

Transparência ativa no TCE/CE: estratégias de comunicação para o fortalecimento do controle social

Active transparency at the TCE/CE: communication strategies for strengthening citizen oversight

<https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1094>
Kelly Cristina Caixeta de Castro¹

RESUMO

Os Tribunais de Contas desempenham papel fundamental na governança pública e no desenvolvimento de cidades inteligentes por meio de sua função orientadora e da transparência. Este estudo analisa a efetividade dos canais da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), com foco nas ações de transparência ativa sob a égide da Lei de Acesso à Informação (LAI). A pesquisa constitui estudo de caso de abordagem qualitativa, fundamentado em análise documental (legislação, relatórios de gestão e planejamento estratégico) e na avaliação da satisfação dos usuários quanto às demandas de 2020 e 2021. Os resultados demonstram que, apesar dos desafios da pandemia de covid-19, a Ouvidoria manteve a funcionalidade, identificando-se, contudo, a necessidade de estratégias mais assertivas para converter a transparência passiva em ativa. O estudo contribui ao propor caminhos para o fortalecimento da comunicação pública e do controle social, oferecendo modelo de análise de canais de comunicação institucionais aplicável a outras Cortes de Contas.

Palavras-chave: comunicação; cidades inteligentes; controle social; ouvidoria; transparência ativa.

¹ Graduada em Jornalismo pela Universidade de Brasília (UnB), é especialista em Políticas Públicas para Cidades Inteligentes pela Universidade de São Paulo (USP), em Marketing pelo IBMEC e em Marketing Político pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Atuou como jornalista em veículos da mídia impressa e eletrônica e como assessora de imprensa nos Poderes Executivo e Legislativo, nos três níveis da federação. Desde 2012, coordena o setor de Comunicação Social do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: kellydecastro@uol.com.br

ABSTRACT

The Courts of Accounts play a fundamental role in public governance and the development of smart cities through their advisory function and transparency. This study analyzes the effectiveness of the Ombudsman channels of the Court of Accounts of the State of Ceará (TCE/CE), focusing on active transparency actions under the aegis of the Access to Information Law (LAI). This study employs a qualitative case study, based on document analysis (legislation, management reports, and strategic planning) and the evaluation of user satisfaction regarding requests from 2020 and 2021. The results demonstrate that, despite the challenges of the COVID-19 pandemic, the Ombudsman's office maintained its functionality; however, a need for more proactive strategies to convert passive into active transparency was identified. The study contributes by proposing pathways for strengthening public communication and citizen oversight, offering a model for analyzing institutional communication channels applicable to other Courts of Accounts.

Keywords: communication; smart cities; citizen oversight; ombudsman; active transparency.

O conteúdo deste periódico está
sob Licença Creative Commons
Atribuição 4.0 Internacional.



Data de submissão: 05/11/2025

Data de aprovação: 20/02/2026

Data de versão final: 30/03/2026

Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas são instituições fundamentais para a garantia da transparência e da prestação de contas no setor público. Contudo, até alguns anos atrás, seja no âmbito nacional, seja no internacional, eram percebidas pela população como entidades isoladas e tecnocráticas, que serviam a outras organizações governamentais, sem ligação direta com o cidadão. Esse cenário começou a mudar à medida que os governos passaram a priorizar a governança e a transparência.

De acordo com González, López e García (2008), no passado as instituições supremas de auditoria² raramente publicavam seus trabalhos. A partir dos anos 1990, as instituições de países como Finlândia, França, Suécia, Holanda e Estados Unidos passaram a divulgar e explicar o valor de seus trabalhos, por meio da publicação de documentos para consumo geral e pelo estabelecimento de relações com a mídia, provavelmente influenciadas pela reforma da gestão pública (*public management reform*), dentre outros fatores.

Ao longo dos anos, a preocupação com a comunicação foi crescendo. Em algumas dessas entidades a comunicação foi considerada como um valor; em outras, como estratégia; em outras ainda, como ferramenta para alcançar sua estratégia ou para aumentar a efetividade de suas estratégias (González; López; García, 2008).

A *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) passou a adotar estratégias de comunicação a partir do seu Plano Estratégico 2005-2010. Em 2007, foi aprovada uma política de comunicação e criada uma força-tarefa para produzir um documento contendo os termos de referência para estabelecer a estratégia de comunicação global. Este documento recebeu o título de *INTOSAI Communication Guideline*, de 2010 (González-Díaz; García-Fernández; López-Díaz, 2012).

