo objetivo é facilitar o acesso a serviços prestados pela instituição, como *posts* informando sobre *lives*, portais com acesso à informação sobre jurisdicionados, entre outros.

São muitos os produtos que podem ser enquadrados como informação jornalística que, de acordo com Weber (2011), abrangem o atendimento aos veículos de comunicação, telejornais diários, boletins de rádio, notícias publicadas no *site*, entre outros. O TCE-MT demonstra atenção especial às mídias públicas, seja por meio de canais próprios de veiculação de conteúdo (com o *site* e rádio web), ou da parceria com a TV Assembleia, que leva ao ar telejornais diários de dez minutos. A instituição também se utiliza de mídias sociais, mantendo perfis/canais no Facebook, Twitter, Instagram e Youtube.

Propaganda é outra modalidade utilizada pelo TCE-MT, veiculada por meio de contrato com agência de publicidade. No Brasil, o tema é controverso, especialmente pela sua associação com o uso persuasivo voltado para interesses político-partidários que tem sido feito ao longo da história do País. O conteúdo de caráter publicitário, contudo, não foi objeto de análise neste estudo de caso.

O TCE-MT tem tradição de realizar pesquisas de opinião pública, o que se enquadra de acordo com Weber (2011) na categoria debate público. A Secom, porém, não explora outras possibilidades dessa modalidade, como o espaço para comentários nas notícias publicadas no *site*. No que diz respeito à interação por meio das redes sociais, as entrevistas indicaram que não há no momento uma estratégia voltada para estimular essa modalidade de participação.

De acordo com entrevista realizada com servidor que atua na alimentação de redes sociais, não há, no momento, regras para moderação dos comentários e nem uma estratégia clara para interação. As definições sobre o que deve ser respondido, ignorado, encaminhado para outro setor (como a Ouvidoria) não estão sistematizadas e em raros casos são levados ao conhecimento do superior para orientação.

> Quando é ofensivo, por exemplo, quando parte para a ofensa de algum conselheiro ou algum servidor do tribunal ou algum gestor... a gente acaba optando por excluir, para não agregar, não fomentar. Na verdade, esse tipo de discussão não se fomenta. Mas quando é uma crítica construtiva ou uma dúvida, a gente acaba respondendo ou encaminhando para um setor ou contato de algum setor dentro da casa, que pode responder melhor. (Informação verbal, fevereiro de 2022).

Também chama atenção o fato de que não há espaço para comentários nas matérias publicadas no *site*. Quanto à categoria relações públicas, que inclui "eventos, protocolo e cerimonial" (WEBER, 2011) não é possível enquadrar os produtos da Secom nesta modalidade uma vez que o setor responsável por este tipo de atividade é subordinado à administração da instituição.

5.6 Entrevistas — Entre a prática e a normatividade

Para a realização desta pesquisa foram contatados atuais e ex-servidores da Secom do TCE-MT; boa parte deles já ocuparam cargos de chefia. Também foi ouvido um servidor de carreira do Tribunal, que atua na área técnica. Essa última entrevista foi necessária para compreender o papel da comunicação no planejamento estratégico da instituição. Ao todo, oito profissionais procurados pela pesquisadora concordaram em conceder entrevistas entre dezembro de 2021 e abril de 2022.

Com exceção do técnico da área de controle externo, todos tinham experiência prévia (de pelo menos dez anos) como jornalista/assessor de comunicação/social media e atuam/atuavam junto ao TCE-MT na condição de terceirizados ou servidores comissionados. Quatro informaram ter pós-graduação stricto ou lato sensu. Os que não entraram para a profissão por meio da graduação em Comunicação Social com habilitação em jornalismo, atuaram durante um longo período em redações de jornais regionais ou em assessorias de comunicação.

Entre os entrevistados, alguns autorizaram que seus nomes fossem utilizados. A pesquisadora, no entanto, considerou ser mais interessante para o trabalho a despersonalização de todos, de forma a uniformizar os resultados. Todas as referências aos entrevistados foram feitas no masculino, de forma a preservar ao máximo a identidade dos que colaboraram.

As entrevistas em profundidade foram particularmente importantes para ajudar na compreensão do contexto histórico que resultou na criação da Aecom, que viria a se tornar Secom nove anos depois e no abandono de um modelo de comunicação muito incipiente e

voltado exclusivamente ao atendimento dos principais veículos de comunicação de Cuiabá, capital do estado de Mato Grosso.

> Tinha duas colegas jornalistas que já estavam na casa. Eu trabalhava no tribunal, uma era funcionária, trabalhava na secretaria, na Coordenadoria de Comunicação e uma outra era uma jornalista que era assessora de um conselheiro. E eu tinha chegado no Tribunal de Contas, fui conhecer esse bicho aí. Como é que funciona, né? E teve uma dessas sessões. Ainda apreciava processos antigos E aí eu estou lá acompanhando como é que funciona a tal, como é que elas estavam tratando. Acabou a sessão. Elas fizeram uma pequena reunião. Eu participei para decidir quais seriam os processos que foram apreciados no plenário que iriam virar pauta da comunicação. Aí eu perguntei, mas assim, por quê? O critério que a gente escolhe, os processos que a gente julga mais relevantes para chamar a atenção do jornalismo. Aquela coisa todo assessor busca uma forma de emplacar a sua matéria, de criar uma atratividade para emplacar a sua matéria. Mas eu perguntei: Mas aí a gente trabalha com o critério do editor do Jornal de Cuiabá. Que é levar aquilo que ele vai gostar. A gente quer fazer alguma coisa, porque se a gente mora em Cuiabá, a gente quer ver o resultado da imprensa daqui. E o processo lá de sei lá, de Ribeirãozinho, que é um município muito pequeno. Tem aqui o editor do Jornal de Cuiabá. Não vai tratar nunca. (Informação verbal, fevereiro de 2002, jornalista que já ocupou cargo de chefia).

O aumento da preocupação com a imagem da instituição no início dos anos 2000 reflete a conjuntura do período marcado, entre outras coisas, por novas atribuições aos tribunais de contas a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como às Propostas de Emenda à Constituição sugerindo a sua extinção.

> Os tribunais de contas ficaram muito fechados e quando a sociedade começou a debater a razão da existência dos tribunais de Contas, surgiu a necessidade de comunicar, explicar para a sociedade por que os tribunais de contas existem. Em Mato Grosso não foi diferente disso. Então, por conta disso é que foi investido muito esforço na implantação de uma Secretaria de Comunicação que, na minha avaliação, a de Mato Grosso é bastante exemplar. (Informação Verbal, abril de 2022, técnico de controle externo).

Àquela época, segundo entrevistados, havia um estoque muito grande de processos aguardando julgamento no TCE-MT, que se arrastavam por muitos anos.

> Foi interessante porque eu peguei uma geração de conselheiros bem assim, dos que entraram nos anos 80, antes da Constituição de 88. E era assim o governador podia nomear quem quisesse para os tribunais de contas e então tinha uma série de conselheiros de antes desse período de 88 ainda em atuação. Aí, quando eu entrei, vários deles, em seguida, começaram a aposentar e o tribunal começou a ter uma reoxigenação e... Estava se preparando uma mudança na forma de atuação do tribunal. Ele tinha aquele modelo muito, com um estoque de processos imensos. E o plenário do tribunal apreciava contas de dez anos passados. Mais, sempre mais de cinco anos passados. Então não era um trabalho, digamos, tivesse foco no presente. A única coisa que tinha mais no presente era a emissão dos pareceres (prévios). (Informação verbal, fevereiro de 2002, jornalista que já ocupou cargo de chefia.

Essa forma de atuar do tribunal que teria persistido até início dos anos 2000, teria rendido muitas risadas, inclusive por parte dos conselheiros.

> O então conselheiro Júlio Campos que foi assim. Ele é muito conhecido no Mato Grosso. Ele foi governador, senador, deputado, prefeito, foi conselheiro de Tribunal de Contas. Ele estava apreciando um processo que era do município de Cáceres. Eu lembro. Lembro bem que me chamou muita atenção. Era o município de Cáceres. De um prefeito que já tinha falecido, né? E era um convênio, uma empresa do Estado que já tinha sido extinta. Aí ele, com a verve todo irônica falou: gente, isso aqui não é, não é vida. E nós estamos avaliando o processo de uma empresa extinta, de um prefeito morto. Que história é essa, né? Mas aí aconteceu assim. (Informação verbal, fevereiro de 2002, jornalista que já ocupou cargo de chefia).

A mudança de composição do TCE-MT, com a chegada de conselheiros ligados ao ex-governador Dante de Oliveira, que haviam participado do processo de reformas fiscais e administrativas no Estado (de inspiração neoliberal) é citada como um fator importante para que a instituição optasse por uma nova forma de atuação.

> O que os técnicos faziam na inspetoria geral? Eles analisavam os atos da gestão, então por exemplo, licitações, contratos, convênios de forma individualizada. Então tinha milhares de processo físicos. Entrava na sala. Estava tudo abarrotado de processos e a coordenadoria de Auditoria analisava os processos de contas de gestão e de governo. E aí você observa que os atos são os mesmos, mas não havia comunicação. O tribunal praticava injustiça. Havia muita insegurança jurídica naquela época, porque uma inspetoria geral poderia se pronunciar de uma forma num processo relacionado a um determinado ato. E aquele ato impactar um processo de conta de gestão de forma completamente diferente. Então, a reflexão na mudança do tribunal começou a partir de aí, em que a gente tinha processo de mais de processo físico de mais. Não havia comunicação entre as equipes. E aí foi um período que inclusive eu estava na coordenadoria de auditoria, em que estava tudo separado. E o conselheiro... Coincidiu nesse período que nós tivemos ingresso aqui no tribunal de três novos conselheiros que vieram da área técnica do governo do Estado. (Informação verbal, abril de 2022, técnico de controle externo).

O foco, a partir de então, teria sido uma atuação mais contemporânea.

> O Tribunal fez uma remodelação na sua forma de auditoria. Existia uma inspetoria central e tribunal que remodelou isso. Criou Secretarias de Controle Externo vinculadas aos relatores etc. Isso tudo foi nessa época que começaram essas transformações no Tribunal de Contas de Mato Grosso. Foi feito um processo, e foi assim, olha e o que interessa é o processo. O que a gente precisa começar a atuar no presente. (Informação verbal, fevereiro de 2002, jornalista que já ocupou cargo de chefia).

Com esse grupo de conselheiros indicados ao Tribunal entre os anos de 2000 e 2001 à frente da instituição o TCE-MT teria vivido um período de efervescência.

> E esses secretários do Dante vieram para o Tribunal de Contas e eles vieram de fato modernizar esse tribunal. O Novelli, você tem uma ideia de quando eu vivia aqui, a gente brincava que o tribunal era uma tapera, né? Era um prédio extremamente antigo, apertado. Alugava salas. Então o Novelli é um visionário do ponto de vista de

> construção. Construiu uma sede para o tribunal. Construiu uma sede para a escola de contas que produz, que tem uma capacidade produtiva e ainda uma produção enorme. E reformou esse prédio antigo e fez o primeiro concurso para conselheiros substitutos. Aqui nós temos sete auditores substitutos de conselheiros, tinham pensado um para cada um, para cada titular. Fez concurso no Ministério Público, aqui não tinha Ministério Público de Contas assim, com a gestão Novelli. A gestão do Valter Albano atuou muito no planejamento estratégico, no aperfeiçoamento do sistema de fiscalização. O Antônio Joaquim, acabou assumindo toda essa relação do tribunal com a sociedade. Ele acredita muito em transparência. Ele é apaixonado no tema: transparência, ouvidoria. Então, assim você teve um cara que organizou o tribunal, que é o Novelli. Do ponto de vista estrutural. O Valter Albano é o cara que pensa a área técnica, os aperfeiçoamentos da área técnica. E o Antônio Joaquim é essa relação, construção social, fortalecimento da relação com os jurisdicionados e o tribunal. O Antônio Joaquim criou um programa chamado Democracia e Consciência Cidadã. (Informação Verbal, janeiro de 2022, jornalista que ocupou cargo de chefia).

Outros fatores também teriam contribuído para as mudanças, como o Promoex, instituído pelo governo federal. Contudo, a avaliação é de que o programa, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), teve efeitos limitados.

> Promoex assim, para o Tribunal de Contas de Mato Grosso, não existiu praticamente. Foi uma coisa meio inócua. Foi feito um convênio, mas era uma coisa insignificante. O tribunal nem deu seguimento e fez os investimentos por conta própria. (Informação verbal, fevereiro de 2002, jornalista que já ocupou cargo de chefia).

Para um técnico de controle externo, o Promoex serviu para inspirar o tribunal, mas teve efeitos limitados porque envolveu somente os técnicos, deixando de voltar sua atenção aos conselheiros que tinham, de fato, o poder de definir os rumos da instituição.

> Cada um (tribunal de contas) tem seu próprio regimento interno. Imagina naquela época lá atrás, né? Então, os tribunais de contas eram uma ilha. E a grande vantagem que a gente observou aquilo como foi essa aproximação dos tribunais de contas em torno de um objetivo comum que era de tentar harmonizar? Eu vejo que houve essa era a vantagem do Promoex, mas a minha opinião pessoal. Teve essa vantagem de aproximar e de buscar o consenso, mas isso ficou muito restrito aos técnicos. Eu participei de algumas poucas reuniões naquela época, mas eu percebia assim muito engajamento da parte técnica e muito debate. Muito, muita, muita produção, muita produção mesmo. Mas quando chegava na operacionalização nos tribunais de Contas, isso ficava um pouco frustrado, porque não havia muito envolvimento dos conselheiros nessa etapa. (Informação verbal, abril de 2022, técnico de controle externo).

Um dos entrevistados associou a limitação dos efeitos do Promoex à decisão da Atricon, à época capitaneada pelo conselheiro mato-grossense Antônio Joaquim (2012 a 2013), de a entidade buscar para si a agenda da modernização dos tribunais de contas.

> Porque o que já se discutia na época, já tinha o Promoex, também precisava do aperfeiçoamento, dos tribunais de contas. Quem tinha que liderar esse processo de

> aperfeiçoamento seria, na visão dessas personalidades e do próprio Antônio Joaquim, a Atricon e não o Promoex, que era um programa do governo federal que estava encaminhando uma série de procedimentos de aperfeiçoamento dos tribunais de contas. Então, ele assume a presidência com esta perspectiva de que a Atricon fosse um agente indutor do aperfeiçoamento dos tribunais de contas sem ter legitimidade constitucional. Não era um conselho, mas por isso que na gestão do Antônio Joaquim ele trabalhou muito. A questão da criação de um sistema de tribunais de contas ou a figura de linguagem que ele usava muito. Os tribunais de contas eram arquipélagos, cheio de ilhas, um monte de ilhas e precisava ser um continente. Então, esse foi o grande discurso dele. (Informação Verbal, janeiro de 2022, jornalista que ocupou cargo de chefia).

A militância de conselheiros do TCE-MT em entidades que representavam os tribunais de contas nacionalmente foi outro fator apontado como importante para as mudanças em todo o tribunal que tiveram reflexos também na comunicação. Para um entrevistado, jornalista que ocupou cargo de chefia, essa atuação teve reflexos também em outros tribunais de contas.

> Ele (Antônio Joaquim) chega à presidência da Atricon (2012) na gestão o presidente, que era o conselheiro Valter Albano [...] na verdade, antes de ser presidente, ele participava dos eventos da Atricon e ele fazia muita crítica à atuação da Atricon, que era uma atuação basicamente, essencialmente corporativa e cuidava dos interesses da categoria. Era uma entidade de classe, da classe, dos seus associados, e ele advogava a tese de que a Atricon, na ausência de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, a Atricon, poderia fazer ter uma atuação, senão de conselho, pela menos que ocupasse do ponto de vista político, esse espaço. Ele remetia ao passado da Associação dos Magistrados do Brasil, antes do Conselho Nacional de Justiça. A AMB teve uma atuação muito, muito profícua para o fortalecimento do Poder Judiciário. Então, ele, você olha. Se no passado uma entidade como a AMB fazia essa atuação. A Atricon pode fazer essa atuação? E ele defendia muito na época e foi um dos motivos dele chegar à presidência. (Informação Verbal, janeiro de 2022, jornalista que ocupou cargo de chefia).

Se todas essas mudanças na gestão e na atuação TCE-MT levaram a transformações na comunicação, a nova forma de se comunicar também impactou a instituição refletindo, inclusive, na maneira dos conselheiros se portarem no Plenário.

> A gente conseguiu passar por uma fibra ótica do tribunal até a Assembleia. Para assim, a gente jogava o sinal certinho lá na TV Assembleia, com perfeição, tudo mais. A gente começou a transmitir ao vivo as sessões do Tribunal de Contas. Acho que foi esse meio pioneiro e foi um dos primeiros a fazer essa coisa. E foi também uma mudança de postura, porque até então as sessões eram muito informais. É aquela coisa mais solta. O fulano de tal vem fazer uma brincadeira no meio da sessão, sem nenhum problema. Elas ganharam uma certa formalidade por conta da invasão das câmeras. Alguns conselheiros ficaram incomodados com o negócio, mas melhorou de uma certa forma civilizou a sessão. (Informação verbal, fevereiro de 2002, jornalista que já ocupou cargo de chefia).

Além de jogarem luz sobre os fatores que contribuíram para a formalização e uma Política de Comunicação, as entrevistas revelaram a centralidade da preocupação com a

imagem da instituição no discurso de todos os entrevistados para atuais e ex-gestores. Se no plano ideal a comunicação pública de Estado deve ter foco no cidadão e no interesse público, as práticas de comunicação do TCE-MT refletem o compromisso de servidores e gestores em contribuir para que o tribunal seja reconhecido pela sociedade como um órgão útil e relevante.

> Então, assim, o nosso trabalho é fazer uma agência de notícias onde a gente possa jogar cada vez mais conteúdo que mostre o tribunal útil, antenado, essencial para a sociedade. E esse é o nosso objetivo." (Informação Verbal, janeiro de 2022, jornalista que ocupa cargo de chefia).

Contudo, é possível inferir que há pontos de convergência entre os interesses da instituição e o interesse público.

> No geral, o pensamento da produção é para o cidadão em geral. É traduzido da melhor forma esse texto, esse áudio e esse vídeo para poder ter essa interação. E a rede social, que é o que permite o imediato que é ali pelo Direct e pelo Messenger ali nas redes sociais. Quem está atuando diretamente tem mais interação e resposta do público ali. Acho que é mais ou menos isso. Eu vejo como muito positivo esse trabalho do controle social, porque ele consegue trazer a população para entender mais o que é tribunal. (Informação verbal, janeiro de 2022, profissional de comunicação).

As pesquisas de opinião periodicamente realizadas pelo tribunal ajudam a colocar em perspectiva o interesse do cidadão. De qualquer forma, as entrevistas não revelaram um esforço nas últimas duas décadas para sistematizar mecanismos de escuta que possibilitem compreender melhor as demandas comunicativas da sociedade.

> Todo final de ano tinha essa pesquisa e isso norteava o planejamento estratégico anual do ano seguinte. Então, a gente tinha, sim, um retorno da sociedade com base nessa pesquisa. Mas a nossa pauta interna, era muito, muito do nosso conhecimento enquanto comunicadores. Então, enquanto comunicador, nós também somos membros da sociedade. Eu sou cidadão, eu pago imposto. Eu sei que o que eu quero de retorno dos impostos que eu pago, eu sei o que, o que eu quero do retorno do cara que eu votei para ser meu prefeito, para ser prefeito da minha cidade, pra ser o governador do meu estado. Então, por consequência, se é o dinheiro dos impostos que sustenta um Tribunal de Contas, eu quero que esse Tribunal de Contas trabalhe. Eu quero que eles entreguem resultados. Eu quero que eles de fato fiscalizem e penalizem aqueles que não agem de acordo, que não respeitam o dinheiro público, como ele deveria ser respeitado. (Informação verbal, dezembro de 2021, jornalista que ocupou cargo de chefia).

Buscando melhorar a imagem da instituição, contudo, a produção de conteúdo é pautada por temas que são importantes para a sociedade, como materiais de cunho educativo/informativo, que tanto explicam como se dá a atuação do tribunal de contas;

informam meios de a população fiscalizar e participar da administração pública. Também há prestação de serviço por meio de divulgação de informações relativas aos órgãos fiscalizados.

Um profissional de comunicação em atuação, por exemplo, informou que há planos de ampliar a produção de conteúdo educativo e que a Secom estuda implementar estratégias para estimular a participação da sociedade por meio das redes sociais.

> A gente prioriza também o conteúdo mais educativo. No planejamento deste ano, a gente vai entrar com subprodutos de dentro do tribunal, explicando pauta de julgamento. Como fazer para fazer uma denúncia? O que fazer para gerar uma denúncia dentro da Ouvidoria do tribunal? O que essa denúncia pode ocasionar? A gente tá com uma estratégia bem interessante de tentar atrair denúncias para dentro do Instagram, porque eu estou esbarrando em uma questão jurídica para ver se eu consigo fazer. Pegar essa denúncia e depois encaminhar para o jurídico. Fazer uma notificação para uma prefeitura no interior sobre uma determinada obra ou imperfeição no asfalto, por exemplo. Eu estou esbarrando nesse quesito ainda que eu estou vendo a viabilidade com o jurídico, de como a gente vai transformar isso. (Informação Verbal, janeiro de 2022, profissional de comunicação em cargo de chefia).

As conversas com os profissionais revelaram também que o estímulo ao controle social está presente na produção da Secom do TCE-MT de forma transversal. O tribunal conta com a Secretaria de Articulação Institucional, que em parceria com a Escola de Contas, promove ações, inclusive educativas, voltadas ao convencimento da sociedade da importância da participação na administração pública. E a Secom produz conteúdo para dar suporte a estas atividades, além de promover a divulgação e a cobertura jornalística dos eventos com essa finalidade.

> O tribunal tem uma ação bem bacana nesse sentido de interação com a sociedade porque tem a Secretaria de Articulação Institucional. Ela desenvolve vários trabalhos já com os conselhos de Políticas Públicas e, através do conselho, reuniões com a comunidade e com os municípios. Então, há vários projetos da Secretaria de Articulação, desde o TCE Estudantil, para estudantes participarem. A Escola de Contas também tem vários cursos e projetos que aproximam um pouco mais do cidadão e na questão de produção mesmo? A gente tem muito material, a gente vai direto para a informação, para traduzir essa informação pro cidadão, né? A ouvidoria também tem feito um grande papel. Tem um grande projeto com as ouvidorias e criação nos municípios que não têm. Então, assim, dentro da instituição, a gente trabalha o controle interno, o controle externo e o controle social. O planejamento, que é onde eu sinto que no controle social tem muito engajamento mesmo das pessoas por conta dos tipos de projetos que são desenvolvidos. Então, nesse sentido, até a produção do conteúdo, que tem coisas muito técnicas, muito específicas e depende como a gente produz algum material que é para um evento, para o determinado público. (Informação verbal, janeiro de 2022, profissional de comunicação).

As entrevistas mostraram ainda que a Política de Comunicação é de conhecimento de todos. Contudo, o grau de adesão teve variações de uma gestão para outra. Entrevistados

sugeriram que o documento teria sido seguido com mais fidelidade entre 2009 e 2010, e entre 2016 e 2019, períodos em que a Secretaria de Comunicação esteve sob o comando do jornalista Américo Corrêa. Ainda assim, a análise comunicacional do Instagram, feita pelo Iramuteq, permite inferir que nem mesmo durante o ano de 2019, portanto, sob a gestão daquele jornalista, o *ranking* de prioridades da produção de conteúdo foi totalmente respeitado.

Entretanto, foi possível observar que as pessoas que atuaram na Secom do TCE-MT nos períodos mencionados acima declararam que a Política de Comunicação tinha um grande peso para o planejamento das atividades. Um servidor que atuou na Secom durante a elaboração do primeiro documento afirmou que essa fase foi marcada por muito trabalho, no sentido de normalizar toda a rotina de trabalho — ainda que esses manuais e fluxogramas jamais tenham sido publicados, pré-requisitos para tornarem-se oficiais.

> Ao mesmo tempo que a gente atualizava a Política de Comunicação e produzia os manuais, a gente fazia tal qual. Então os manuais foram produzidos pelos coordenadores e a política foi revisada pelos coordenadores. Então era muito trabalho. Ao mesmo tempo em que eu tinha que fazer essa parte teórica, eu também tinha que estar fazendo a parte prática, entregando o produto e fazendo relatório, mensurando os resultados. Então, não era incomum. O manual ficar pronto depois que o trabalho já começou a ser feito. Então, por muitas vezes, o manual e a política de comunicação foram aprovados e o manual aprovado já estava na metade da gestão. Já tinha passado seis meses, dez meses e já estava quase na metade mesmo da gestão. A gente trabalhava em cima da política de comunicação, em cima de manuais, mais não necessariamente que isso tudo estava pronto antes de começar a trabalhar. A gente começou a trabalhar junto com a produção desse material. (Informação verbal, dezembro de 2022, jornalista que atuou em cargo de chefia).

Esse mesmo profissional, que chegou a gerir pequenas equipes, relatou que todos se esforçavam para produzir conforme o que determinava a política. E que não a consideravam um empecilho para a criatividade, mas como um importante norte para a realização do trabalho.

> A política de comunicação como ela prioriza a informação, a sociedade, a transparência do serviço essencial finalístico do Tribunal de Contas para a sociedade. Ela exigia que fosse feito pelo menos um release para toda decisão, para todos os julgamentos.
> [...]
> Olha a política, ela só definia o que podia e o que não podia ser feito. Dentro do que podia ser feito a gente era livre para definir o melhor conteúdo, o melhor formato, a melhor estratégia. Então ela não nos engessava. Ela apenas nos direcionava, não nos deixava sair do objetivo principal da comunicação do Tribunal de Contas, que é mostrar para a sociedade o que o Tribunal de Contas faz e que retorno isso dá para a sociedade. (Informação verbal, dezembro de 2022, jornalista que ocupou cargo de chefia).

A percepção de que a fidelidade tanto à política quanto ao Plano Estratégico foi maior até 2017, período em que houve afastamento de cinco conselheiros do TCE-MT, indica ruptura

no estilo de gestão. É importante lembrar que aquele tribunal foi conduzido majoritariamente por conselheiros ligados ao ex-governador Dante de Oliveira entre 2006 e 2017. Um dos expoentes desse grupo, José Carlos Novelli, voltou à presidência do órgão autônomo em 2022.

> E naquela época, mais do que agora, confesso para você, o Tribunal de Contas era muito fiel ao planejamento estratégico em tudo.
> [...]
> Tudo era observado nos planos de gestão, nos projetos que a gente executava. Então, sempre a gente tentava verificar e avaliar a aderência ao plano estratégico. Nós tínhamos reuniões periódicas de avaliação dos resultados. Nós tivemos reuniões trimestrais de avaliação e isso é, no final do ano, uma grande reunião para acompanhamento. Esse era um momento muito importante para o Tribunal de Contas de Mato Grosso, para toda liderança. Havia, sim, até um certo constrangimento. Não era, não era constrangimento. Havia uma certa disputa. Com receio do constrangimento de não ter os resultados ali bem avaliados por parte das lideranças e das equipes. Então, essa disputa saudável por ter bons resultados. (Informação verbal, abril de 2022).

A Política de Comunicação foi citada com um importante instrumento para garantir a impessoalidade do trabalho realizado pela Secom, por outro profissional, que ocupou cargo de chefia em mais de uma oportunidade. Segundo ele, por se tratar de um documento aprovado em Plenário, e que foi construído a partir da escuta de vários segmentos do TCE-MT, ela indicaria o modelo de comunicação definido pela instituição, que estaria acima de interesses e crenças do gestor da instituição.

> Quando você vai cuidar de um gestor, de uma única pessoa, que é o dirigente que ele personaliza tudo nele? É até natural que este gestor. Este gestor da comunicação ou assessor também personalize. Fica muito parecido os dois. Agora quando é uma instituição? Quando você tem uma política definida para cuidar de uma instituição, você despersonaliza. Ah, não é mais como fulano de tal quer? E aí ganha prevalência a produção daquela instituição. Isso é muito importante. Eu acho que é importante sintetizar isso, que é a Política (de comunicação). (Informação verbal, janeiro de 2022).

Visão parecida demonstrou ter um técnico de carreira, no Tribunal desde 1999. Ele mencionou que a instituição se orgulha de ter uma Secretaria de Comunicação atuante, que ele considera referência no sistema de tribunais de contas. E acrescentou que a formalização da Política de Comunicação contribuiu para a consolidação dessa unidade. “Nós temos rádio, temos TV, temos notícias, notícias internas, notícias externas, eventos diversos. Então, a comunicação aqui é muito ampla e muito bem estruturada, em cima de um processo de política e plano de comunicação” (Informação verbal, abril de 2022).

Outro jornalista, que ocupou cargo de chefia em período posterior à entrada em vigor da Primeira Política de Comunicação, informou não concordar com algumas diretrizes nela

estabelecidas e afirmou tê-la ignorado algumas vezes. “Nunca tive sanção por conta disso.” (Informação verbal, fevereiro de 2022). Segundo ele, as regras definidas por aquele documento, se não forem muito avaliadas previamente, podem se transformar em armadilha para a instituição.

> Sinceramente, eu não dava muita bola (para a política de comunicação). As formalidades de tribunal têm que ser assim, a regra assada. Então eu, como é que fala, claro, fazia as ações estratégicas, sim, mas. Como é que fala? Tinha lá algumas recomendações do tipo assim a tribunal vai fazer uma revista técnica semestral com artigos. Eu achava aquilo horroroso, uma revista de papel, negócio desse tamanho, um monte de artigo besta que a gente recebia também dos tribunais e ninguém lê. Não é que ninguém lesse, mas você podia ter ido para uma outra mídia um pouco mais direta para quem tem interesse e com custo menor, com menos pompa e circunstância. Sabe assim? E era coisa que estava colocado na regra, assim a é obrigação fazer isso. (Informação verbal, fevereiro de 2022).

Profissionais de comunicação que estavam em atuação na Secom no período das entrevistas se referiram à Política de Comunicação de uma forma positiva.

> Ela garante que, independentemente da, equipe dos profissionais que estiverem trabalhando, o órgão tenha uma comunicação, uma linha já definida, que ela deseja seguir. Acho muito importante ter uma política definida, assim como ter o planejamento para isso, para que, independentemente de quem esteja aqui, tem que seguir uma linha. A política construída foi muito boa, abrangendo basicamente tudo que tinha que ser abordado. Sobre a atuação da secretaria, prevendo tudo que é possível fazer. Embora a secretaria tradicionalmente faça muito mais do que está ali, então eu acho importante para isso, para que a gente possa dar continuidade sempre. (Informação verbal, janeiro de 2022, jornalista que ocupa cargo de chefia).

Contudo, informaram que nem tudo que está previsto no documento tem sido seguido. Jornalista que ocupa cargo de chefia, informou que na gestão 2020/2021 o foco da atuação da equipe de comunicação mudou.

> O profissional que está na assessoria de imprensa, ele tem que ter equilíbrio, uma flexibilidade para atuar com o dia a dia. Às vezes, o que está no papel precisa ser atualizado. Foi feito num outro momento. Então você não pode trabalhar engessado na política (de comunicação).
> [...]
> Aí uma coisa que mudou na cobertura, na produção do nosso conteúdo lá atrás. O lado punitivo. Ele era divulgado com eficiência e uma constância muito grandes. Na gestão do biênio 2020/2021 nós definimos como meta não divulgar da forma que era divulgado o lado punitivo. Então, assim, a cultura era fazer a matéria aqui de um jeito que mostrasse a ação do tribunal em ir lá, julgar e punir que ele estava fazendo errado. Estava certo. A missão do tribunal é estar na política como educação. Passa a ser como trabalhar dessa forma. Mas a mentalidade da gestão que assumiu é o de um novo tempo. (Informação verbal, janeiro de 2022, jornalista que ocupa cargo de chefia).

Outro profissional corroborou a informação de que a Política de Comunicação, que determina a divulgação prioritária de decisões da Corte foi deliberadamente descumprida.

> As decisões de plenário a gente tirou das redes sociais. Desculpa, a gente tirou das redes sociais nos últimos dois anos. Por entender que elas atraíam muito mais o conselheiro e não a instituição. A gente deixa essas, essas pautas do que acontece no Plenário para o Plenário ou para a imprensa divulgar. A gente tenta tirar ela porque ela, ela é vidraça, vidraça para nós, é vidraça para o jurisdicionado também. Não é o tipo de atração que a gente acha interessante hoje para o fortalecimento da marca tribunal. Então, a gente tem trabalhado muito com os nossos produtos. A gente divulga muito as nossas ferramentas. Por exemplo, um Radar de controle público que tem vários módulos para acompanhamento de aplicação de recursos público, tem o Geo-Obras. A gente tem um Radar obras paralisadas também, que foi o último módulo lançado. A gente divulga bastante as ações de capacitação, cursos, lives." (Informação verbal, janeiro de 2022, profissional de comunicação que ocupa cargo de chefia).

Assim, infere-se que ao mesmo tempo em que os profissionais entrevistados atribuíram à Política de Comunicação um papel estabilizador, no sentido de contribuir para a continuidade de produtos, além do foco na instituição, faltam mecanismos para garantir a ela uma plena adesão. Prova disso é que as evidências levantadas por essa pesquisa mostram que o descumprimento parcial da Política de Comunicação ocorreu, embora em menor grau, inclusive, nos períodos em que os seus idealizadores estavam à frente da gestão da Instituição e da Secom.

5.7. Análise comunicacional do Instagram do TCE-MT pela ótica da comunicação pública

Além de examinar entrevistas e documentos, este trabalho também realizou análise comunicacional nas publicações feitas no perfil do Instagram do TCE-MT. O objetivo foi promover a triangulação dos resultados obtidos, possibilitando assim consolidar as conclusões a respeito do fenômeno investigado. Os dados extraídos foram submetidos à mineração por meio do *software* francês Iramuteq. Trata-se de um programa gratuito, baseado no *software* R que permite diversas análises estatísticas sobre corpus textuais e tabelas de indivíduos por palavras.

O TCE-MT está presente nesta rede social desde 21/02/2017, data que coincide com a aprovação da versão mais atual da Política de Comunicação. O Instagram é um aplicativo de rede social criado em 2010 por Kevin Systrom e Mike Krieger, vendido no ano seguinte ao Facebook/Meta. Ele permite o compartilhamento de fotos e vídeos, bem como comentários e

atribuição de "*likes*"(curtidas) por parte dos usuários com autorização para acessar o conteúdo de determinada conta e, em janeiro de 2022, contava com 1,478 bilhão[26] de usuários em todo o mundo. Montardo (2019) explica que o nome surgiu da combinação de duas palavras e conceitos.

> o "*insta*" (*instant*) tem sua origem na inspiração vinda das câmeras de impressão instantânea, como a Polaroid, e confere a atmosfera *vintage* que os empresários queriam dar ao *app* (o que se confirma por meio dos filtros possíveis de serem aplicados às fotos e do logo inicial, por exemplo); já o "*gram*" (*telegram*) compara compartilhamento e telegrama (VILICIC, 2015). (MONTARDO, 2019).

A escolha do aplicativo como objeto de pesquisa se deu pelo número consideráveis de seguidores (8261 ao final do biênio 2020/2021, de acordo com relatório encaminhado à pesquisadora pela equipe de comunicação do TCE-MT). Bem como maior facilidade de acesso à sua API em relação a outras redes sociais como o Facebook, por exemplo, o que possibilitou a mineração dos dados. Também corroborou para a decisão o fato de que servidor da Secom do TCE-MT que ocupa cargo de chefia, entrevistado para esta pesquisa, elencou o Instagram com prioritário para a estratégia de comunicação digital da instituição.

> E aí a gente percebe. A gente acaba jogando os nossos esforços mais para o Instagram, que é a rede do momento. Twitter e YouTube. O Facebook ele acaba ficando assim. Ele acabou ficando nesses últimos dois anos, mais só o feijão com arroz mesmo. (Informação verbal, janeiro de 2022, profissional de comunicação que ocupa cargo de chefia).

A pesquisadora teve acesso a um plano de ação da coordenadora de mídias sociais elaborado para o ano de 2016, mas que não chegou a ser publicado - o que lhe garantiria caráter oficial. A minuta lista como ação de número 08 a criação do perfil do TCE-MT no Instagram, bem como a instituição de uma rotina de postagens a partir da "análise mensal do público de seguidores."

Outra minuta analisada para esta pesquisa traz a proposta de Matriz de Negócio da Coordenadoria de Sociais (do mesmo período) e elenca entre os produtos, sem especificar claramente se eles se aplicariam a uma ou todas as redes sociais: a) posts de campanhas de saúde, atividades e eventos para servidores, b) posts sobre decisões plenárias e cobertura da sessão de julgamentos via Twitter, c) posts sobre conteúdos diversos do Site do TCE, d) posts sobre as transmissões de vídeos TV Contas, as edições do TCE Notícias e produtos da Rádio

[26] https://wearesocial.com/uk/blog/2022/01/digital-2022-another-year-of-bumper-growth-2/

TCE, e) posts de álbuns especiais temáticos, f) posts coberturas jornalísticas próprias e f) posts sobre datas comemorativas.

O trabalho de mineração e análise dos dados foi realizado em duas etapas. Na primeira foram extraídos os textos das publicações realizadas no perfil do TCE-MT desde a sua criação (21/02/2017) até 20/09/2021 que contabilizaram 1292 publicações com os seguintes atributos: data da publicação, texto da publicação, número de *likes*, *hashtags* utilizadas e número de comentários.