Torres, Royo e García-Rayado (2019) indicam que as organizações se preocupam com a legitimidade para justificar sua existência e as atividades que exercem. Adicionalmente, respondem a pressões do ambiente institucional em que estão inseridas para adotar práticas que possuam alto valor social. Esse conjunto de demandas impostas às instituições explica a tendência de similaridade de atuação entre as organizações.

O processo de convergência de atuação entre as instituições, em reação a mudanças do ambiente externo, é conhecido como isomorfismo, um conceito basilar da teoria das instituições (DiMaggio; Powell, 1983 *apud* Torres; Royo; García-Rayado, 2019). O isomorfismo pode ser resul-

² Instituições Supremas de Auditoria é uma tradução livre do termo em inglês Supreme Audit Institutions (SAI).

tado, por exemplo, da pressão por transformação nas condições e métodos de trabalho das instituições pela sociedade. Quando uma organização adota procedimentos e arranjos já implementados por outras de seu ambiente específico, registra-se o isomorfismo mimético.

No âmbito brasileiro, cabe mencionar que as leis da Transparência (Lei Complementar n.º 131/2009) e de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) resultaram de pressões exercidas por diferentes setores da sociedade, para promover e desenvolver a transparência pública. Pouco tempo depois da publicação dessas normas, sua adoção pelos órgãos e entidades públicas foi recebida pela sociedade como símbolo de abertura, adequação e modernidade, como observado por Figueiredo e Santos (2013) e Mallin (2013).

A comunicação pública não deve ser compreendida apenas como o fluxo de informações da instituição para o cidadão, mas também como processo dialógico indispensável à prestação de contas. Sem comunicação efetiva e acessível, a transparência – ainda que prevista em lei – permanece inerte, sendo a Ouvidoria o canal que humaniza e torna operacional o direito à informação.

1.1. Por que devemos nos comunicar?

No contexto dos Tribunais de Contas, o processo de adoção das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), dentre elas as de números 20 (Princípios de transparência e *accountability*) e 12 (Valor e benefícios dos Tribunais de Contas), está fortemente relacionado à busca de legitimidade – a percepção geral de que as ações de uma entidade são desejáveis e apropriadas, dentro de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições.

Os dispositivos ligados ao princípio sete da NBASP 20 (Publicidade dos resultados das auditorias e das conclusões sobre as atividades gerais do governo) informam que os Tribunais de Contas devem dar ampla divulgação do resultado de suas ações, inclusive em meio eletrônico, ressaltadas as situações consideradas sigilosas por leis e regulamentos, e po-

dem comunicar os resultados de suas auditorias com variações na forma e no conteúdo, dependendo dos destinatários e da finalidade da divulgação.

E o princípio de número oito da referida NBASP (Comunicação oportuna e ampla dos resultados das atividades de auditoria por intermédio da mídia, de sites e de outros meios) explica que os Tribunais de Contas devem tornar disponíveis e compreensíveis os relatórios de auditoria para o grande público por meio de diversos meios (resumos, gráficos, apresentações de vídeo e comunicados de imprensa).

No documento da *European Organisation of Supreme Audit Institutions* (EUROSAI) intitulado *A Roadmap for Reaching Supreme Audit Institution Communication Goals* (2017), ao definir o processo de comunicação das instituições de controle, apresenta a “natureza dual” dessas entidades:

De um lado, o órgão de controle é encarregado de assessorar sobre o funcionamento das políticas públicas e/ou exercer funções sancionatórias e assegurar a *accountability* horizontal em todo o setor público. Por outro lado, o órgão de controle atende às necessidades e ao mandato dos cidadãos, o que foi reconhecido pela ISSAI 12, afirmando que estas entidades não apenas precisam agregar valor para a sociedade e fazer a diferença na vida dos cidadãos, mas também necessitam demonstrar contínua relevância para os cidadãos, parlamento e outras partes interessadas (EUROSAI, 2017, p. 4).

Nessa perspectiva, a comunicação pública ultrapassa a mera difusão de informações, consolidando-se como um instrumento de cidadania. Conforme defende Duarte (2015), ela deve estar pautada no interesse público e na promoção do diálogo entre Estado e sociedade, sendo elemento essencial para que a transparência deixe de ser apenas um dado disponível e passe a ser um conhecimento compartilhado que fomenta o controle social.

Cabe destacar importante iniciativa, realizada em âmbito nacional, diretamente ligada à demonstração da relevância das Cortes de Contas brasileiras. A Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), por meio da Portaria n.º 06/2019, designou Comissão Técnica

para elaborar metodologia de quantificação dos benefícios advindos da atuação das Cortes de Contas no exercício de suas competências.