Na etapa de pré-processamento, foram excluídas das análises as publicações que continham apenas imagem ou vídeo. Dessa forma, o corpus textual se limitou a 1250 publicações. Como forma de eliminar inconsistências e ruídos que não agregam valor à análise textual (HAN et al., 2016) o conjunto de dados foi submetido a rotinas computacionais de limpeza as quais eliminaram *links*, caracteres especiais, marcação de usuários (termos que iniciam com @), *hashtags* (identificadas por #), termos sem valor semântico (*stopwords*).

Para estas atividades de limpeza, foi utilizada a técnica de expressões regulares que possibilita especificar e tratar um padrão textual. Os *emoticons* também foram identificados e retirados do corpus textual. O conjunto de dados foi persistido em um arquivo em formato .txt, contendo somente o texto de cada publicação disposto segundo as especificações da ferramenta de análise de dados textual Iramuteq[27] e em uma estrutura de dados tabular contendo os atributos para análise descritiva.

Segundo o processo metodológico KDD, esta etapa teve como objetivo revelar os padrões dos dados e gerar informação acerca das temáticas tratadas nas publicações realizadas pelo TCE-MT. Isso posto, uma análise descritiva exploratória foi realizada por meio do Iramuteq, sendo apresentadas similaridades e diferenças. Foi possível, então, observar a existência de três grupos prioritários de publicações parcialmente em sintonia com os princípios da comunicação pública (MEDEIROS; CHIRNEV, 2021). O grupo azul traz informações sobre as ações de fiscalização; o vermelho reúne publicações de interesse público, fomentando a participação do cidadão; e o verde abrange postagens sobre as rotinas de gestão da instituição.

A Figura 21 apresenta a nuvem de palavras relacionada ao corpus textual analisado, resultante de uma análise lexical. É possível observar o agrupamento dos termos utilizados em função da frequência, de forma que os termos que aparecem mais se apresentam com letras de maior tamanho.

[27] Interface R para Análise Multidimensional de Textos e Questionários. Disponível em http://www.iramuteq.org/

Assim, a ocorrência dos termos “controlo” e “público” no centro da Figura 1 fornece uma ideia geral do conteúdo das publicações do TCE-MT no Instagram. É sinalizado que, possivelmente, as publicações ressaltam a função fiscalizadora e a participação pública.

Esta interpretação possibilita, portanto, a formulação da hipótese nula de que não exista associação entre o conteúdo das publicações realizadas pelo órgão e a inferência acima descrita.

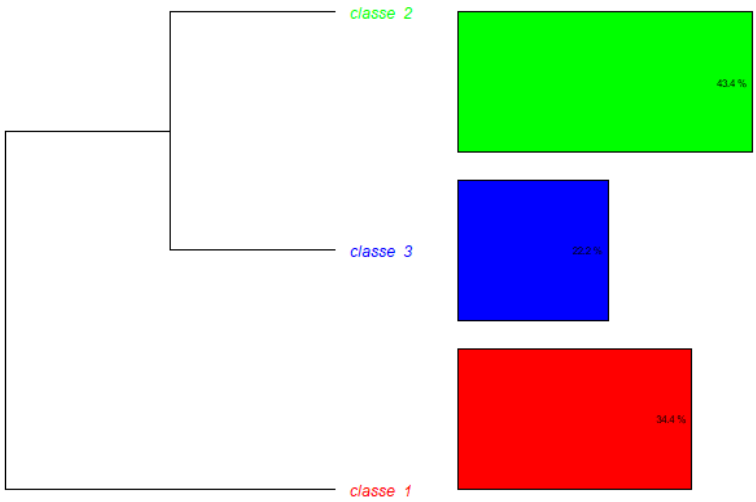
Figura 21 — Nuvem de palavras das publicações no Instagram

Fonte: Dados de pesquisa

A Figura 22 apresenta o dendrograma, uma representação das partições ou iterações executadas no processo de classificação das publicações. Essas partições geram *subcorporas* que correspondem a classes. Conforme pode ser observado na Figura 22, num primeiro momento (iteração), o conjunto de publicações foi dividido em dois subcorporas separando a classe 1 (na cor vermelha) do restante — 65,6% do material textual de análise. Num segundo momento, o subcorpora maior foi dividido em dois, resultando nas classes 2 (na cor verde) e classe 3 (na cor azul).

O processo de classificação estagnou nesta iteração, significando que esta configuração se mostrou estável, ou seja, as três classes são compostas de unidades de segmentos de texto com vocabulário semelhante. Complementando a informação extraída do dendrograma, a Figura 23 apresenta uma outra representação do dendrograma de classificação. São indicadas as palavras contidas nos segmentos de textos associados a cada classe.

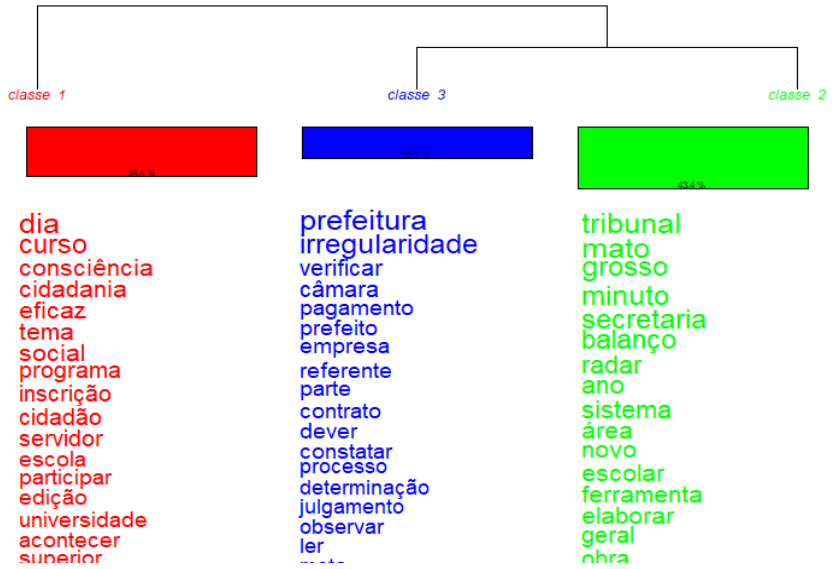
Figura 22 — Dendrograma da classificação das publicações do Instagram



Fonte: Dados de pesquisa

O resultado apresentado na Figura 23 possibilita também uma ideia do conteúdo lexical das publicações de cada uma das classes, ressaltando os termos de maior incidência. Como esta classificação leva em consideração a frequência de ocorrência dos termos sintáticos, é possível validar as temáticas abordadas.

Figura 23 — Dendrograma detalhado da classificação das publicações no Instagram



Fonte: Dados de pesquisa

Assim, a Figura 24 apresenta as classes no plano fatorial — um espaço bidimensional que distribui os elementos textuais em função da correspondência. Esta representação possibilita a distinção das temáticas e o estudo do quão similares (ou díspares) são as publicações no que tange ao conteúdo abordado.

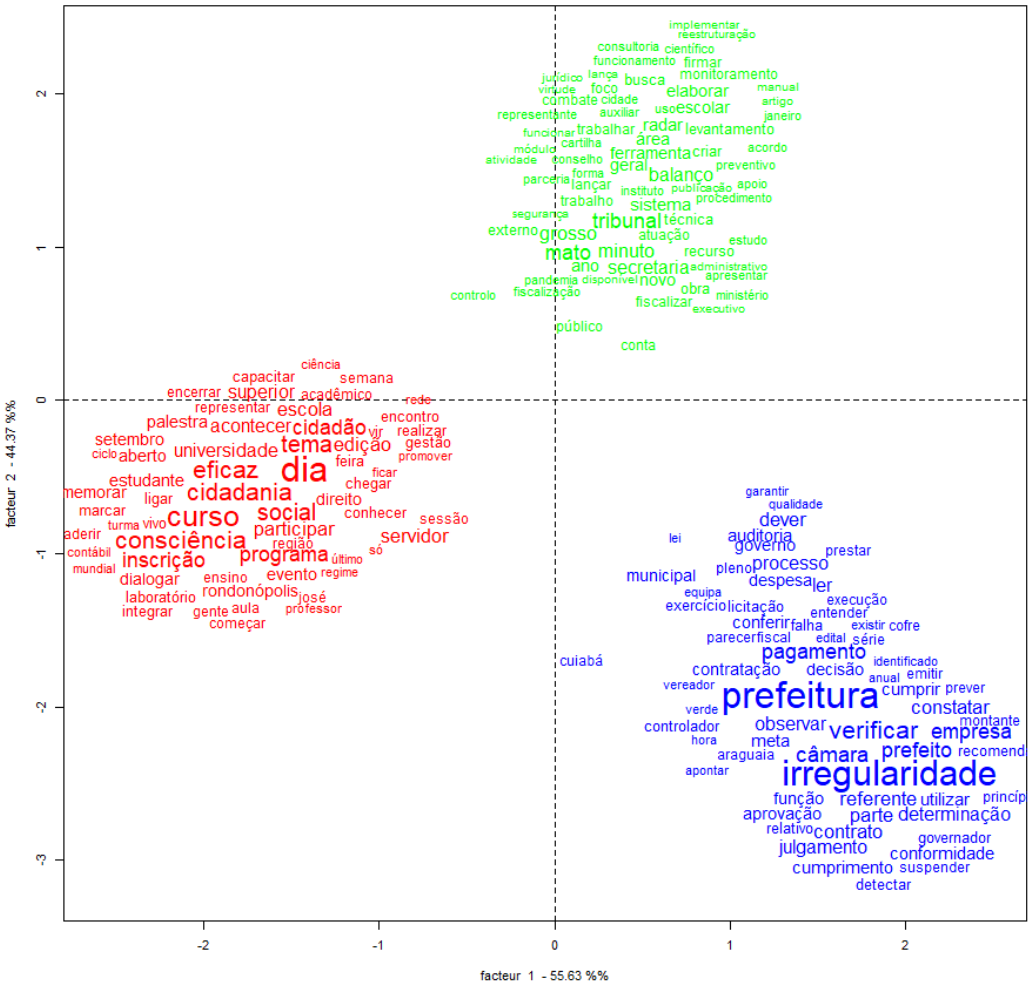
Ao interpretar a Figura 24, se observa que no grupo identificado pela cor azul, há predominância dos termos “irregularidades”, “cobrança”, “conformidade”; no grupo identificado pela cor vermelha destacam-se: “social”, “programa”, “participação”, “cidadania”. Por fim, no grupo identificado pela cor verde se evidenciam as palavras “tribunal”, “fiscalização”, “balanço”.

É possível inferir, portanto, que as publicações realizadas pelo TCE MT no Instagram, no período estudado, ressaltaram três aspectos: **informação sobre as ações de fiscalização** (grupo azul, 22,2%), **informação de interesse público, fomentando a participação do cidadão** (grupo vermelho, 34,4%) e **informações sobre as rotinas de gestão da instituição** (grupo verde, 43,4%).

Essa distribuição, contudo, não reflete as prioridades estabelecidas pela Política de Comunicação. A Resolução Normativa 01 de 2017 define que o conteúdo que deveria ter menor prioridade de divulgação é justamente o do grupo verde, que poderia ser classificado como ações de representação, articulação e parcerias. Esse grupo de publicações, porém, representou 43,4% do total.

Seguindo o *ranking* de prioridades estabelecido pela política, as ações de fiscalização (que correspondem ao grupo azul, com 22,2%) deveriam ter divulgação prioritária. Seguidas pelas informações de interesse público, fomentando a participação do cidadão (grupo vermelho, 34,4%).

Figura 24 — Análise Fatorial de Correspondência



Fonte: Dados de pesquisa

A classificação automatizada por meio do Iramuteq fornece como resultado o corpus textual colorido, a partir do qual é possível validar as inferências das temáticas abordadas em cada uma das classes. A partir da consulta a este corpus textual modificado, foram extraídas algumas publicações para exemplificar sua classificação, uma vez que cada segmento de texto do corpus textual original corresponde a uma publicação propriamente dita.

Nesse contexto, o Quadro 6 apresenta publicações selecionadas no corpus textual, em suas respectivas classes — identificadas a partir da cor do texto.

Quadro 6 — Exemplos de publicações por classe

Classe 1	**01/08/2021**	*Controle Social é **a participação do cidadão na gestão pública**. O termo inclui fiscalização, monitoramento e controle das ações da Administração Pública que a população realiza. É um importante mecanismo de **fortalecimento da cidadania**, que contribui para aproximar a sociedade do Estado.* *Para que os cidadãos possam desempenhar de maneira eficaz o **controle social,** é necessário que se mobilizem e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos. Nesse caso, o controle social poderá ser exercido de duas formas: direta e indireta (...)* *A forma direta representa a atuação do cidadão ou grupo social sem a participação ou intermédio de órgão ou entidade pública, que atuaria como um "canal" entre a população e os governantes. Aqui, o **controle é feito diretamente pelo povo.*** *O cidadão pode, por exemplo, verificar se a cidade na qual vive realiza as obras das escolas conforme o prometido no plano de governo.* *A forma indireta representa a **participação do povo** por meio de mecanismos ou instituições colocados à sua disposição. Aqui, o controle é feito por intermédio de organizações.*
Classe 2	**08/09/2021**	*No primeiro semestre de 2021, o TCE-MT deu sequência aos esforços para redução de despesas, atingindo índices ainda melhores no acumulado dos últimos 12 meses. O percentual de gastos com pessoal totalizou 1.018% da Receita Corrente Líquida (RCL), abaixo de todos os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Com a **reforma administrativa,** implementada no início da atual gestão, o TCE conseguiu, neste ano de 2021, além de se enquadrar novamente na LRF, atingir índices ainda menores de gastos com pessoal, ficando abaixo do limite de alerta e do limite prudencial.* *Entre outras **ações de gestão,** vale destacar a criação da Assessoria Parlamentar (Aspar) para promover aproximação institucional com a Assembleia Legislativa de Mato Grosso, a **criação da Secretaria de Controle Externo de Recursos**, que visa garantir uma maior democracia processual, e o projeto de implantação da governança pública, que é um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à **prestação de serviços de interesse da sociedade**.*
Classe 3	**10/05/2021**	*Você conhece o Geo-Obras?* *O Geo-Obras é uma **ferramenta de fiscalização** desenvolvida pelo TCE-MT para gerenciar informações de obras executadas por órgãos do Estado e dos municípios. Mato Grosso tem mais de 23 mil obras cadastradas no Geo-Obras. É a maior base de dados de obras públicas do Estado. Além de fiscalizar, **você também pode denunciar**, enviando informações e fotos **para o TCE-MT constatar possíveis irregularidades.*** *Para acessar ou saber mais sobre o Geo-Obras é só entrar no nosso site: www.tce.mt.gov.br*

Fonte: Dados de Pesquisa (perfil @tcematogrosso no Instagram)

No que tange aos princípios da comunicação pública (MEDEIROS; CHIRNEV, 2021), os três grupos temáticos sugerem afinidade com a garantia do acesso amplo à informação, o estímulo à participação, a promoção dos direitos e da democracia, o foco no cidadão, e a garantia da impessoalidade. De acordo com os resultados apresentados, o conteúdo disponibilizado pelo TCE-MT no Instagram é de caráter predominantemente institucional (grupo verde), o que sugere sintonia com o princípio da impessoalidade.

O grupo vermelho reúne conteúdo que indica estímulo à participação e consequentemente promoção dos direitos e da democracia. Já o grupo azul, que predominantemente traz informações sobre os resultados da atuação do tribunal na área de fiscalização, permite inferir que há um esforço do órgão em garantir ao cidadão acesso a informações relativas a um dos principais focos da sua atuação: o controle externo da administração pública. A partir desses resultados, nota-se uma tentativa de valorizar o interesse do cidadão na definição dos conteúdos publicados.

Como as análises das entrevistas indicaram mudanças nas práticas e prioridades da Secom do TCE-MT a partir de 2020, com a chegada à presidência do conselheiro Antônio Guilherme Maluf, optou-se pela segmentação das amostras. Assim, nova extração de dados foi realizada, desta vez de compreendendo as postagens realizadas entre 21 de fevereiro de 2017 a 31 de dezembro de 2021.

Por uma questão de significância estatística, foi realizado o balanceamento da base de dados. Assim, definiu-se pela segmentação em dois grupos: um abrangendo as 377 postagens realizadas em 2019 — após pré-processamento e limpeza foram analisadas 365 publicações; e outro reunindo as 393 publicações realizadas entre 2020 e 2021, que, analisou 384 delas.

Quanto às publicações de 2019, o processamento indicou a existência de três grupos com similaridade semântica (figuras 25 e 26). Um azul, correspondendo a 14,1% das publicações, e com predominância de termos como conselheiro, relator, vice-presidente e sessão, o que indica conteúdo de caráter institucional.

Outro grupo reuniu termos como pagamento, sistema, recurso, despesa, auditoria e foi identificado com vermelho. Ele representou 33,5% do corpus textual. Ao grupo mais expressivo (52,4%) foi atribuída a cor verde, com predominância de termos que remetem ao controle social, como sociedade, cidadania, gente, dialogar.

Figura 25 — Dendrograma detalhado da classificação das publicações no Instagram (2019)

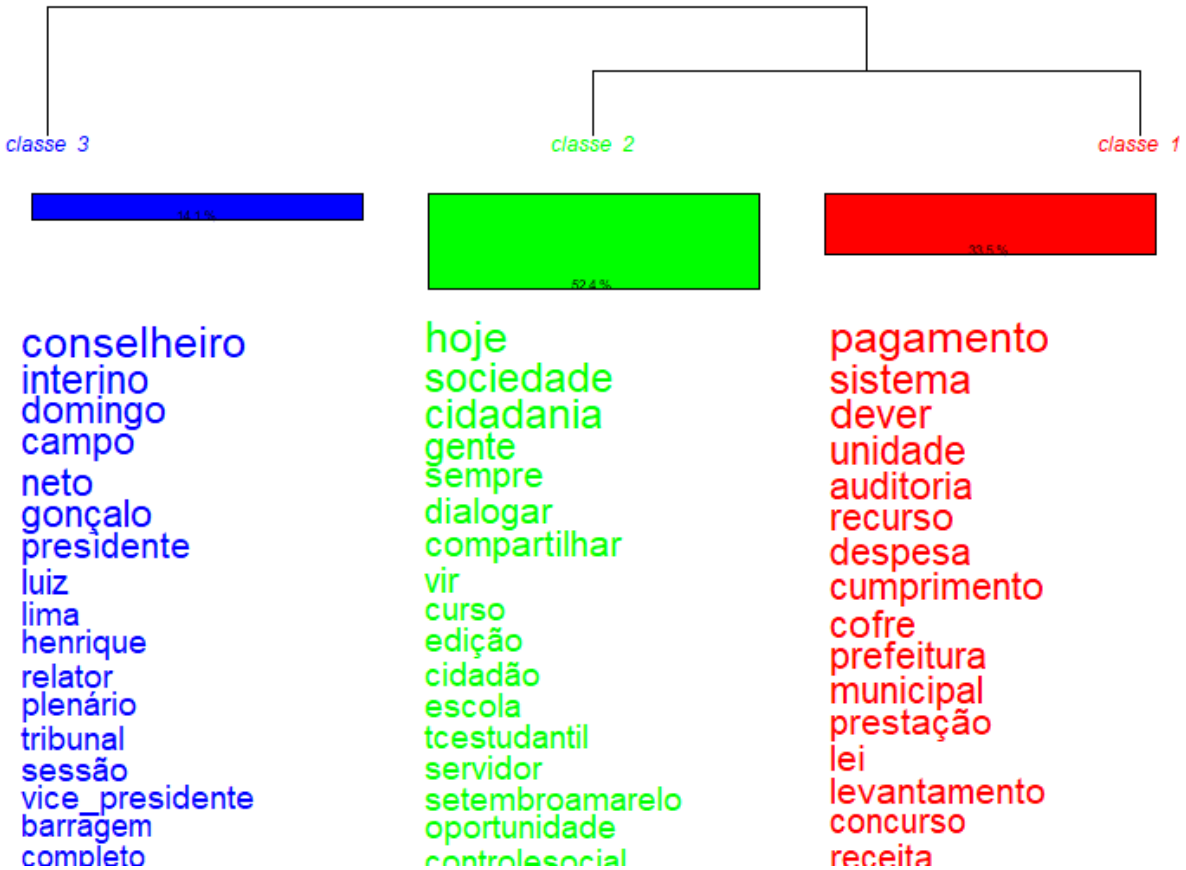
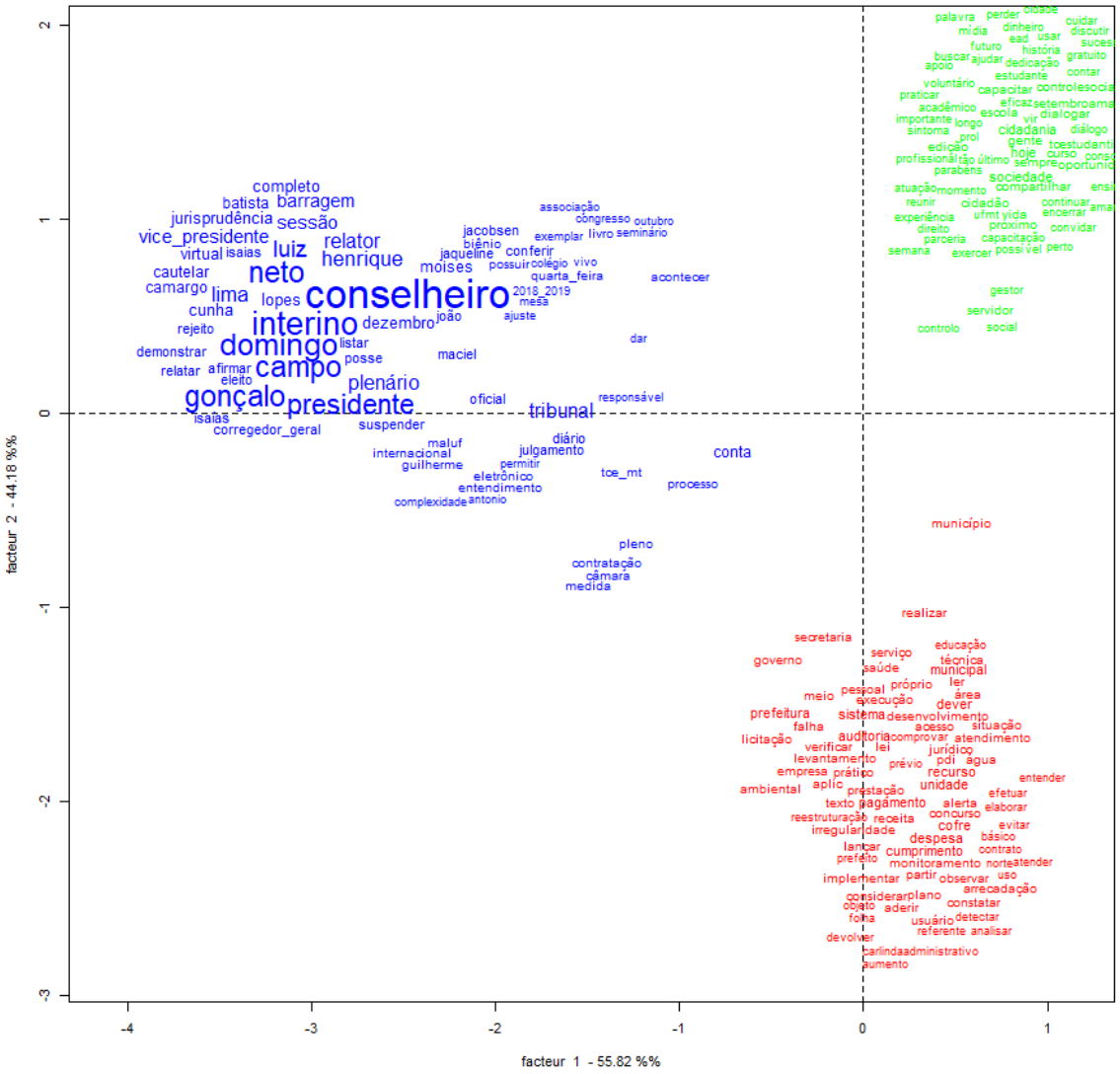


Figura 26 — Análise Fatorial de Correspondência (2019)



No Quadro 7 é possível verificar exemplos dessas publicações. Assim, observou-se que mesmo nas veiculadas exclusivamente em 2019, período em que ainda não haviam ocorrido mudanças na gestão do tribunal, as postagens do Instagram trataram prioritariamente sobre assuntos relativos ao controle social, não refletindo o *ranking* estabelecido pela Política de Comunicação em vigor, que determina precedência aos conteúdos de caráter técnico.

Quadro 7 — Exemplos de publicações por classe (2019)

CATEGORIA	EXEMPLO DE PUBLICAÇÃO
Classe 1	Identificamos pagamentos a pessoas falecidas na folha de inativos e pensionistas em Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de Paranaíta e Cuiabá.
	Cerca de 150 servidores de Juína e região compareceram ao 1º dia de evento e puderam tirar dúvidas sobre equilíbrio da receita e da despesa, gastos com folha de pagamento e cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.
	Nesta semana, servidores do TCE e da CGE participaram de capacitação sobre auditorias operacionais. Dentre os assuntos, mapeamento de processos, matriz de achados, relatórios de auditorias e monitoramentos das deliberações.
Classe 2	Quando os controles social e externo se unem, quem se beneficia é a própria sociedade. Fica aqui declarado o nosso crush por quem utiliza este instrumento de expressão da democracia e da cidadania.
	Você sabia que temos, no TCE Notícias, informações diárias sobre a nossa atuação? + informação para você exercer plenamente a sua cidadania
	Desde 2006 realizamos as atividades do Consciência Cidadã. De lá pra cá 22 mil pessoas participaram do programa, cuja meta é estimular o controle social. Não temos medido esforços para promover inúmeros diálogos públicos com a sociedade, organizando eventos em cidades do interior para oferecer conhecimento sobre os órgãos públicos. Confira como foram as edições do Consciência Cidadã ao longo de 2019.cidadania controle social
Classe 3	Hoje é dia de tbt e relembramos a visita do conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto aos servidores. A ação teve por finalidade agradecer, pessoalmente, o esforço, a dedicação e a contribuição de cada colaborador para que a gestão dele, biênio 2018_2019, cumprisse as metas e objetivos estabelecidos.
	O conselheiro interino, Isaías Lopes da Cunha, responde pela 2ª relatoria, que reúne as contas de Prefeituras, Secretarias Estaduais e da Assembleia Legislativa. Saiba mais no Diário Oficial de Contas do dia 19 de dezembro de 2018.

Quanto à sintonia com os princípios da comunicação pública (MEDEIROS; CHIRNEV, 2021), o grupo azul está mais próximo de como garantir o amplo acesso à informação e a impessoalidade. O grupo vermelho, que trata da fiscalização, também atende aos dois princípios já mencionados. Já o verde, por estar relacionado ao estímulo ao controle social, também estimula a participação e contribui para promover direitos e a democracia. Assim, é possível inferir que a despeito de a comunicação do TCE-MT ter como foco a promoção de uma imagem positiva da instituição, o que foi produzido também refletiu os interesses do cidadão.

Quando observadas as publicações do biênio 2020/2021, marcado pelo início e auge da pandemia, foram observados quatro agrupamentos semânticos (Figuras 27, 28 e 29) , com uma distribuição um pouco mais uniforme. O grupo azul trouxe palavras como debate, virtual, parceria. Nele também aparece com frequência o nome do presidente à época: Antônio Guilherme Maluf. Ele está relacionado à divulgação do Minuto TCE, um produto semanal (vídeo) que traz resumo de matérias importantes. Esse grupo representou 30,7% das publicações.

Outro segmento, identificado em vermelho (29,4%), reuniu termos como processo, relatório, secretaria, denúncia, e está relacionado com a atividade fim do tribunal, ao divulgar o trabalho de fiscalização. Ao grupo semântico que trouxe palavras como minuto, funcional, moderno, Geo-Obras e vacinação, foi atribuída a cor verde (24,5%); ele está relacionado ao estímulo ao controle social. Por fim, com menor frequência, aparecem postagens que se enquadram no grupo roxo (15,3%). Nele são frequentes palavras como participante, cidadania, consciente, *live*, Youtube além do nome da então secretária de Articulação Institucional Cassyra Vuolo. O tema principal são as *lives*, realizadas com muita frequência durante o período, por conta das limitações para fazer eventos presenciais.

Figura 27 — Análise Fatorial de Correspondência (2020/2021)

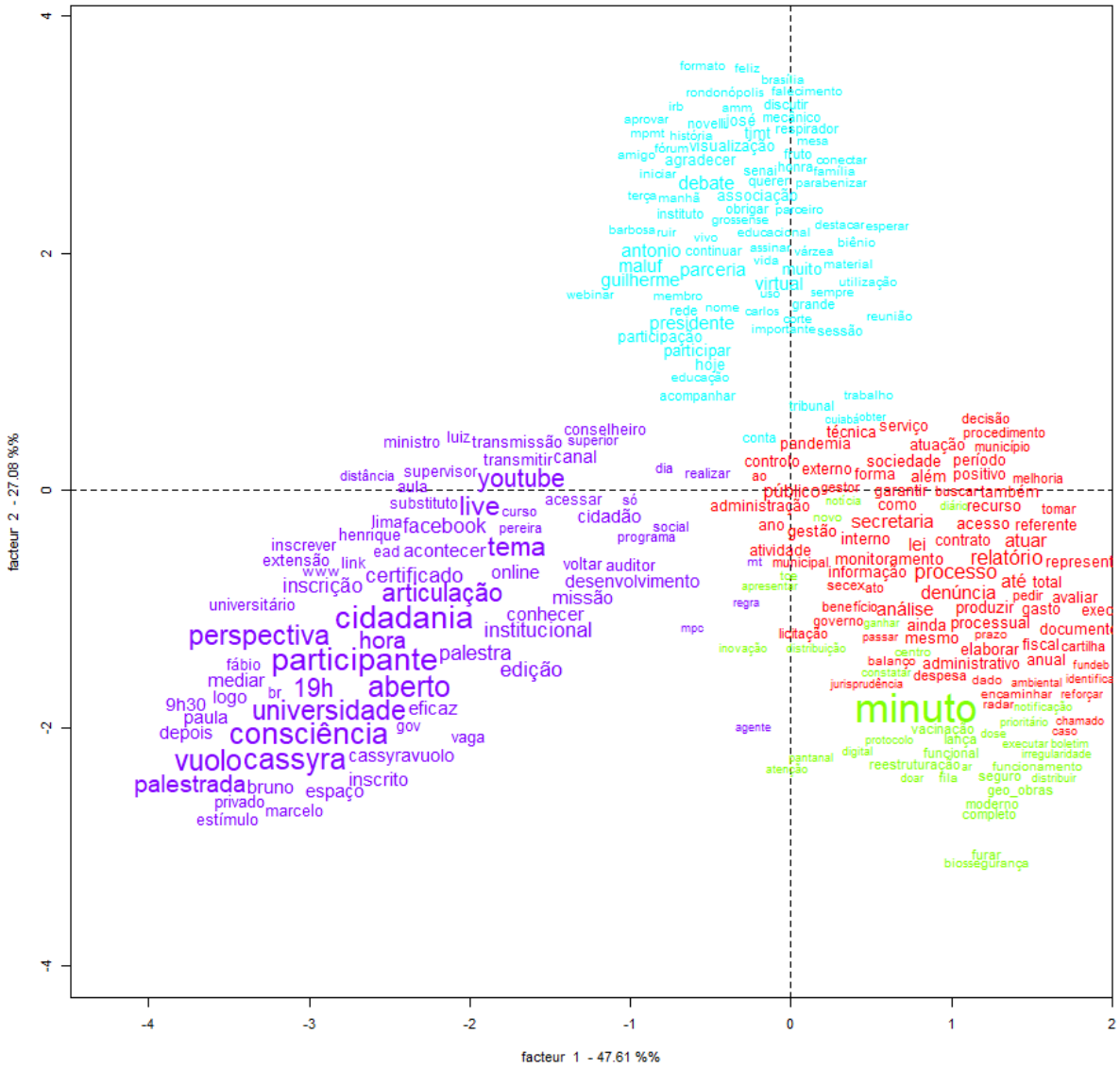


Figura 28 — Dendrograma da classificação das publicações do Instagram (2020/2021)

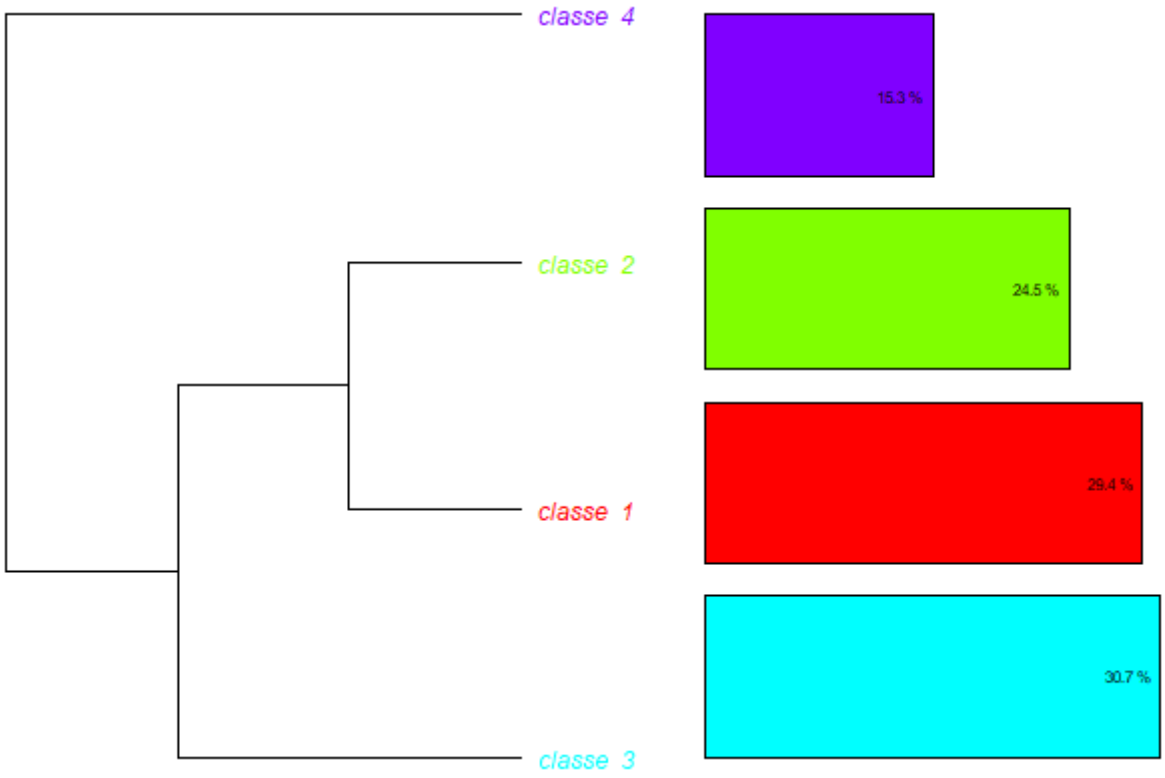
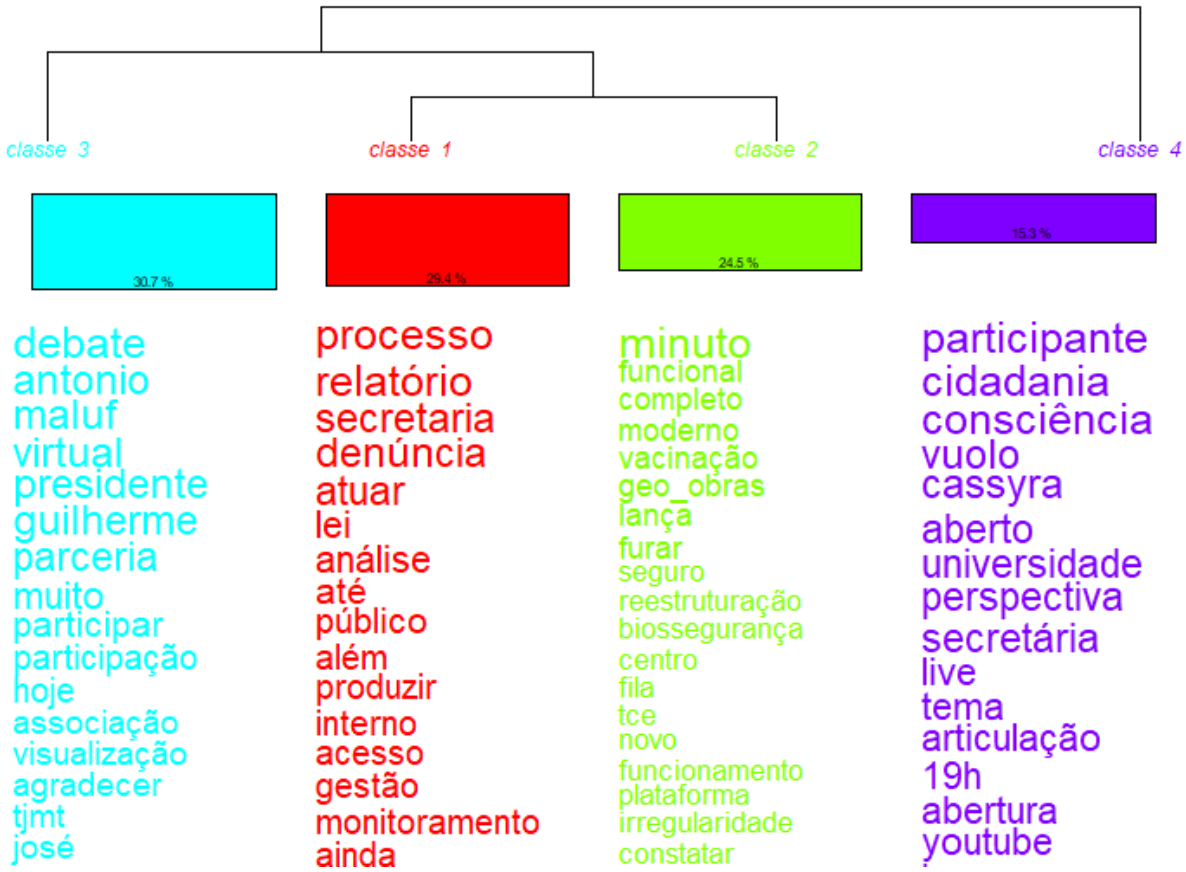


Figura 29 — Dendrograma detalhado da classificação das publicações no Instagram (2020/2021)



Assim como nos demais períodos observados, a publicações não seguem rigidamente o que foi estabelecido pela Política de Comunicação. As informações de caráter institucional têm ligeira prevalência sobre as técnicas. A Resolução Normativa 01 de 2017 define que a menor prioridade deve ser dada às ações de representação, articulação e parceria, mas elas tiveram destaque nos vídeos denominados Minuto TCE.