Em 2020, foi lançado o Manual de Quantificação de Benefícios Gerados pela Atuação dos Tribunais de Contas (MQB³). A publicação apresenta um método que relaciona as vantagens econômicas geradas em decorrência das ações do controle externo, não se restringindo às condenações em débitos e multas aplicadas.

A importância dos Tribunais de Contas na administração pública vem aumentando à medida que as instituições fornecem, aos diferentes públicos, informações precisas e confiáveis sobre eficácia, eficiência e solidez financeira dos entes federados. Ao fortalecer esse papel consultivo e orientador, os órgãos de controle contribuem, sobremaneira, para o desenvolvimento da administração pública, pois auxiliam na melhoria das políticas, tornando-as mais efetivas e, por conseguinte, ampliando o bem público.

O fortalecimento desses papéis, não obstante as demais funções – fiscalizadora, judicante e sancionadora –, tem levado as Cortes a estabelecerem canais de comunicação mais efetivos com seus variados públicos (*stakeholders*), ampliando a transparência e fortalecendo o controle social. Afinal, a comunicação bem elaborada é ativo funcional para os Tribunais de Contas, e contribui para alcançar seus objetivos estratégicos, estimulando a boa governança e a responsabilidade no setor público. Quanto mais clara e efetiva a comunicação do órgão, mais convincente ela será.

Diante dessa situação, pergunta-se: os canais de comunicação oficiais da Ouvidoria estão sendo eficientes e promovendo ações de transparência ativa para a sociedade e seus jurisdicionados?

As contribuições dos Tribunais de Contas – levar transparência, *accountability* e integridade aos governos e promover a qualidade do uso dos recursos públicos – podem ser maximizadas se os Tribunais forem capazes de comunicar, de forma acessível e efetiva, os resultados de

3 Disponível em: https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/06/MQB_Manual.pdf. Acessado em: 9 jul. 2021.

suas atividades aos diferentes grupos de interesse?

A chave é comunicar-se com os cidadãos de uma maneira que lhes permita acessar o conteúdo produzido pelas instituições de auditoria de diversas formas que podem melhor atender às suas necessidades, fortalecendo o controle social e promovendo maior participação da sociedade na gestão pública, uma das premissas das cidades inteligentes.

Esta pesquisa analisa se os canais de comunicação institucionais da Ouvidoria estão sendo efetivos e aponta caminhos para que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) desenvolva comunicação eficiente com seus variados públicos, uma transparência ativa, que incentive o cidadão a propor ideias e desenvolver soluções que contribuam para a formação de cidades inteligentes. independentemente de classe social, todos devem participar da comunidade e fiscalizar o poder público. Trabalhando em conjunto e tendo a tecnologia como aliada, governo e sociedade certamente desenvolverão ideias que contribuirão para ampliar a igualdade de oportunidades, tão necessária em espaços urbanos inteligentes.

Diante das imensas possibilidades abertas pela internet, poderoso instrumento tecnológico para a disseminação e o acesso às informações, os Tribunais de também se inserem nessa lógica, pois se enquadram na mesma exigência de transparência imposta ao Estado. Nesse sentido, a comunicação dos Tribunais de Contas – tanto interna quanto externa – deve integrar suas políticas institucionais, sendo as ouvidorias um dos principais canais dessa interação com a sociedade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

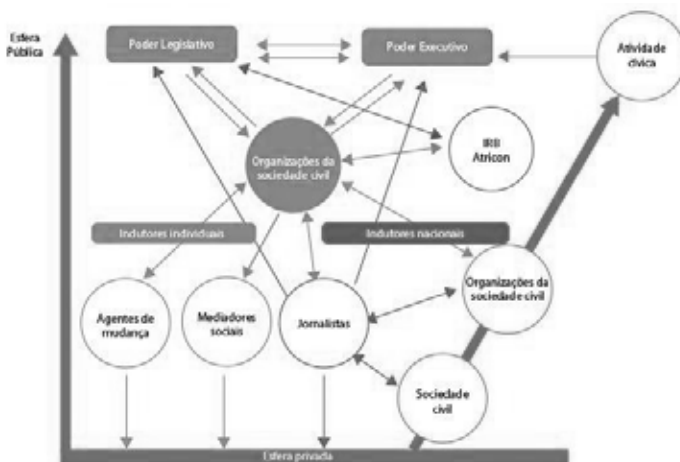
O documento *A Roadmap for Reaching Supreme Audit Institution Communication Goals* apresenta mapa (*SAI-centric Interrelation Accountability Connection Map*) que busca explicar a posição do órgão de controle dentro do sistema de *accountability*⁴. O objetivo é compreender o