O segmento semântico mais próximo das atividades de fiscalização (vermelho) aparece em segundo lugar em frequência, um pouco à frente das postagens dedicadas a estimular a participação da sociedade (verde). O grupo roxo, que trata da divulgação de *lives*, tem caráter sazonal, e pode ser compreendido como atividade educativa ou de capacitação e treinamento de gestores e servidores público.

Quadro 8 — Exemplos de publicações por classe (2020/2021)

Classe 1	O TCE- MT lançou nesta semana dois novos módulos do Sistema Radar de Controle Público: exportação e receita estadual. A novidade vai aumentar a transparência dos dados e incentivar o cidadão a participar da fiscalização. Por meio dos módulos, qualquer pessoa pode acompanhar a receita pública mês a mês, ano a ano, de maneira simples e direta. E pode verificar quanto foi exportado. Qual a contribuição do TCE ao controle social e quais informações o tribunal oferece para que tenha participação no dia a dia da administração pública estadual. Os dois novos módulos são frutos da auditoria especial sobre as receitas estaduais realizada pelo TCE-MT. O trabalho iniciado em abril deste ano resultou em um diagnóstico acerca da eficácia, eficiência e efetividade das políticas tributária e fazendária do estado. O módulo receita estadual é alimentado com dados da secretaria estadual de fazenda Sefaz MT. Já o módulo exportação conta com dados oficiais do Ministério da Economia e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A gestão do biênio 2022 2023 será compartilhada com os conselheiros Valter albano e Guilherme Antônio Maluf como vice presidente e corregedor geral respectivamente.
	Nesta sexta feira 22, a partir das 9h, realizaremos um webinar para apresentação do novo leiaute do sistema de auditoria pública informatizada de contas Aplic, promovido em parceria pela Escola Superior de Contas e pela Secretaria de Tecnologia da Informação. O evento tem como público-alvo os jurisdicionados representantes da Associação Mato Grossense dos Municípios (AMM), bem como servidores públicos em geral. O webinar será transmitido pelo canal do TCE-MT no Youtube, sendo que, para obter certificado é necessário estar logado no Sistema de Gestão Acadêmica (SGA)
	O TCE-MT mostrou que apesar da pandemia é possível manter o atendimento aos municípios e à sociedade através de reuniões por videoconferência monitoramento e esclarecimento de dúvidas por meio da Secretaria de Apoio às Unidades Gestoras (SAUG) e Secretaria de Articulação Institucional sai o órgão realizou entre janeiro e junho de 2021 uma série de oficinas treinamentos específicos e ações de monitoramento neste contexto. O presidente do TCE-MT, conselheiro Guilherme Antônio Maluf, explica que o distanciamento físico foi superado pela virtualidade. O que acabou por incentivar a participação dos conselhos municipais e aproximar as equipes das prefeituras e as do tribunal.
Classe 2	Assegurando celeridade eficiência transparência e segurança aos trâmites processuais o pleno do TCE-MT apresenta balanço positivo das atividades realizadas ao longo do primeiro semestre de 2021 desde a abertura dos trabalhos no dia 9 de fevereiro os conselheiros e auditores substitutos de conselheiro em substituição apreciaram e julgaram 2 505 processos o total inclui 1 813 processos julgados sendo 357 do tribunal pleno tp e 1 456 do pleno virtual pv além de 692 julgamentos singulares os números levantados pela secretaria geral do pleno da corte de contas apontam ainda que foram realizadas 16 sessões ordinárias e duas extraordinárias frente a tantas limitações especialmente relacionadas ao distanciamento social o tce criou novas ferramentas e adaptou nova dinâmica de trabalho cumprindo o objetivo de garantir de forma ininterrupta a prestação de serviços aos jurisdicionados e à toda sociedade
	Você pode denunciar ao TCE se você identificar ou suspeitar de alguma irregularidade sobre os serviços prestados pela administração pública municipal e estadual denuncie ao TCE. A ouvidoria do tribunal de contas é o espaço indicado para o cidadão registrar de forma anônima suas denúncias por telefone ou pelo site 90 ago2021 Controle social é a participação do cidadão na gestão pública. O termo inclui fiscalização monitoramento e controle das ações da administração pública que a população realiza. É um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania que contribui para aproximar a sociedade do estado para que os cidadãos possam desempenhar de maneira eficaz o controle social é necessário que se mobilizem e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos. Nesse caso, o controle social poderá ser exercido de duas formas: direta e indireta. A forma direta representa a atuação do cidadão ou grupo social sem a participação ou intermédio de órgão ou entidade pública que atuaria como um canal entre a população e os governantes. Aqui o controle é feito diretamente pelo povo. O cidadão pode, por exemplo, verificar se a cidade na qual vive realiza as obras das escolas conforme o prometido no plano de governo a forma indireta representa a participação do povo por meio de mecanismos ou instituições colocados à sua disposição. Aqui o

	controle é feito por intermédio de organizações. Um exemplo de controle social indireto são os conselhos municipais de políticas públicas criados para acompanhar a execução dos recursos federais repassados ao município.
	O TCE-MT atingiu nota máxima no índice de transparência elaborado pela ong transparência brasil. O estudo divulgado ontem reuniu dados sobre compras públicas relacionadas à alimentação escolar em estados e municípios cuja fiscalização é papel das cortes de contas. A pesquisa avaliou tanto a publicação ativa dos dados quanto às respostas a pedidos apresentados com base na lei de acesso à informação (LAI)) para obtê-los. Assim com total de 100 pontos o TCE- MT lidera o ranking ao lado do TCE-PE, TCE-PB, TCE-RS, TCM PA. De acordo com o índice, a maioria dos tribunais de contas do brasil não atende a todas as condições básicas de transparência. Dos 32 avaliados, 15 alcançaram no máximo 50% do total de pontos possíveis nos seis critérios de transparência avaliado.
Classe 3	Minuto TCE.: Com implantação da governança pública TCE-MT busca aprimorar serviços entregues à sociedade
	Minuto TCE: na semana nacional do meio ambiente tce mt lança comitê interno de gestão ambiental
	Minuto TCE-MT.: TCE-MT aponta legalidade em pagamentos retroativos de rga referentes a 2019
Classe 4	Amanhã, dia 29, O TCE-MT realiza mais uma edição do programa Consciência Cidadã Universidade com o tema Conhecendo o TCE-MT: Missão e Perspectivas. A live será palestrada pela secretária e articulação institucional e desenvolvimento da cidadania do TCE-MT Cassyra Vuolo. A transmissão será aberta a todos no Youtube e Facebook do TCE Mato Grosso. haverá certificado de 2 horas para os participantes inscritos
	Se liga nessa oportunidade. O TCE-MT deu início às inscrições da 7ª edição do curso de extensão via ensino a distância (EAD) com o tema Cidadania e Controle Social. O curso será realizado de 4 de maio a 20 de julho com certificação de 100 horas aula pela UFMT. São mil vagas disponíveis.
	O EAD Cidadania e Controle social 2020 é um sucesso. O número de inscrições superou as nossas expectativas. Foram 2 260 pessoas inscritas para 1000 vagas disponíveis. As aulas começam no dia 05 de maio e são desenvolvidas na modalidade educação à distância (EAD). Com uma didática de fácil compreensão e atividades práticas para orientar o cidadão a exercer seus direitos e deveres, solicitar informações públicas aos órgãos e incentivar a participação e acompanhamento nos processos de gestão pública. Essa é a 7 edição do curso de extensão Cidadania e Controle Social promovido pelo TCE-MT através da secretaria de articulação institucional e desenvolvimento da cidadania em parceria com a UFMT.

Quanto aos princípios da comunicação pública (MEDEIROS; CHIRNEV), infere-se que o conteúdo postado no período também guarda afinidade parcial. Especialmente no que diz respeito à garantia do acesso amplo à informação; fomento à participação; promoção dos direitos e da democracia; garantia da impessoalidade e tratar a comunicação como política de Estado.

5.8 Triangulação dos resultados da pesquisa

Como pode ser observado no Quadro 9, em que foram triangulados os resultados obtidos por diferentes técnicas de coleta de dados, dos 12 princípios da comunicação pública de Medeiros e Chirnev (2021) não foram encontrados elementos para corroborar um esforço sistematizado para o combate à desinformação, embora a Política de Comunicação estabeleça como valor a veracidade das informações produzidas e a responsabilidade sobre a informação divulgada.

Quanto ao fomento ao diálogo, a pesquisa encontrou evidências de que essa premissa não está entre as principais preocupações da Secom do TCE-MT, apesar de ser considerado relevante pela instituição. Tanto que, em 2005, foi criada a Secretaria de Articulação Institucional (SAI) que tem como objetivos disseminar informações e promover o diálogo entre o TCE-MT e a sociedade.

Em relação aos demais princípios da comunicação pública, é possível verificar casos em que o atendimento é parcial. Enquadra-se nesse item, por exemplo, garantir o acesso amplo à informação. Embora as sessões plenárias sejam transmitidas ao vivo e disponibilizadas posteriormente segmentadas por voto, as entrevistas detectaram que alguns temas não são objeto de notícia no *site* ou publicação nas redes sociais (como é o caso das decisões do Pleno, não obstante a Política de Comunicação estabeleça sua prioridade em relação aos demais assuntos).

O mesmo critério foi adotado pela pesquisadora em relação ao item: tratar a comunicação como política de Estado. Medeiros e Chirnev (2021, p.11) definem que o atendimento implica em garantir o cumprimento dos princípios constitucionais da publicidade e da transparência. Segundo eles, o Estado teria obrigação de explicar, traduzir, orientar, "prestar contas sobre o valor de cada ação pública e garantir a qualidade da interlocução e do acesso do cidadão às informações de seu interesse." Assim, ao definir o que divulgar, de acordo com a conveniência para as estratégias de imagem da instituição, a Secom do TCE-MT descumpriria parcialmente esses princípios constitucionais.

Isso foi também observado em relação à premissa ouvir à sociedade. Apesar de a Secom do TCE-MT realizar pesquisas periódicas de opinião pública, não foram encontradas outras ferramentas sistematizadas de escuta que pudessem, inclusive, contribuir para o planejamento das atividades. O princípio focar no cidadão também foi considerado parcialmente atendido. Não obstante a Política de Comunicação destacar o compromisso com a imagem da própria instituição, há elementos que indicam que o interesse dos cidadãos também é levado em consideração.

Quadro 9 – Triangulação de Técnicas de coleta de dados

Princípios da Comunicação Pública (MEDEIROS e CHIRNEV, 2021)	**Atende**	**Atende parcialmente**	**Não atende**	**Evidências**
1. **Garantir o acesso amplo à informação**		X		*Política de Comunicação *Entrevistas *Publicações Instagram
2. **Fomentar o diálogo**			X	*Entrevistas *Ausências de Termos de Uso das redes sociais *Inexistência de espaço para comentários nas matérias do site
3. **Estimular a participação**	X			*Entrevistas *Política de comunicação * Conteúdo do Instagram
4. **Promover os direitos e a democracia**	X			*Política de Comunicação
5. **Combater a desinformação***				
6. **Ouvir a sociedade**		X		*Realização de pesquisas de opinião *Política de Comunicação
7. **Focar no cidadão**		X		*Política de Comunicação *Entrevistas
8. **Ser inclusiva e plural**	x			*Política de Comunicação * Entrevistas
9. Tratar a comunicação como política de Estado		X		*Política de comunicação *Entrevistas
10. **Garantir a impessoalidade**	X			*Política de Comunicação *Entrevistas *Conteúdo do Instagram
11. Pautar-se pela ética	X			*Política de Comunicação *Entrevistas
12. **Atuar com eficácia.**	X			*Política de Comunicação *Entrevistas

Elaboração própria

* Não foram encontradas evidências de ações específicas com a finalidade de combater desinformação

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre a norma, que indica um ideal a ser seguido de comunicação pública de Estado, e a prática, influenciada por fatores diversos como a cultura organizacional, alta liderança, conjuntura política e econômica, entre outros, se espreme o cidadão, que cada vez menos confia nas instituições públicas. Em se tratando de tribunais de contas, há um complicador extra: segundo Pesquisa Ibope/CNI realizada em 2016, boa parte da população simplesmente não sabe o que fazem e como atuam esses órgãos públicos.

O Brasil tem uma tradição, notadamente do Poder Executivo, de manter grandes estruturas e fazer altos investimentos em "comunicação". Neste caso, "comunicação" como sinônimo principalmente de propaganda, mas também de uso de canais próprios, como *site* e redes sociais, muito voltada à promoção de grupos políticos e pessoas, quase sempre com fins eleitorais.

O Legislativo também costuma ter estruturas consideráveis de comunicação, embora não na mesma proporção do Executivo. A despeito da característica multipolar — há sempre várias lideranças, de grupos políticos diversos e antagônicos disputando espaço — o uso para fins políticos é comum. A comunicação do Judiciário e de órgãos autônomos como o Ministério Público e os tribunais de contas tem um perfil diferente. Até mesmo porque seus membros ocupam cargos vitalícios e não precisam passar pelo crivo das urnas periodicamente.

Weber (2011) descreve a comunicação do judiciário como focada em visibilidade e visando ganhos relativos à imagem. Pontuada por decisões, regulações e julgamentos. A autora sequer menciona a comunicação dos órgãos autônomos. A autora classifica a comunicação do Judiciário como discreta e, principalmente, de ordem institucional. Quanto à publicidade em veículos de comunicação, ela ocorreria pontualmente, quase sempre no período eleitoral.

A comunicação dos tribunais de contas, a princípio, teria alguma similaridade com a do Judiciário. Mas é preciso levar em consideração algumas especificidades. Os tribunais têm uma atuação mais técnica e difusa, muito mais difícil de ser percebida no dia a dia da população. A inexistência de um Conselho Federal, com poder de estabelecer normas e até mesmo punir, é outro complicador. Atualmente, cada tribunal de contas tem o seu regramento próprio. O resultado são órgãos com realidade muito díspares, inclusive na área de comunicação.

Como mostrado nesse trabalho, alguns são mais abertos e buscam atuar de forma mais próxima da sociedade. Outros, a julgar pela baixa pontuação em *rankings* de transparência, se mantêm a mais à margem das mudanças que ocorreram no País nas duas últimas décadas. Alguns tribunais contam com equipes de comunicação muito pequenas (um ou dois servidores),

muito focadas no atendimento à imprensa. Outros investem em estruturas maiores, com mais recursos e canais próprios.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso se destaca entre as cortes de contas com maior estrutura de comunicação. A instituição também ocupou os primeiros lugares em três diferentes *rankings* de transparência realizados entre 2016 e 2021. Segundo a Secom do TCE-MT, são 26 servidores (alguns terceirizados e um estagiário) atuando na sede da instituição desde o retorno dos trabalhos presenciais. A unidade responsável pela comunicação institucional também mantém contratos de terceirização de alguns serviços, como transmissão de sessões e eventos, além de agência de publicidade. Outro diferencial é a existência de uma Política de Comunicação formalizada desde 2009.

Embora a imagem da instituição ocupe papel central tanto na primeira, como na Política de Comunicação em vigor, algumas diretrizes e valores indicam aproximação com os princípios da comunicação pública. Ou seja, ainda que não se dê em um nível ideal, perfeitamente em sintonia com a normatividade há, sim, algum esforço de comunicação pública nos processos comunicativos sob curadoria da Secom do TCE-MT.

Essa ressalva é importante porque, conforme é possível constatar na Resolução Normativa 01 de 2017, que estabelece a atual Política de Comunicação, outras unidades daquele tribunal de contas também são responsáveis pela comunicação com os públicos de interesse. São os casos da Ouvidoria, da Escola Superior de Contas, da Secretaria Geral do Tribunal Pleno (que cuida do Diário Oficial e comunicações de caráter oficial) bem como da Secretaria de Articulação Institucional, essa última responsável por ações que visam o estímulo ao controle social.

Das 12 premissas elencadas pela ABCPública para que a comunicação pública ocorra, a triangulação dos resultados indicou que quatro foram parcialmente atendidas e uma não tem sido levada em consideração pela Secom do TCE-MT, qual seja, fomentar o diálogo com a sociedade. Foi feita a ressalva, porém, que outras unidades do tribunal têm essa atribuição. Não foram encontradas evidências de ações sistematizadas voltadas ao combate à desinformação, na Política.

Ainda que a instituição não renuncie ao diálogo com a sociedade, a Secom perde oportunidades valiosas de escuta e interação, para além das pesquisas periódicas de opinião pública. A criação de espaços para interlocução e estímulo a uma cidadania ativa e participativa poderiam dar mais vitalidade aos produtos da Secom, e contribuiriam para a consolidação da democracia. A existência de uma esfera pública, em que os cidadãos possam trocar informações de forma livre, paritária, e racional é considerada fundamental para o estabelecimento de uma

democracia deliberativa, em que a participação social não se restrinja ao voto. As entrevistas, no entanto, indicaram, que já há iniciativas embrionárias nesse sentido — como estudos técnicos sobre a viabilidade (jurídica, inclusive) de postagens de denúncias pelas redes sociais.

Quanto às demais premissas para que a comunicação pública ocorra, a pesquisa encontrou evidências de atendimento, em algum grau, de todas elas. Contudo, não significa que isso se dê em um nível adequado, de forma a garantir que a comunicação, de fato, contribua para a o fortalecimento da democracia e da cidadania naquele Estado.