⁴ O termo *accountability* refere-se à estrutura legal e de apresentação de relatórios, e à estratégia, aos procedimentos e às ações que ajudam a garantir que as instituições de controle produzam e apresentem os resultados

panorama do sistema de responsabilização pública em que o Tribunal de Contas atua, antes de planejar ou criar estratégias e atividades para divulgar informações sobre o órgão. Embora as instituições de controle operem sob diferentes modelos de sistema de responsabilização, os objetivos gerais apresentam semelhanças.

Na Figura 1, observa-se o “triângulo básico”, formado pelo Tribunal de Contas e os Poderes Legislativo e Executivo, incluindo os jurisdicionados, que representam os principais públicos institucionais do órgão de controle (*accountability* horizontal) e com os quais ele mantém laços de comunicação bidirecionais estreitos e formalmente vinculados.

Figura 1 – Mapa de conexão das inter-relações de *accountability*



Fonte: EUROSAI (2017), adaptada pela Assessoria de Comunicação do TCE/CE.

Contudo, ao ampliar a análise do mapa, verifica-se que o panorama de responsabilização inclui, também, o *accountability* vertical e diagonal, em que se identificam profissionais, grupos e entidades. Esse conjunto de agentes é chamado de indutores individuais e públicos (*individual and public enhancers*).

de sua atividade-fim, possibilitando garantir a avaliação e o acompanhamento da gestão e do impacto da atividade de auditoria.

Os indutores podem garantir maior alcance das informações geradas pelo órgão de controle e fortalecer a influência desse órgão na consecução de seus resultados. Os indutores individuais são formados pelos agentes de mudança e mediadores sociais, e os indutores públicos são os jornalistas, a sociedade civil e as organizações da sociedade civil.

Os agentes de mudança e mediadores sociais constituem os formadores de opinião, por exemplo, especialistas em direito e gestão pública, já que são pessoas de grande influência na sociedade, detentoras do poder de alterar a percepção pública sobre o funcionamento da governança. Devido ao papel cada vez maior das mídias sociais na sociedade contemporânea, os órgãos de controle podem manter contato com os mediadores sociais, que são os perfis mais seguidos e influentes na esfera das mídias sociais (EUROSAI, 2017).

Os indutores públicos são formados por grupos que podem tanto fortalecer a mensagem transmitida pelas fontes quanto distorcê-la. Portanto, devem ser abordados pela entidade de controle de forma bidirecional e direta.

Os jornalistas constituem elementos de conexão central com outras partes do sistema. Apesar do surgimento de meios alternativos de comunicação, os jornalistas exercem influência na esfera pública por fornecer conteúdo confiável e influente sobre o funcionamento do setor público. Assim, eles são parceiros decisivos para o Tribunal de Contas, tanto para informar os jurisdicionados quanto para pressionar os Poderes acerca de decisões públicas.

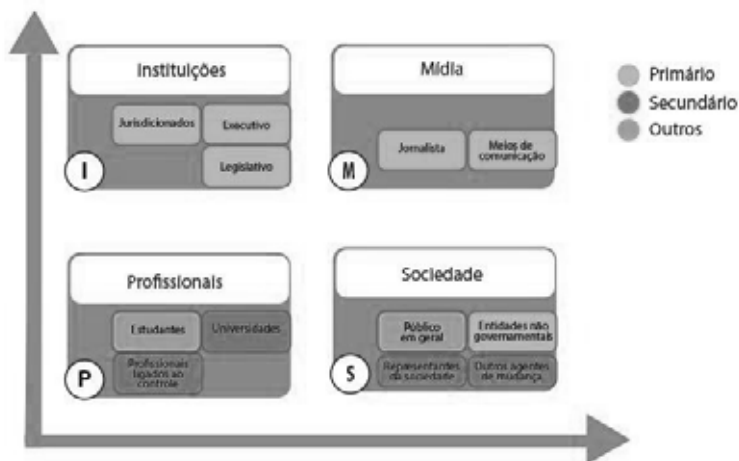
A sociedade civil inclui o cidadão que se sente responsável por seu contexto social e, assim, contribui para o trabalho da entidade de controle sob perspectiva ética. Por sua vez, as organizações da sociedade civil têm papel definido em suas interações com o Estado, a população em geral e os jornalistas. Essas organizações podem beneficiar de forma significativa o trabalho da instituição de controle, fornecendo informações privilegiadas sobre os acontecimentos no campo auditado.