Assim, ainda que haja um caminho considerável a ser percorrido até que a comunicação do TCE-MT seja exemplarmente voltada ao cidadão e ao interesse público, observa-se um esforço neste sentido. É possível inferir que isso ocorra, em parte, porque as estratégias visando ganhos para a imagem da instituição em vários momentos se confundem com os interesses da própria sociedade.

> A princípio toda comunicação de um ator social – organização ou individuo, seja do mercado, do Estado ou da sociedade civil – é naturalmente estratégica (no sentido de coadunar-se com o objetivo e existência do próprio ator) e, simultaneamente, contém algum nível de interesse público, pois ele também é cidadão, parte da civitas, desde que suas demandas se enquadrem minimamente aos princípios e requisitos de uma democracia liberal (LOCATELLI; WEBER, 2022, p. 149).

A existência de uma Política de Comunicação formal, ainda que não seja plenamente seguida, como observado na pesquisa empírica, contribui em alguma medida para a consolidação de um modelo de comunicação que atenda em algum nível aos interesses da sociedade. As entrevistas revelaram um reconhecimento de que a Política colabora para a manutenção de produtos de comunicação, embora não impeça que os gestores ajam com alto grau de discricionariedade.

É o caso da decisão, informalmente tomada na gestão 2020/2021 (detectada nas entrevistas) de não dar destaque às decisões do Pleno, quando a Política de Comunicação determina que essas informações sejam divulgadas com a máxima prioridade. A alegação foi de que a publicação de notícias e postagens nas redes sociais com esse conteúdo acabariam por reforçar a atuação punitiva do tribunal, quando o esforço daquela gestão seria no sentido de implantar uma agenda positiva após os desgastes provocados pelo afastamento de conselheiros. Outro argumento apresentado foi o de que notícias dessa natureza acabariam por prejudicar os gestores punidos, servindo de munição para adversários políticos.

A alegação dos que defenderam tal medida foi a de que, como as sessões do Pleno são transmitidas ao vivo, e os documentos relativos ao trâmite do processo estariam

disponibilizados no *site*, o princípio constitucional da publicidade já seria atendido, não exigindo da Secom a produção de conteúdo reforçando a divulgação. Tal estratégia, contudo, vai de encontro ao interesse público. Para que o cidadão possa de fato exercer o controle social, ainda que isso se limite a escolher seus candidatos da forma mais racional possível, é fundamental que tenha informações sobre a atuação daqueles que gerem recursos públicos.

Assim, é possível concluir que não basta para uma instituição contar com uma política de comunicação que expresse compromisso com a cidadania e a democracia. É fundamental ter também instrumentos para monitorar o cumprimento das diretrizes. Em relação à Resolução Normativa 1 de 2017, é possível observar que a não implementação do Comitê de Comunicação, bem como a ausência de formalização de Planos Anuais de Comunicação, manuais, fluxogramas entre outros, contribuíram para que o cumprimento integral da resolução se tornasse facultativo.

Outro fator que, de alguma forma, concorre para uma maior liberdade dos gestores da instituição em relação às definições sobre a comunicação, é o fato de a Secom não contar com servidores de carreira. A existência de servidores estáveis proporcionaria maior independência em relação ao gestor da instituição e reduziria a possibilidade de mudanças mais bruscas na gestão.

Embora esse assunto não tenha composto o escopo da pesquisa empírica, a vivência da pesquisadora no Sistema de Tribunais de Contas permitiu inferir que, em alguma medida essa opção por servidores comissionados e terceirizados na comunicação se explica por conta do modelo de administração gerencial, ainda muito valorizado pelos tribunais de contas. Assim, as atividades fins são consideradas prioritárias para as carreiras, e atividades meio — como a comunicação — são compreendidas como menos relevantes para a instituição, passíveis inclusive de terceirização. Essa observação, de forma isolada, não consegue oferecer uma resposta adequada e completa.

A materialização de um ideal de comunicação pública, portanto, depende de uma série de fatores que vão de um número a um perfil adequado de servidores, investimentos em estrutura, a existência de uma política formal de comunicação, bem como a institucionalização das práticas por meio de manuais, fluxogramas, entre outros. A Secom do TCE-MT já deu passos importantes rumo ao alcance desse objetivo. É importante que haja um esforço contínuo para que as práticas, cada vez mais, reflitam a materialização da normatividade.

REFERÊNCIAS

AMARAL, F. **Introdução à ciência de dados:** mineração de dados e big data. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmem C. Varriele *et al*. 11 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. v. 1.

BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Braziliense, 2000.

BOOTH, W. C., COLOMB, G. G., WILLIAMS, J. M. A arte da pesquisa. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BRANDÃO, E. P. Conceito de Comunicação Pública. *In*: DUARTE, J. (org.). **Comunicação Pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público, ed.3, São Paulo: Atlas, 2012.

BRANDÃO, E. P. Comunicação Pública, 17 anos depois. *In*: MORAES, A.; SIGNATES, L. (org.). **Cidadania Comunicacional**: teoria e pesquisa — Goiânia: Gráfica UFG, 2016.

BRANDÃO, E. P. **Usos e significados do conceito de comunicação pública**. *In*: VI Encontro dos Núcleos de Pesquisa da INTERCOM, 2014. Disponível em: http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf. Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

BUCCI, E. **O Estado de Narciso**: a comunicação pública a serviço da vaidade particular. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

BUENO, Wilson da Costa. A política de comunicação como instrumento estratégico de gestão para o parlamento brasileiro. **E-Legis** – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, v. 14, n. 36, p. 95-109, set./dez. 2021.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 22 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. *In*: DUARTE, J. (org.). **Comunicação Pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

DUARTE, Jorge. Entrevista em Profundidade. *In*: DUARTE, J.; BARROS, A. (org.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação.** 2 ed. 5. reimp. São Paulo: Atlas, 2011.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de Comunicação Pública, *In* DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. 3 ed. São Paulo, Atlas, 2012.

DUARTE, J.; SILVA, H. D. da. Política de Comunicação e gestão empresarial: a experiência da Embrapa. **Organicom**, *[S. l.]*, v. 4, n. 6, p. 10-25, 2007. DOI: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2007.138923. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138923. Acesso em: 19 jun. 2022.

FAYYAD, U. M. *et al*. **Advances in knowledge discovery & data mining**. American Association for Artificial Intelligence: Menlo Park: MIT Press, 1996.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOLDSCHMIDT, R.; PASSOS, E.; BEZERRA, E. **Data mining**: conceitos, técnicas, algoritmos, orientações e aplicações. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

HABERMAS, J. Comunicação, Opinião Pública e Poder. In COHN, G (org.). **Comunicação e Indústria Cultural.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.

HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Denilson Luís Verle. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HABERMAS, J. Comunicação Política na Sociedade Mediática: impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. **Líbero**, São Paulo, ano 11, n. 21, jun. 2008.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, v. 1. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HASWANI, M. F. **Comunicação Pública**: bases e abrangências, São Paulo: Saraiva, 2013.

HASWANI, M. F. O discurso obscuro das leis. *In* MATOS, H. (org.). **Comunicação pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2013.

HOHLFELDT, A. Comunicação Pública: os diferentes sentidos do interesse público *In* KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

KOÇOUSKI, M. Comunicação pública: construindo um conceito in MATOS, H. (org.). **Comunicação pública:** interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2013.

KRAMER, P. **Dante de Oliveira/ensaio biográfico e seleção de discursos** [recurso eletrônico]. Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 264 p. – (Série perfis parlamentares; n. 65).

KUNSCH, M. M. K. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas in MATOS, H. (org.). **Comunicação pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2013.

LOUREIRO, M. R; TEIXEIRA, M. A. C e MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 43, n. 4, p. 739-772, jul-ago, 2009.

LUBENOW, J. A. A esfera pública 50 anos depois: esfera pública e meios de comunicação em Jürgen Habermas em homenagem aos 50 anos de Mudança estrutural da esfera pública. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 35, n. 3, p. 189-220, 2012.

LUZ, B. B. C. **Da Legalidade à Legitimidade**: vozes em torno da reforma dos tribunais de contas brasileiros no período de 2000 a 2017. 2018. Dissertação. (Mestrado em Administração) — Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

MARQUES, A. MAFRA, R.; SÁ MARTINO L. M. Um outro olhar sobre a Comunicação Pública: a constituição discursiva de sujeitos políticos no âmbito das organizações. **Revista Dispositiva**, Belo Horizonte, v. 6., n. 9, 2017.

MATOS, H. Comunicação Política e Comunicação Pública. **Organicom**, São Paulo, ano 03, n. 4, p. 59-73, 2006.

MATOS, H. Comunicação Pública, esfera pública e capital social. *In*: DUARTE, J. (org.). **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009.

MATOS, H.; NOBRE, G. F. Comunicação Pública e Comunicação Política: por uma interação entre cidadania e democracia. **Organicom**, São Paulo, ano 10, n. 19, 2013.

MEDEIROS, Armando; CHIRNEV, Lilian. **Guia de comunicação pública**. Brasília: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021

MONTARDO, Sandra Portella. **Selfies no Instagram**: implicações de uma plataforma na configuração de um objeto de pesquisa. Galáxia (São Paulo) [online]. 2019, n. 41 [Acessado 18 setembro 2022], pp. 169-182. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-25542019237688>.

NASCIMENTO, K. T. O. **Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (1990-2010): nomeações, atuações e campo político**. Dissertação (Mestrado em História) — Instituto de Geografia, História e Documentação, Departamento de História, Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, p. 208, 2018.

NOBRE, G. F. Capital Social, Comunicação Pública e Deliberação: a Gestão do Capital Comunicacional Público. *In* MARQUES, A.; MATOS, H. (org.). **Comunicação e Política**: capital social, reconhecimento e deliberação pública, São Paulo: Sumus, 2011.

NOBRE, H. H. M.; GIL, P. Alternativas ao Conceito e à Prática da Comunicação Pública. **Revista Eptic Online**, v. 15, n. 2. p.12-27, maio/ago. 2013.

OLIVEIRA, P. P. de. **A influência da imprensa no processo de ampliação da transparência no TCE-RS**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) — Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

PAES DE PAULA, A. P**.** Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Socia**l. ERA – Revista de Administração de Empresas**/FGV EAESP1, v. 45, ano 1, São Paulo, jan-mar- 2005.

PINHEIRO FILHO, C. **Disclosure informacional dos tribunais de contas estaduais**: abordagem à prestação de contas, transparência e interação social. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2016.

REINERT, M. Alceste, une méthodologie d'analyse des données textuelles et une application: Aurelia de Gerard de Nerval. **Bulletin de Methodologie Sociologique**, [S. l.], v. 26, p. 24-54, 1990.

SALINO, D. B. **Lei de Acesso à Informação no Contextos dos Tribunais de Contas: a pragmática da transparência a partir da filosofia da linguagem de Ludwig Wittgeinsten**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

SIGNATES, L. Comunicação como política pública: as adversidades da consolidação de um conceito. *In*: SANTOS, N. M. Weber; SILVA, N. P.; OLIVEIRA, R. C. (org.). **Comunicação Pública no Brasil**: desafios e perspectivas; memórias e depoimentos**.** Porto Alegre: Editora Fi, 2019.

SIGNATES, L.; MORAES, A. A cidadania como comunicação**:** estudo sobre a especificidade comunicacional do conceito de cidadania. *In*: SIGNATES, L.; MORAES, A. (org.). **Cidadania Comunicacional**: teoria, epistemologia e pesquisa. Goiânia: Gráfica UFG, 2016.

SILVA, F. C. da. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma ideia. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Oeiras, n. 35, p. 117-138, abr. 2001. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292001000100006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 16 dez. 2020.

TEMER, A. C. R. P.; NERY, V. C. **Para entender as Teorias da Comunicação**. 2 ed. EDUFU, 2009.

THOMPSON, J. B. A Mídia e a Modernidade: uma teoria social da mídia, tradução de Wagner Oliveira Brandão, 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2002

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, Presidência. **Relatório Anual, Gestão 2005**. Produtividade Com Eficiência. Cuiabá, Presidência, 2005. Disponível em https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/Resultados2005/index.html Acesso em 20 de junho de 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. Presidência. **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Plano Estratégico 2006-2008, construindo a excelência.** Tribunal de Contas do Estado, 2006. Disponível em https://www.tce.mt.gov.br/publicacao/gestao-do-tce-mt/2?page=2 Acesso em 20 de junho de 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, Tribunal Pleno. **Resolução Normativa nº 05/2009**, **de 25 de agosto de 2009**. Dispõe sobre a política de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Anexo Único. Cuiabá, Tribunal Pleno, 2009. Disponível em https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/resolucao-normativa?page=19. Acesso em 20 de junho de 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, Tribunal Pleno. **Resolução Normativa nº 01/2017**, **de 21 de fevereiro de 2017**. Dispõe sobre a política de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Anexos I a III. Cuiabá, Tribunal Pleno, 2017. Disponível em https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/resolucao-normativa?page=6. Acesso em 20 de junho de 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, Tribunal Pleno. **Resolução Normativa nº 18/2021**, **de 16 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre a nova estrutura organizacional das unidades técnicas e administrativas do TCE-MT, Anexo II. Cuiabá, Tribunal Pleno, 2021. Disponível em https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/resolucao-normativa?page=1. Acesso em 20 de junho de 2022.

VICTORIANO, A. D. B. e GARCIA, C. C. **Produzindo monografia**. 3 ed. Publisher Brasil: São Paulo. 1996.

WEBER, M. H. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião, *In* KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

WEBER, M. H. *et al*. Comunicação pública e democracia: da normatividade aos desvios. *In*: SANTOS, N. M.; Weber; SILVA, N. P.; OLIVEIRA, R. C. (org.). **Comunicação Pública no Brasil:** desafios e perspectivas; memórias e depoimentos. Porto Alegre: Editora Fi, 2019.

WEBER, M. H.; LOCATELLI, C. Realidade e limites da pesquisa empírica em comunicação pública. **MATRIZes**, [*S. l.*], v. 16, n. 1, p. 141-159, 2022.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Tradução de Cristhian Matheus Herrera. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZÉMOR, P. Como anda a comunicação pública? **Revista do Serviço Público**. v. 60, n. 2, p. 189-195, 2014. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/21. Acesso em: 13 out. 2021.

APÊNDICE 1

ROTEIRO DE ENTREVISTA (Gestor de Comunicação, produtor de conteúdo)

1 – INTRODUÇÃO
Apresentação do entrevistador e do projeto de pesquisa. Pesquisador pede autorização para gravação (vídeo ou áudio) reforça compromisso com a confidencialidade e certifica-se de que o entrevistado está de acordo com os termos (preenchimento do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido).

2 – CARACTERIZAÇÃO DO ENTREVISTADO
Entrevistado informa cargo/função que ocupa/ocupou à época do recorte temporal. Experiência profissional. Formação Acadêmica. Rotina de trabalho. Responsabilidades e envolvimento no processo decisório.

3 – SENTIMENTO EM RELAÇÃO AO MODELO DE GESTÃO
Nesta fase, cabe questionar também os sentimentos em relação ao modelo de gestão de comunicação da instituição. Que importância dá a manuais, fluxogramas, procedimentos operacionais.

4 – TOMADA DE DECISÃO/PRODUÇÃO DE CONTEÚDO
Nesta fase o objetivo é saber do entrevistado como é definido e produzido conteúdo que é veiculado por meio do *site* e da rede social Instagram (a instituição passou a usar a rede no início de 2017). Há reuniões de pauta e com que frequência? Quem sugere as pautas? Há algum plano ou calendário específico para aquele canal? Que critérios são utilizados para definição? Sem induzir o entrevistado, tentar saber até que ponto a resolução que estipula a Política de Comunicação influencia a rotina de trabalho. Os planos e calendários editoriais são seguidos? Quando há exceções? Se gestor, o que mudou na sua gestão em relação às gestões anteriores? Quais suas diretrizes para a equipe? O quanto ela está em consonância com determinações da alta direção? Se o modelo adotado em sua gestão é/foi mais institucional ou personalista.

5 – CONFLITOS DE INTERESSE
Nesta fase, o foco será descobrir o que ocorre em situações em que o interesse público aparentemente entra em conflito com os interesses do gestor ou da própria instituição. Em que momentos o gestor dá a palavra final? É possível que a palavra do gestor se sobreponha a manuais, planos e calendários? Exemplos? Isso é frequente? Tentar saber do entrevistado o que ele entende como interesse público. Como saber o que de fato é útil para a sociedade. Extrair do entrevistado o que ele classifica como cidadania, democracia. Para o entrevistado, comunicação, democracia e cidadania estão de alguma forma interligadas? Qual o impacto dos processos de comunicação do TCE-MT na sociedade mato-grossense? Os processos de Comunicação do TCE-MT contribuem mais para a imagem institucional, pessoal dos gestores, ou para o esclarecimento da sociedade?

6 – INTERAÇÃO
Neste estágio o foco são as interações entre sociedade e a instituição. A instituição inclui a escuta da sociedade em seu planejamento? Como? Por quais canais? O que é captado da sociedade eventualmente pode pautar a produção de conteúdo? E a atuação do Tribunal? Como? O gestor da época fomenta(va) alguma forma de escuta? A instituição possui/possuía Termos de Uso das Redes Sociais? Esses termos de uso eram/são de fato utilizados? Qual a orientação

para respostas para comentários agressivos e provocativas por parte dos cidadãos? Qual a orientação para comentários com informações que maculam a imagem de membros ou da instituição — ainda que verdadeiras? Há/havia uma política de interação no Instagram? Há/havia uma política para resposta aos comentários no *site*? Houve casos em que comentários não ofensivos, porém em desacordo com os interesses da instituição/gestor, foram ignorados ou apagados?

6 – AGRADECIMENTOS E CONCLUSÃO

APÊNDICE 2

ENTREVISTAS

Entrevista 1 – realizada em 20 de dezembro de 2021. Jornalista, com experiência em assessoria de imprensa de órgãos públicos e veículos de comunicação regional. Atuou em cargo de chefia e em funções operacionais. Relatou que foi um período de trabalho muito intenso, e mudanças expressivas no tribunal. Destacou a importância do planejamento estratégico, e de utilizar as pesquisas de opinião para balizar o trabalho. Atribui aos conselheiros José Carlos Novelli, Valter Albano e Antônio Joaquim boa das inovações na área de comunicação e opção pela adoção de uma postura mais transparente pelo tribunal.