A atividade cívica caracteriza a atuação das organizações da sociedade civil, que participam do sistema de responsabilização diagonal (*accountability* diagonal), fornecendo recursos para a participação em grupos de trabalho públicos, reuniões consultivas, dentre outras iniciativas.

Muitas vezes, a sociedade entra em contato com novos assuntos e aprende informações importantes por meio dos indutores. Esses indutores são verdadeiros mediadores entre o conteúdo produzido pelo órgão de controle e a sociedade. Para que a mensagem enviada pelo órgão de controle seja bem compreendida pelos variados segmentos da sociedade, é necessário adaptá-la de acordo com as necessidades e o grau de entendimento dos públicos-alvo.

O órgão de controle ocupa posição central no mapa; logo, o Tribunal de Contas pode alcançar a posição de agente decisivo desse sistema, adaptando a comunicação de acordo com os interesses gerais das entidades e grupos informais do público. Os órgãos de controle devem reconhecer as diferentes necessidades, interesses e funções de todos os grupos presentes no mapa para abordá-los adequadamente (EUROSAI, 2017). Dessa maneira, a adequação da linguagem nos textos e documentos produzidos pela Corte de Contas têm caráter estratégico, bem como a preparação dos representantes do TCE, que se comunicarão com os indutores, especialmente com os jornalistas.

Figura 2 – Quadro-resumo com os principais stakeholders dos órgãos de controle, distribuídos em quatro domínios – Profissionais, Instituições, Mídia e Sociedade (PIMS)



Fonte: EUROSAI (2017), adaptada pela Assessoria de Comunicação do TCE/CE.

Na Figura 2 apresenta-se o quadro-resumo com os principais *stakeholders* dos órgãos de controle, distribuídos em quatro domínios – Profissionais, Instituições, Mídia e Sociedade. Percebe-se que os grupos de interesse são classificados pelo nível de importância para a instituição de controle – primário, secundário e outros – e pelo nível de linguagem a ser adotado. Ainda que o órgão deva assegurar uma comunicação mais acessível, usando, para isso, técnicas de linguagem simples, sempre haverá diferenças nos meios de expressão escolhidos para alcançar determinado grupo-alvo.

A comunicação utilizada no domínio Instituição, em que estão os principais *stakeholders* (considerados primários), é uma das mais formais, se comparada aos demais domínios, devido aos requisitos legais. Na comunicação com o domínio Mídia, mesmo que ainda seja necessário conter certa formalidade, as mensagens personalizadas podem facilitar a produção de textos jornalísticos e produtos afins.

Nos domínios Profissionais, que incluem o público das universidades, estudantes e profissionais ligados ao campo do controle público e da gestão pública, e Sociedade, a comunicação é mais informal, e podem ser usados recursos que tornem a informação mais interessante e “consumível”, o que contribui para aproximar a instituição do cidadão.

A transparência, como forma e modalidade de comunicação entre o Estado e seus cidadãos, não era imperativo no âmbito da Administração Pública brasileira até o final dos anos 1980. Com a promulgação da nova Constituição Federal em 1988, resultado da redemocratização do País após duas décadas de regime militar (1964-1985), foram estabelecidas as bases legais para novo tipo de relação do poder público com os cidadãos.

Na seção sobre direitos e garantias individuais, a Constituição assegura que

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988, art. 5º, XXXIII).

Até a promulgação da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), esse inciso foi regulamentado, antes da revogação, pela Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, em uma das inúmeras medidas do Governo Federal para consolidar o direito de acesso à informação.

Atualmente, a noção de transparência está incorporada como premissa para o bom funcionamento da Administração Pública, que possibilita um controle mais efetivo dos atos do governo, bem como a sua compreensão pela sociedade, indo ao encontro do conceito de democracia para Norberto Bobbio: “a democracia como método está sim aberta a todos os possíveis conteúdos” (Bobbio, 2000, p. 22).

A transparência, agora também um dos aspectos da boa governança, tem como objetivo principal informar os cidadãos sobre os atos governamentais, bem como implicá-los na vigilância e controle das decisões. A cultura do acesso, de manter os cidadãos informados, constitui prática democrática que pressupõe diálogo constante entre os diversos atores sociais e o Estado.

A partir de então, todos os entes governamentais foram obrigados a institucionalizar instrumentos de acesso às informações públicas, prevendo duas formas de cumprimento da transparência: a transparência ativa e a transparência passiva. Na transparência ativa, a Administração Pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria, independentemente de qualquer solicitação. Na transparência passiva, a Administração Pública divulga informações sob demanda em atendimento às solicitações da sociedade.

Nos últimos anos, as ouvidorias públicas no Brasil ganharam expressivo destaque. Seguindo o entendimento de isomorfismo, tornou-se prática consolidada no setor público o estabelecimento desses setores, que passaram a constituir um dos principais canais de atendimento aos cidadãos e entidades. Coube também às ouvidorias responsabilizar-se pela execução dos dispositivos previstos na LAI, como a criação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC).

De acordo com Santos *et al.* (2019), as ouvidorias públicas assumem três funções primordiais, que englobam aspectos funcionais, como receber e analisar as manifestações; aspectos gerenciais, que envolvem a transformação das manifestações em possibilidades de melhoria no serviço público; e aspectos de cidadania, que possibilitam ao cidadão exercer seu direito de participar na administração pública, fomentando o controle social. As atividades funcionais são associáveis à atuação reativa da ouvidoria, desencadeada pela manifestação do cidadão. A perspectiva gerencial permite atuação preventiva, como proposto por Kalil (2013), visto que a análise das reclamações contribui para a melhoria da qualidade do serviço.

A ouvidoria pública consolidou-se na literatura como mecanismo essencial de *accountability* e participação. Conforme aponta Lyra (2014), ela funciona como canal de mediação que permite à sociedade expressar suas necessidades e exercer o controle social de forma direta, assegurando que a Administração Pública atue com maior transparência e responsabilidade diante das demandas do cidadão.

Comunicação e Transparência é, também, uma das dimensões analisadas no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), iniciativa da Atricon voltada ao fortalecimento do sistema Tribunal de Contas como instância essencial ao controle dos recursos públicos e à cidadania, bem como ao estímulo à transparência das informações, das decisões e da gestão das Cortes de Contas. O projeto, iniciado em 2013, foi concebido como Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo (MMD-QATC).

De acordo com relatório publicado pela Atricon em 2013 (1º Ciclo), na dimensão Comunicação e Transparência foram avaliados os seguintes itens: Ouvidoria, Cumprimento das Regras de Transparência e Comunicação Institucional. Em 2013, do total de Tribunais participantes, 24 (86%) Tribunais de Contas possuíam Ouvidoria em sua estrutura organizacional, com atribuições regulamentadas; destas, 19 (68%) possuíam estrutura física própria e 20 (71%), de pessoal; 19 (68%) definiram prazos para

resposta às demandas do cidadão; 17 (61%) os observavam; e 2 (7%) não respondiam efetivamente às demandas do cidadão.

Quanto ao cumprimento das Regras de Transparência, segundo o MMD-QATC (2013), 14 (50%) não divulgavam em seu sítio eletrônico os relatórios de auditoria; 8 (29%), os pareceres; 7 (25%), as diárias; 6 (21%), as decisões; 5 (18%), os subsídios de seus membros; 4 (14%), o salário de seus servidores; 13 (46%) Tribunais de Contas não haviam implantado o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); 12 (43%) não transmitiam as sessões externamente; 5 (18%) não disponibilizavam sistema eletrônico de busca pelo cidadão.

A respeito da Comunicação Institucional, 25 (93%) Tribunais de Contas possuíam, à época, unidade de comunicação, com estrutura própria (física e pessoal); destes, apenas 18 (64%) tinham atribuições regulamentadas; 21 (75%) Tribunais de Contas não possuíam política de comunicação formalmente instituída; 19 (68%) não possuíam plano de comunicação em vigor. Entre os principais meios de comunicação utilizados pelos Tribunais de Contas em 2013 estavam: internet – 28 (100%); intranet – 27 (96%); telejornal – 10 (36%); jornal impresso – 12 (43%); rádio – 12 (43%); jornal eletrônico – 15 (54%); redes sociais – 16 (57%); e revista – 21 (75%).

Realizaram-se novas avaliações em 2015 (2º Ciclo), 2017 (3º Ciclo) e 2019 (4º Ciclo). No ano de 2019, foram analisados mais de 20 mil documentos e 54 mil órgãos jurisdicionados dos TCs. A Fundação Vanzolini, entidade certificadora de destaque na América Latina e membro pleno da organização *The International Certification Network (IQNet* – rede internacional de entidades certificadoras), foi responsável pelo processo de certificação do MMD-TC a partir de 2019.