Política de Comunicação

"Ao mesmo tempo que a gente atualizava a Política de Comunicação e produzia os manuais, a gente fazia tal qual. Então os manuais foram produzidos pelos coordenadores e a política foi revisada pelos coordenadores. Então era muito trabalho. Ao mesmo tempo em que eu tinha que fazer essa parte teórica, eu também tinha que estar fazendo a parte prática, entregando o produto e fazendo relatório, mensurando os resultados. Então, não era incomum. O manual ficar pronto depois que o trabalho já começou a ser feito. Então, por muitas vezes, o manual e a política de comunicação foram aprovados e o manual aprovado já estava na metade da gestão. Já tinha passado seis meses, dez meses e já estava quase na metade mesmo da gestão. A gente trabalhava em cima da política de comunicação, em cima de manuais, mais não necessariamente que isso tudo estava pronto antes de começar a trabalhar. A gente começou a trabalhar junto com a produção desse material.

[...]

A política de comunicação como ela prioriza a informação, a sociedade, a transparência do serviço essencial finalístico do Tribunal de Contas para a sociedade. Ela exigia que fosse feito pelo menos um release para toda decisão, para todos os julgamentos.

[...]

Olha a política, ela só definia o que podia e o que não podia ser feito. Dentro do que podia ser feito a gente era livre para definir o melhor conteúdo, o melhor formato, a melhor estratégia. Então ela não nos engessava. Ela apenas nos direcionava, não nos deixava sair do objetivo principal da comunicação do Tribunal de Contas, que é mostrar para a sociedade o que o Tribunal de Contas faz e que retorno isso dá para a sociedade.

Planejamento estratégico

"Eu acho que a burocracia era absurda, o que aumentava a nossa carga de trabalho. Muito, em muito. Porque as reuniões de planejamento eram trimestrais. Então os relatórios tinham que ser trimestrais. E aí, como eu disse, ao mesmo tempo em que a gente tinha que entregar produto, entregar resultado, entregar relatório, tinha que fazer manual e tinha que participar, atualizar a política. Então era realmente muito trabalho. A burocracia de você fazer um relatório e submeter esse relatório à aprovação

e depois fazer uma apresentação de slides para ser apresentado para o corpo de conselheiros, para depois ir para uma reunião com os gestores, para depois isso ser impresso num livrinho e ficar registrado. Era absurda. Era muito trabalho, mas funcionou. Deu resultado e eu me pergunto se fosse menos burocrático, se fosse levado, menos a sério. Se fosse uma coisa mais solta, será que ia dar o resultado que tinha que dar? Será que os objetivos estratégicos iam ser alcançados? Será que os índices de resultado iam ser tão bons quanto os bons índices que a gente teve?"

Sociedade

"Todo final de ano tinha essa pesquisa e isso norteava o planejamento estratégico anual do ano seguinte. Então, a gente tinha, sim, um retorno da sociedade com base nessa pesquisa. Mas a nossa pauta interna, era muito, muito do nosso conhecimento enquanto comunicadores. Então, enquanto comunicador, nós também somos membros da sociedade. Eu sou cidadão, eu pago imposto. Eu sei que o que eu quero de retorno dos impostos que eu pago, eu sei o que, o que eu quero do retorno do cara que eu votei para ser meu prefeito, para ser prefeito da minha cidade, pra ser o governador do meu estado. Então, por consequência, se é o dinheiro dos impostos que sustenta um Tribunal de Contas, eu quero que esse Tribunal de Contas trabalhe. Eu quero que eles entreguem resultados. Eu quero que eles de fato fiscalizem e penalizem aqueles que não agem de acordo, que não respeitam o dinheiro público, como ele deveria ser respeitado. "

Entrevista 2, realizada em duas etapas: 17 de janeiro e 28 de abril 2022. Jornalista, com experiência em assessoria de imprensa de órgãos públicos e veículos de comunicação regional. Atuou em cargo de chefia. Relatou que a Política de Comunicação foi definida a partir da escuta não só da presidência, mas de diversas áreas do Tribunal, o que garantiu ao documento legitimidade para definir prioridades de comunicação. A política, segundo ele, orienta para impessoalidade e foco nos interesses da instituição.

Planejamento

"O planejamento na comunicação é essencial porque você precisa dar resposta a algumas perguntas elementares, porém necessárias. Tipo quem que é o meu público? Eu sempre tive essa preocupação de fazer dar essa resposta com quem que este órgão está conversando. É enganador quando você fala que é todo o público, que toda a sociedade."

Política de comunicação

"Quando você vai cuidar de um gestor, de uma única pessoa, que é o dirigente que ele personaliza tudo nele? É até natural que este gestor. Este gestor da comunicação ou assessor também personalize. Fica muito parecido os dois. Agora quando é uma instituição? Quando você tem uma política definida para cuidar de uma instituição, você despersonaliza. Ah, não é mais como fulano de tal quer? E aí ganha prevalência a produção daquela instituição. Isso é muito importante. Eu acho que é importante sintetizar isso, que é a Política (de comunicação)."

Comunicação institucional

"Na comunicação, a primeira grande providência que se consolidou e com a anuência do gestor, que era o Antônio Joaquim, é que a comunicação tem que ser da instituição e não do gestor. E isso ajudou muito, porque eu acreditava nisso, mas também porque o gestor, o líder principal, que era o presidente, entendeu isto. A comunicação não era uma unidade para falar das atividades da presidência e sim das atividades da instituição."

Nova composição

"E esses secretários do Dante vieram para o Tribunal de Contas e eles vieram de fato modernizar esse tribunal. O Novelli, você tem uma ideia de quando eu vivia aqui, a gente brincava que o tribunal era uma tapera, né?. Era um prédio extremamente antigo, apertado. Alugava salas. Então o Novelli é um visionário do ponto de vista de construção. Construiu uma sede para o tribunal, construiu uma sede para a escola de contas que produz, que tem uma capacidade produtiva e ainda uma produção enorme. E reformou esse prédio antigo e fez o primeiro concurso para conselheiros substitutos. Aqui nós temos sete auditores substitutos de conselheiros, tinham pensado um para cada um, para cada titular. Fez concurso no Ministério Público, aqui não tinha Ministério Público de Contas assim, com a gestão Novelli. A gestão do Valter Albano atuou muito no planejamento estratégico, no aperfeiçoamento do sistema de fiscalização. O Antônio Joaquim, acabou assumindo toda essa relação do tribunal com a sociedade. Ele acredita muito em transparência. Ele é apaixonado no tema: transparência, ouvidoria. Então, assim você teve um cara que organizou o tribunal, que é o Novelli. Do ponto de vista estrutural. O Valter Albano é o cara que pensa a área técnica, os aperfeiçoamentos da área técnica. E o Antônio Joaquim é essa relação, construção social, fortalecimento da relação com os jurisdicionados e o tribunal. O Antônio Joaquim criou um programa chamado Democracia e Consciência Cidadã."

Atricon

"Ele (Antônio Joaquim) chega à presidência da Atricon (2012) na gestão o presidente, que era o conselheiro Valter Albano. Porém, a atuação dele nesse período dele como presidente. Na verdade, antes de ser presidente, ele participava dos eventos da Atricon e ele fazia muita crítica à atuação da Atricon, que era uma atuação basicamente, essencialmente corporativa e cuidava dos interesses da categoria. Era uma entidade de classe da classe, dos seus associados, e ele advogava a tese de que a Atricon, na ausência de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, a Atricon, poderia fazer ter uma atuação, senão de conselho, pela menos que ocupasse do ponto de vista político, esse espaço. Ele remetia ao passado da Associação dos Magistrados do Brasil, antes do Conselho Nacional de Justiça. A AMB teve uma atuação muito, muito profícua para o fortalecimento do Poder Judiciário. Então, ele, você olha. Se no passado uma entidade como a AMB fazia essa atuação. A Atricon pode fazer essa atuação? E ele defendia muito na época e foi um dos motivos dele chegar à presidência."

...

Porque o que já se discutia na época, já tinha o Promoex, também precisava de do aperfeiçoamento, dos tribunais de contas. Quem tinha que liderar esse processo de aperfeiçoamento

seria, na visão dessas personalidades e do próprio Antônio Joaquim, a Atricon e não o Promoex, que era um programa do governo federal que estava encaminhando uma série de procedimentos de aperfeiçoamento dos tribunais de contas. Então, ele assume a presidência com esta perspectiva de que a Atricon fosse um agente indutor do aperfeiçoamento dos tribunais de contas sem ter legitimidade constitucional. Não era um conselho, mas por isso que na gestão do Antônio Joaquim ele trabalhou muito. A questão da criação de um sistema de tribunais de contas ou a figura de linguagem que ele usava muito. Os tribunais de contas eram arquipélagos, cheio de ilhas, um monte de ilhas e precisava ser um continente. Então, esse foi o grande discurso dele

Entrevista 3, realizada em 24 de janeiro de 2022. Profissional comunicação social em atuação no Tribunal há mais de dez anos, com experiência em órgãos púbicos. Relatou que testemunhou o quanto a comunicação do TCE-MT se aprimorou ao longo dos últimos anos. Disse que as mudanças de gestão não têm implicado em mudanças bruscas na Secom. Relata ainda o esforço transversal da instituição em estimular o controle social e ser mais transparente e ágil.

Evolução

Desde quando eu entrei, em 2008, sempre já vinha num processo crescente de ampliação de melhorias em todas as áreas da comunicação, dentro da assessoria. O tribunal tem o PDI, que é o Plano de Desenvolvimento Estratégico Integrado e a comunicação sempre foi estabelecida no geral do tribunal. Então a cada gestão, a cada dois anos, foi um processo evolutivo, porque não é só a discussão, não só na comunicação, mas com a Secretaria de Planejamento e a gestão em geral. Então, o que ocorreu de lá para cá foi a consolidação das áreas.

Continuidade

Com a pandemia foi mais difícil. A gente trabalhou grande parte remoto, mas não foi deixado nenhum produto dos que já existiam. Eles continuaram. Na verdade, se produziu muito mais texto. A gente teve a outra demanda da área da saúde para atender tanto interno como externo, por conta também que as prefeituras, a gente passou por lockdown. Então mudou todo o formato. Mas na produção da secretaria em si, não, não teve corte aí também. Até voltando. Eu acho que isso é um ponto muito positivo de todas as gestões aí que eu acompanhei, que não teve nenhum corte brusco de produto porque eram produtos já consolidados, consumidos, então, assim a própria casa, a própria instituição, queria a permanência dos produtos.

Pandemia

Mudou um pouco na pandemia, porque as sessões ficaram híbridas, sem receber público também. Então, assim foram ajustando esses formatos que a gente estava lá todo dia. Era uma demanda e se precisasse de reunião, era toda hora. Mas existe sim um planejamento, agenda, atendimento. Vocês sabem como ele faz isso, não a gente. A partir da política, a gente desenvolveu alguns fluxogramas. Só que ele não foi publicado e não chegou a ser publicado. Ficou só na gestão, mesmo internamente, da Secretaria.

Controle social

O tribunal tem uma ação bem bacana nesse sentido de interação com a sociedade porque tem a Secretaria de Articulação Institucional. Ela desenvolve vários trabalhos já com os conselhos de Políticas Públicas e, através do conselho, reuniões com a comunidade e com os municípios. Então, há vários projetos da Secretaria de Articulação, desde o TCE Estudantil, para estudantes participarem. A Escola de Contas também tem vários cursos e projetos que aproximam um pouco mais do cidadão e na questão de produção mesmo? A gente tem muito material, a gente vai direto para a informação, para traduzir essa informação pro cidadão, né? A ouvidoria também tem feito um grande papel. Tem um grande projeto com as ouvidorias e criação os municípios que não têm. Então, assim, dentro da instituição, a gente trabalha o controle interno, o controle externo e o controle social. O planejamento, que é onde eu sinto que no controle social tem muito engajamento mesmo das pessoas por conta dos tipos de projetos que são desenvolvidos. Então, nesse sentido, até a produção do conteúdo, que tem coisas muito técnicas, muito específicas e depende como a gente produz algum material que é para um evento, para o determinado público. No geral, o pensamento da produção é para o cidadão em geral. É traduzido da melhor forma esse texto, esse áudio e esse vídeo para poder ter essa interação. E a rede social, que é o que permite o imediato que é ali pelo Direct e pelo Messenger ali nas redes sociais. Quem está atuando diretamente tem mais interação e resposta do público ali. Acho que é mais ou menos isso. Eu vejo como muito positivo esse trabalho do controle social, porque ele consegue trazer a população para entender mais o que é tribunal.

Entrevista 4, realizada em 25 de janeiro de 2022. Jornalista, com experiência em assessoria de imprensa de órgãos públicos e veículos de comunicação regional. Atua em cargo de chefia. Relatou os desafios de trabalhar em um órgão colegiado, com tradição de planejamento estratégico, após a experiência de comunicação do Legislativo. Mencionou ainda o esforço para adotar uma "pauta positiva", focada em divulgar "o lado orientativo, ativo, parceiro" do tribunal. A nova orientação, porém, vai de encontro à Política de Comunicação que define que as decisões do Plenário devem ter prioridade na divulgação.

Política de Comunicação

Ela garante que, independentemente da equipe dos profissionais que estiverem trabalhando, o órgão tenha uma comunicação, uma linha já definida, que ela deseja seguir. Acho muito importante ter uma política definida, assim como ter o planejamento para isso, para que, independentemente de quem esteja aqui, tem que seguir uma linha. A política construída foi muito boa, abrangendo basicamente tudo que tinha que ser abordado. Sobre a atuação da secretaria, prevendo tudo que é possível fazer. Embora a secretaria tradicionalmente faça muito mais do que está ali, então eu acho importante para isso, para que a gente possa dar continuidade sempre.

Comunicação institucional

Então, assim, o nosso trabalho é fazer uma agência de notícias onde a gente possa jogar cada vez mais conteúdo que mostre o tribunal útil, antenado, essencial para a sociedade. E esse é o nosso objetivo.

Flexibilidade

O profissional que está na assessoria de imprensa ele tem que ter equilíbrio, uma flexibilidade para atuar com o dia a dia. Às vezes, o que está no papel precisa ser atualizado. Foi feito num outro momento. Então você não pode trabalhar engessado na política (de comunicação).

[...]

Aí uma coisa que mudou na cobertura, na produção do nosso conteúdo lá atrás. O lado punitivo. Ele era divulgado com eficiência e uma constância muito grandes. Na gestão do biênio 2020/2021 nós definimos como meta não divulgar da forma que era divulgado o lado punitivo. Então, assim, a cultura era fazer a matéria aqui de um jeito que mostrasse a ação do tribunal em ir lá, julgar e punir que ele estava fazendo errado. Estava certo. A missão do tribunal é estar na política como educação. Passa a ser como trabalhar dessa forma. Mas a mentalidade da gestão que assumiu é o de um novo tempo”

Entrevista 5, realizada em 29 de janeiro de 2022. Jornalista, com experiência em assessoria de imprensa de órgãos públicos e veículos de comunicação regional. Atua em cargo de chefia. Mencionou o quanto se esforçou se adaptar à forma de trabalhar do Tribunal. Afirmou que a partir de 2020 houve mudanças na forma de atuar da Secom. E que, a despeito das dificuldades impostas pela pandemia, esforçou-se para se adaptar à cultura da organização.

Comunicação institucional

A gente tem essa mesma visão de valorização da instituição, de preservação do nome da instituição, porque se você defende só um. Foi o (Guilherme) Maluf que nos convidou para estar lá. O Maluf que nos convidou para estar no tribunal, Mas a gente tem que trabalhar não só para ele, mas para todos os conselheiros, para as secretarias. Tem que valorizar a instituição, porque se você valoriza, só um depois começa a descolar e a instituição pode ficar fragilizada. Então, você tem que pensar na repercussão, na positiva, mas na negativa também.

Planejamento estratégico

E aí, quando cheguei no tribunal, eu gostei disso. Porque você consegue mostrar que as ações da comunicação resultam numa melhora na gestão. Então a gente tem o planejamento do que a gente vai fazer. A gente sabe o que vai fazer, como vai fazer, quando vai fazer. Então isso é muito bom. Então, por exemplo, se você tem que adiar algum projeto em relação por conta da pandemia, você pode até adiar. Mas você já sabe o que vai fazer. Você já tem outras opções para colocar no lugar? Entendeu?

Importância do tribunal

Em Mato Grosso, a gente percebe que no Brasil, o Tribunal de Contas vinha sendo muito atacado, vem sendo muito atacado. Muitas pessoas criticam a existência do tribunal. Para que serve o Tribunal de Contas? Então esse foi o nosso papel. Então, na pandemia, mostrar a importância do

Tribunal de Contas e mostrar para que ele serve. Então, de fiscalizar os gastos dos gestores para pandemia, para o combate a pandemia, além de fiscalizar, também sugerir, propor, acompanhar. Tem alguma medida cautelar que revisse uma licitação que estava com alguma suspeita ou com algum tipo de erro? Então. Além de fiscalizar também é mostrar que o Tribunal também propõe que o tribunal também está junto com as gestões.

Entrevista 6, realizada em 02 de fevereiro de 2022. Profissional de jornalismo, com experiência em assessoria de imprensa, publicidade, campanhas eleitorais e redações de diversos veículos de comunicação. Ocupou cargo de chefia. Relatou que testemunhou um importante período de transição no TCE-MT. A princípio, o colegiado era formado principalmente por figuras egressas da política tradicional, e julgava processos com muito atraso. Depois passou a julgar com mais agilidade, e realizou esforços para se tornar mais transparente.

Transição

Com relação a tribunais de contas, a minha primeira experiência, foi em 2005, na gestão do então presidente conselheiro Ubiratan Spinelli. Foi interessante porque eu peguei uma geração de conselheiros bem assim, dos que entraram nos anos 80, antes da Constituição de 88. E era assim o governador podia nomear quem quisesse para os tribunais de contas e então tinha uma série de conselheiros de antes desse período de 88 ainda em atuação. Aí, quando eu entrei, vários deles, em seguida, começaram a aposentar e o tribunal começou a ter uma reoxigenação e... Estava se preparando uma mudança na forma de atuação do tribunal. Ele tinha aquele modelo muito, com um estoque de processos imensos. E o plenário do tribunal apreciava contas de dez anos passados. Mais, sempre mais de cinco anos passados. Então não era um trabalho, digamos, tivesse foco no presente. A única coisa que tinha mais no presente era a emissão dos pareceres (prévios).

Atuação contemporânea

O então conselheiro Júlio Campos que foi assim. Ele é muito conhecido no Mato Grosso. Ele foi governador, senador, deputado, prefeito, foi conselheiro de Tribunal de Contas. Ele estava apreciando um processo que era do município de Cáceres. Eu lembro. Lembro bem que me chamou muita atenção. Era o município de Cáceres. De um prefeito que já tinha falecido, né? E era um convênio, uma empresa do Estado que já tinha sido extinta. Aí ele, com a verve todo irônica falou: gente, isso aqui não é, não é vida. E nós estamos avaliando o processo de uma empresa extinta, de um prefeito morto. Que história é essa, né? Mas aí aconteceu assim. O Tribunal fez uma remodelação na sua forma de auditoria. Existia uma inspetoria central e tribunal que remodelou isso. Criou Secretarias de Controle Externo vinculadas aos relatores etc. Isso tudo foi nessa época que começaram essas transformações no Tribunal de Contas de Mato Grosso. Foi feito um processo, e foi assim, olha e o que interessa é o processo. O que a gente precisa começar a atuar no presente.

Promoex

Promoex assim, para o Tribunal de Contas de Mato Grosso, não existiu praticamente. Foi uma coisa meio inócua. Foi feito um convênio, mas era uma coisa tão insignificante, não. O tribunal nem deu seguimento e fez os investimentos por conta própria.

Comunicação institucional

Tinha duas colegas jornalistas que já estavam na casa. Eu trabalhava no tribunal, uma era funcionária, trabalhava na secretaria, na Coordenadoria de Comunicação e uma outra era uma jornalista que era assessora de um conselheiro. E eu tinha chegado no Tribunal de Contas, fui conhecer esse bicho aí. Como é que funciona, né? E teve uma dessas sessões. Ainda apreciava processos antigos e. E aí eu estou lá acompanhando como é que funciona a tal, como é que elas estavam tratando. Acabou a sessão. Elas fizeram uma pequena reunião. Eu participei para decidir quais seriam os processos que foram apreciados no plenário que iriam virar pauta da comunicação e. Aí eu perguntei, mas assim, por quê? O critério que a gente escolhe, os processos que a gente julga mais relevantes para chamar a atenção do jornalismo. Aquela coisa todo assessor busca uma forma de emplacar a sua matéria, de criar uma atratividade para emplacar a sua matéria. Mas eu perguntei: Mas aí a gente trabalha com o critério do editor do Jornal de Cuiabá. Que é levar aquilo que ele vai gostar. A gente quer fazer alguma coisa, porque se a gente mora em Cuiabá, a gente quer ver o resultado da imprensa daqui. E o processo lá de sei lá, de Ribeirãozinho, que é um município muito pequeno. Tem aqui o editor do Jornal de Cuiabá. Não vai tratar nunca.

[...]

A gente colocou o conselheiro naquilo que é a atividade técnica dele que é atuar nos processos. Então, o conselheiro não falava mais nada. Declaração para lá, aspa do conselheiro, no máximo, era um trecho daquilo que era o voto dele na sessão. Era muito, muito fechado essa coisa. Então a gente inverteu, um release que sempre botava sempre os conselheiros na frente. A gente inverteu o botava o tribunal na frente. Primeiro os processos do tribunal e aí o conselheiro entrava como o relator. Ele é o cara lá, faz o julgamento. Eu leio, leio o relatório, voto e coloco um pouquinho de expressão em votação. Isso daí deu. Essa história que eu te falei, um volume muito grande e mostrou presença do tribunal em todo o interior, porque ninguém acompanhava as coisas do tribunal. Não sei o que é, porque não tinha essa proximidade, essa relação. Quando a gente começou a divulgar tudo quanto é processo que passava no plenário e as decisões singulares também, Aí virou essa coisa. Deu um volume muito grande de trabalho.

Transmissão ao vivo

Bem e a gente conseguiu passar por uma fibra ótica do tribunal até a Assembleia. Para assim, a gente jogava o sinal certinho lá na TV Assembleia, com perfeição, tudo mais. A gente começou a transmitir ao vivo as sessões do Tribunal de Contas. Acho que foi esse meio pioneiro e foi um dos primeiros a fazer essa coisa. E foi também uma mudança de postura, porque até então as sessões eram muito informais. É aquela coisa mais solta. O fulano de tal vem fazer uma brincadeira no meio da sessão, sem nenhum problema. Elas ganharam uma certa formalidade por conta da invasão das câmeras. Alguns conselheiros ficaram incomodados com o negócio, mas melhorou de uma certa forma civilizou a sessão.

Política de Comunicação

Sinceramente, eu não dava muita bola (para a política de comunicação). As formalidades de tribunal têm que ser assim, a regra assada. Então eu, como é que fala, claro, fazia as ações estratégicas, sim, mas. Como é que fala? Tinha lá algumas recomendações do tipo assim a tribunal vai fazer uma revista técnica semestral com artigos. Eu achava aquilo horroroso, uma revista de papel, negócio desse tamanho, um monte de artigo besta que a gente recebia também dos tribunais e ninguém lê. Não é que ninguém lesse, mas você podia ter ido para uma outra mídia um pouco mais direta para quem tem interesse e com custo menor, com menos pompa e circunstância. Sabe assim? E era coisa que estava colocado na regra, assim a é obrigação fazer isso. [...]

Entrevista 7, realizada em 15 de fevereiro de 2022. Profissional de comunicação, com experiência em assessoria. Atuou na Assembleia Legislativa e em campanhas eleitorais. Ocupa cargo de chefia. Mencionou os esforços da sua equipe em contribuir para aproximar a sociedade do tribunal, explicando como o órgão funciona e destacando os benefícios da atuação.

Comunicação Institucional

Primeiro a gente trabalha com planejamento. E nos últimos três anos nós temos trabalhado mais institucional. Colocando a instituição à frente do até mesmo dos conselheiros. Então, a gente percebeu que essa linguagem institucional foi fortalecendo a marca do tribunal. A gente tinha um tribunal que era muito trabalhado no pejorativo. O apelido do Tribunal de Contas aqui era tribunal de faz de contas. A gente tinha muita delicadeza para trabalhar esse conteúdo. Uma das formas que a gente identificou foi fazer uma pesquisa interna, mesmo do conteúdo que a gente tinha. Era essa preocupação de trabalhar e fortalecer a marca do tribunal de contas. Então, a gente criou um planejamento anual, onde a gente priorizava as ações do tribunal. O que é o tribunal? Para que serve o tribunal? Como o tribunal auxilia na vida da sociedade?

Conteúdo educativo

A gente prioriza também o conteúdo mais educativo. No planejamento deste ano, a gente vai entrar com subprodutos de dentro do tribunal, explicando pauta de julgamento. Como fazer para fazer uma denúncia? O que fazer para gerar uma denúncia dentro da Ouvidoria do tribunal? O que essa denúncia pode ocasionar? A gente tá com uma estratégia bem interessante de tentar atrair denúncias para dentro do Instagram, porque eu estou esbarrando em uma questão jurídica para ver se eu consigo fazer. Pegar essa denúncia e depois encaminhar para o jurídico. Fazer uma notificação para uma prefeitura no interior sobre uma determinada obra ou imperfeição no asfalto, por exemplo. Eu estou esbarrando nesse quesito ainda que eu estou vendo a viabilidade com o jurídico, de como a gente vai transformar isso.

[...]

As decisões de plenário a gente tirou das redes sociais. Desculpa, a gente tirou das redes sociais nos últimos dois anos. Por entender que elas atraíam muito mais o conselheiro e não a instituição. A gente deixa essas, essas pautas do que acontece no plenário para o plenário ou para a imprensa divulgar. A gente tenta tirar ela porque ela, ela é vidraça, vidraça para nós, é vidraça para o jurisdicionado também. Não é o tipo de atração que a gente acha interessante hoje para o fortalecimento da marca tribunal. Então, a gente tem trabalhado muito com os nossos produtos. A gente divulga muito as nossas ferramentas. Por exemplo, um Radar de controle público que tem vários módulos para acompanhamento de aplicação de recursos público, tem o Geo-Obras. A gente tem um Radar obras paralisadas também, que foi o último módulo lançado. A gente divulga bastante as ações de capacitação, cursos, lives.

Planejamento estratégico

Claro que você ter a liberdade para trabalhar é interessante, mas você tem um chão para pisar e é muito, muito confortável. Muito seguro de você poder ver até onde você pode ir, checar uma meta e alcançar ela. Foi bem proveitoso para mim nesses últimos dois, três anos. Eu acho que no início dei uma penada. Eu tive realmente aquele choque, mas eu consegui agregar bem. Eu gostei do planejamento estratégico em si. Acho que ele mais te ajuda do que. Ele te limita. Eu tinha essa visão de que um planejamento poderia me limitar nas ações, mas acabei percebendo que não. Ele te dá um norte para você seguir.

Foco na Fiscalização

A gente vai se arriscar mais. A gente vai atrás de denúncia, a gente vai atrás de algumas coisas que agreguem melhor na imagem do tribunal com relação à fiscalização, principalmente porque o trabalho de demonstrar a capacitação já tem feito bem de mostrar os nossos produtos. Nós chegamos à conclusão, no final do ano, que faltou, dos três pilares do tribunal, faltou a gente explorar mais a área de fiscalização. Então a gente vai focar esse ano. Nesse mesmo formato. Atrair as pessoas para fazer denúncia, atrair as pessoas para fazer denúncias na ouvidoria. Mas esse é o nosso caminho agora, a fiscalização.

Entrevista 8, realizada em 27 de abril de 2022. Servidor efetivo desde 1999. Formação na área de Ciências Contábeis e especializações em Controle Externo. Atuou em diversas áreas do tribunal. Relatou que o TCE-MT passou por profundas transformações a partir dos primeiros anos de 2000. Essas mudanças, assim como a militância ativa de conselheiros junto a entidades que representam esses órgãos autônomos, contribuíram para o TCE-MT conquistasse espaço como referência para o sistema nacional de tribunais de contas.

Mudança na composição

O que os técnicos faziam na inspetoria geral? Eles analisavam os atos da gestão, então por exemplo, licitações, contratos, convênios de forma individualizada. Então tinha milhares de processo físico. Entrava na sala. Estava tudo abarrotado de processos e a coordenadoria de Auditoria analisava os processos de contas de gestão e de governo. E aí você observa que os atos são os mesmos, mas não havia

comunicação. O tribunal praticava injustiça. Havia muita insegurança jurídica naquela época, porque uma inspetoria geral poderia se pronunciar de uma forma num processo relacionado a um determinado ato. E aquele ato impactar um processo de conta de gestão de forma completamente diferente. Então, a reflexão na mudança do tribunal começou a partir de aí, em que a gente tinha processo de mais de processo físico de mais. Não havia comunicação entre as equipes. E aí foi um período que inclusive eu estava na coordenadoria de auditoria, em que estava tudo separado. E o Conselheiro... Coincidiu nesse período que nós tivemos ingresso aqui no tribunal de três novos conselheiros que vieram da área técnica do governo do Estado.

Promoex

Cada um (tribunal de contas) tem seu próprio regimento interno. Imagina naquela época lá atrás, né? Então, os tribunais de contas eram uma ilha. E a grande vantagem que a gente observou aquilo como foi essa aproximação dos tribunais de contas em torno de um objetivo comum que era de tentar harmonizar? Eu vejo que houve essa era a vantagem do Promoex, mas a minha opinião pessoal. Teve essa vantagem de aproximar e de buscar o consenso, mas isso ficou muito restrito aos técnicos. Eu participei de algumas poucas reuniões naquela época, mas eu percebia assim muito engajamento da parte técnica e muito debate. Muito, muita, muita produção, muita produção mesmo. Mas quando chegava na operacionalização nos tribunais de Contas, isso ficava um pouco frustrado, porque não havia muito envolvimento dos conselheiros nessa etapa.

Planejamento estratégico

Então, com a vinda do conselheiro Valter Albano para cá, A gente começou em 2004 e agora faz aquele período de observação que eu disse para você, daquele modelo de coordenadora e tudo mais. E aí nós tivemos o primeiro plano estratégico do tribunal, que acho que foi de 2005, de seis anos e que fez uma grande diferença aqui no tribunal. Depois disso vieram outros ciclos. Foi criada a unidade específica para fazer o gerenciamento, a Secretaria de Planejamento. E naquela época, mais do que agora, confesso para você, o Tribunal de Contas era muito fiel ao planejamento estratégico em tudo.

[...]

Tudo era observado nos planos de gestão, nos projetos que a gente executava. Então, sempre a gente tentava verificar e avaliar a aderência ao plano estratégico. Nós tínhamos reuniões periódicas de avaliação dos resultados. Nós tivemos reuniões trimestrais de avaliação e isso é, no final do ano, uma grande reunião para acompanhamento. Esse era um momento muito importante para o Tribunal de Contas de Mato Grosso, para toda liderança. Havia, sim, até um certo constrangimento. Não era, não era constrangimento. Havia uma certa disputa. Com receio do constrangimento de não ter os resultados ali bem avaliados por parte das lideranças e das equipes. Então, essa disputa saudável por ter bons resultados.

Política de Comunicação

Os tribunais de contas ficaram muito fechados e quando a sociedade começou a debater a razão da existência dos tribunais de Contas, surgiu a necessidade de comunicar, explicar para a sociedade por

que os tribunais de contas existem. Em Mato Grosso não foi diferente disso. Então, por conta disso é que foi investido muito esforço na implantação de uma Secretaria de Comunicação que, na minha avaliação, a de Mato Grosso é bastante exemplar. Porque é assim, é incansável, a que não dá uma divulgação geral e uma divulgação individual de cada processo. Comunica, comunica muito bem tanto as decisões do tribunal quanto as ações também e por diversos mecanismos. Nós temos rádio, temos TV, temos notícias, notícias internas, notícias externas, eventos diversos. Então, a comunicação aqui é muito ampla e muito bem estruturada, em cima de um processo de política e plano de comunicação.

Nota da Autora: As entrevistas não foram disponibilizadas na íntegra a pedido de alguns entrevistados.

ANEXOS

Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO
Secretaria Geral do Pleno
Telefone: 3613-7602/7603/7604
e-mail: secretaria@tce.mt.gov.br

Processo nº	**15.603-5/2009**
Interessado	**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**
Assunto	**Dispõe sobre a Política de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.**
Relator	**Conselheiro JOSÉ CARLOS NOVELLI – Presidente em Substituição Legal**
Sessão de Julgamento	**25-8-2009**

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 005/2009

DISPÕE SOBRE A POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos incisos XXVIII e XXX do art. 21 da Resolução 14/2007 deste Tribunal e,

Considerando a necessidade de instituir regras gerais referentes às ações de comunicação social da instituição, possibilitando a sistematização e padronização das atividades de planejamento e rotinas da área,

Considerando a necessidade de reestruturação organizacional da unidade Assessoria Especial de Comunicação,

RESOLVE:

Art. 1º Aprovar a Política de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso nos termos do Anexo Único, o qual é parte integrante e indissociável desta instrução normativa.

Parágrafo único. A regulamentação do Anexo mencionado no caput será por meio de provimento próprio do Tribunal de Contas.

Art. 2º Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Processo nº 15.603-5/2009

Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO
Secretaria Geral do Pleno
Telefone: 3613-7602/7603/7604
e-mail: secretaria@tce.mt.gov.br

Processo nº	**15.603-5/2009**
Interessado	**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**
Assunto	**Dispõe sobre a Política de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.**
Relator	**Conselheiro JOSÉ CARLOS NOVELLI – Presidente em Substituição Legal**
Sessão de Julgamento	**25-8-2009**

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 005/2009

Presidiu o julgamento o Senhor Conselheiro JOSÉ CARLOS NOVELLI, vice-presidente, em substituição legal.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros VALTER ALBANO, HUMBERTO BOSAIPO, WALDIR JÚLIO TEIS e CAMPOS NETO .

Participou, ainda, do julgamento o Auditor Substituto de Conselheiro ISAIAS LOPES DA CUNHA, em substituição ao Conselheiro JOSÉ CARLOS NOVELLI, conforme artigo 104, inciso I, da Resolução nº 14/2007.

Presente, representando o Ministério Público, o Procurador-Chefe, Substituto ALISSON CARVALHO DE ALENCAR.

Publique-se.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Cuiabá, 25 de agosto de 2009.

CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI
Presidente em substituição legal

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-Chefe, Substituto

Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA-GERAL DO TRIBUNAL PLENO
Telefones: (65) 3613-7602 / 7603 / 7604
e-mail: secretaria@tce.mt.gov.br

Processo	**22.518-5/2016**
Interessado	**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**
Assunto	**Dispõe sobre a Política de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**
Relator Nato	**Conselheiro Presidente ANTONIO JOAQUIM**
Sessão de Julgamento	**21-2-2017 – Tribunal Pleno**

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 1/2017 – TP

Dispõe sobre a Política de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, no uso das atribuições legais que lhe são conferidas pelo artigo 3º, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e artigo 30, inciso VI da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso); e,

Considerando a necessidade de instituir regras gerais referentes às ações de comunicação social da instituição, possibilitando a sistematização e padronização das atividades de planejamento e rotinas da atividade; e,

Considerando a necessidade de planejar e executar as ações de comunicação do TCE-MT, em consonância com o planejamento e a gestão estratégica do Tribunal de Contas para o período de 2016 a 2021

RESOLVE:

Art. 1º Aprovar a Política de Comunicação do TCE-MT para o período de 2017 a 2021 nos termos do Anexo 1, o qual é parte integrante e indissociável desta resolução normativa.

Art. 2º Integra a Política de Comunicação do TCE-MT como Anexos 2 e 3, respectivamente, a Normatização da Secretaria de Comunicação Social do TCE-MT (Secom) e as Matrizes de Negócio da Secom, suas Coordenadorias e Assessorias.

Parágrafo único. A regulamentação dos Anexos mencionados nos artigos supra citados será feita por meio de provimento próprio do Tribunal de Contas.

Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA-GERAL DO TRIBUNAL PLENO
Telefones: (65) 3613-7602 / 7603 / 7604
e-mail: secretaria@tce.mt.gov.br

Processo	**22.518-5/2016**
Interessado	**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**
Assunto	**Dispõe sobre a Política de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**
Relator Nato	**Conselheiro Presidente ANTONIO JOAQUIM**
Sessão de Julgamento	**21-2-2017 – Tribunal Pleno**

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 1/2017 – TP

Art. 3º Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação, revogando os dispositivos da Resolução Normativa 05/2009.

Presidiu a deliberação, em substituição legal, o Conselheiro VALTER ALBANO – Vice-Presidente.

Participaram da deliberação os Conselheiros WALDIR JÚLIO TEIS, DOMINGOS NETO e LUIZ CARLOS PEREIRA, e os Conselheiros Substitutos LUIZ HENRIQUE LIMA, que estava substituindo o Conselheiro JOSÉ CARLOS NOVELLI, JAQUELINE JACOBSEN MARQUES, que estava substituindo o Conselheiro VALTER ALBANO, e JOÃO BATISTA CAMARGO, em substituição ao Conselheiro SÉRGIO RICARDO.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o Procurador-geral de Contas Substituto ALISSON CARVALHO DE ALENCAR.

Publique-se.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 21 de fevereiro de 2017.

(assinaturas digitais disponíveis no endereço eletrônico: www.tce.mt.gov.br)

CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM
Presidente – Relator Nato

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas Substituto

(*) Os anexos mencionados nesta Resolução Normativa poderão ser encontrados no site www.tce.mt.gov.br, no campo Legislação-Legislação do TCE-Resoluções Normativas.

Links para os arquivos completos:

Resolução normativa 01 de 2017

https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/resolucao-normativa?page=6

Resolução normativa 05 de 2019

https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/resolucao-normativa?page=19