No Domínio referente à Comunicação e Controle Social, foram analisados os seguintes quesitos: QATC-27 – Comunicação com a mídia, cidadãos e organizações da sociedade civil e QATC-28 – Ouvidoria.

Tabela 1 – Avaliação do Indicador 27 da QATC
(Comparativo da pontuação média dos Tribunais de Contas do Brasil e das sedes do TCE/CE)

QATC-27 – Comunicação com a mídia, cidadãos e com a sociedade civil			
Dimensões	Média TCs	TCE Centro	TCE Cambeba
1) Comunicação com a mídia	2,62	3	3
2) Comunicação com os cidadãos e com as organizações da sociedade civil	3,21	4	3
3) Estrutura da área de comunicação social e política de comunicação	2,50	4	3
4) Divulgação das decisões na página do Tribunal de Contas na Internet	2,41	3	2
Médias	2,53	3	3

Fonte: Secretaria de Governança – março/2021.

Tabela 2 – Avaliação do Indicador 28 da QATC
(Comparativo da pontuação média dos Tribunais de Contas do Brasil e das sedes do TCE/CE)

QATC-28 – Ouvidoria			
Dimensões	Média TCs	TCE Centro	TCE Cambeba
1) Estrutura da Ouvidoria	3,12	4	3
2) Atividades da Ouvidoria	2,15	4	3
Médias	2,44	4	3

Fonte: Secretaria de Governança – março/2021.

A evolução dos índices de transparência e o fortalecimento da Comunicação e da Ouvidoria no TCE/CE, conforme evidenciado pelos ciclos do MMD-TC (Tabelas 1 e 2), corroboram o conceito de isomorfismo mimético de DiMaggio e Powell (1983). Ao adotar padrões e métricas sugeridos pela Atricon e validados pela Fundação Vanzolini, o Tribunal não apenas busca eficiência operacional, mas também a legitimação institucional perante o ambiente externo, mimetizando as práticas de referência observadas no cenário nacional de controle externo.

3 METODOLOGIA

Este estudo constitui pesquisa de natureza qualitativa, adotando o estudo de caso como procedimento técnico para analisar a efetividade dos canais de comunicação da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Segundo Yin (2015), o estudo de caso é adequado para investigar fenômenos contemporâneos em seu contexto real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são nitidamente definidos. A coleta de dados foi estruturada em duas frentes principais:

a) na análise documental, foram examinados documentos institucionais, a saber: a legislação de criação da Ouvidoria (Resolução Administrativa n.º 07/2014), os Relatórios de Gestão da unidade, o Planejamento Estratégico do Tribunal e os resultados do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC) nos ciclos de 2013 a 2019; e

b) no levantamento de dados operacionais, foram extraídos dados estatísticos do Sistema Informatizado da Ouvidoria referentes a 2020 e 2021, período marcado pela pandemia de covid-19.

Os indicadores analisados abrangeram o volume de demandas, o tempo médio de resposta e a capacidade de resolução interna da unidade.

A análise dos dados confrontou as práticas da Ouvidoria com os preceitos de transparência ativa estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), com vistas a identificar estratégias para o fortalecimento do controle social.

4 A OUVIDORIA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ

Em 2014, por meio da Resolução Administrativa n.º 07/2014, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará instituiu a Ouvidoria, responsável pelo atendimento das demandas que chegam dos jurisdicionados (agentes políticos, gestores e servidores públicos) e da sociedade. O Ouvidor é eleito pelo Plenário, dentre os Conselheiros e Conselheiros Substitutos em

atividade que integram o Tribunal, para um mandato de dois anos, sendo permitida até uma reeleição consecutiva.

A análise dos relatórios gerenciais disponibilizados no portal eletrônico do TCE/CE, seção Ouvidoria⁵ revela crescimento no número de demandas que recebidas pela unidade em 2020 e 2021. Do total das manifestações recebidas, a Ouvidoria respondeu 99%, totalizando 11.277 devolutivas. Desse total, 79% dos retornos foram elaborados pela própria Ouvidoria, sem necessidade de repasse a outras áreas internas. Como resultado, o tempo médio de resposta ao usuário externo foi de 0,80 dia para respostas – menos de um dia –; enquanto nas situações de dependência de outras unidades, o tempo médio de retorno registrado foi de cerca de 2,58 dias. Essa diferença pode ser verificada nos dados levantados entre 2018 e 2021, apresentados no quadro comparativo a seguir, que ilustra também a tendência na redução do tempo de resposta do Tribunal:

Tabela 3 – Comparação do Tempo de Resposta a Demanda de Usuário

Quadro Comparativo do Tempo Médio de Resposta - 2018 a 2021							
Exercício 2018		Exercício 2019		Exercício 2020		Exercício 2021	
Ouvidoria ⁶	Ouvidoria + Setores Internos ⁷	Ouvidoria	Ouvidoria + Setores Internos	Ouvidoria	Ouvidoria + Setores Internos	Ouvidoria	Ouvidoria + Setores Internos
6,93 dias	14,24 dias	3,30 dias	6,25 dias	1,18 dias	4,75 dias	0,80 dia	2,58 dias

Fonte: Sistema Informatizado da Ouvidoria.

No biênio 2020/2021, houve evolução significativa: esse desempenho subiu para uma média de 79% de respostas fornecidas pela própria unidade, conforme dados extraídos do Relatório Gerencial do setor. O tempo médio para solução pela Ouvidoria gira em torno de 0,80 dia (menos de um dia), enquanto, nos casos que dependem de outras áreas internas, o prazo médio é de aproximadamente três dias.

5 Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/ouvidoria>. Acesso em: 12 jun. 2022.

6 Ouvidoria: devolutiva dada ao usuário pela própria Ouvidoria.

7 Ouvidoria e Setores Internos: a Ouvidoria envia ao setor interno e em seguida responde ao usuário.

Ao alcançar 99% de respostas durante o biênio 2020/2021, mesmo sob as restrições da pandemia, a Ouvidoria materializa a visão de Bobbio (2000) sobre a democracia como o “governo do poder público em público”. A manutenção do fluxo de comunicação, apesar da crise sanitária, garante que o “segredo de Estado” não se sobreponha ao direito à informação, fortalecendo a transparência ativa preconizada pela LAI.

A priorização da celeridade nas respostas da Ouvidoria (0,80 dia) não é apenas métrica de eficiência administrativa, mas também resposta estratégica ao hiato de confiança entre cidadão e Estado. Tal resultado demonstra que a transparência passiva gera frustração; logo, a agilidade funciona como mecanismo de redução da percepção burocrática, legitimando o Tribunal como órgão responsivo e acessível, essencial para a governança em cidades inteligentes.

5 A TRANSPARÊNCIA ATIVA NO TCE/CE

Ao longo dos últimos treze anos, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará vem ampliando, por meio do portal eletrônico, do portal da transparência e dos canais de comunicação institucionais e sociais, o acesso a informações de interesse coletivo, garantindo maior transparência na divulgação de suas atividades e serviços.

Diversas ações foram implementadas para facilitar o acesso dos jurisdicionados e da sociedade às informações. Em março de 2019, foi lançada a ferramenta de pesquisa e busca de informações Contexto, que permite pesquisar em documentos, tais como pareceres, acórdãos, despachos, ofícios e votos, dentre outros, gerados pela Corte de Contas. Essa transparência foi ampliada em abril de 2020, quando o TCE/CE disponibilizou todo o conteúdo digital dos processos de controle externo em tramitação para acesso público, com exceção dos sigilosos.

A partir de maio de 2020, as notificações dos atos processuais publicadas no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do

Ceará passaram a ser comunicadas por meio de alertas digitais, enviados por e-mail aos interessados. A mudança na forma de comunicação conferiu mais celeridade, garantindo a segurança jurídica necessária, reduzindo a burocracia e os custos com envio de correspondências físicas. Os alertas digitais do sistema *push* são enviados, por e-mail, para os responsáveis cadastrados no Sistema de Peticionamento do portal de serviços eletrônicos.

Outro mecanismo de difusão de informações sobre o órgão são as redes sociais e os veículos de comunicação social do TCE/CE: portal eletrônico, programas de TV (Acontece TV) e de rádio (Conexão Cidadão), além das mídias sociais oficiais do Tribunal. Produzidos e editados pela própria Assessoria de Comunicação Social, o Acontece TV e o programa de rádio Conexão Cidadão têm periodicidade semanal. O Acontece TV foi criado em 2019 e já é veiculado, por meio de acordos de cooperação, na Alece TV (veículo da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará), TV Fortaleza (veículo da Câmara Municipal de Fortaleza), TV Terra do Sol (veículo da Prefeitura de Fortaleza) e TV Ceará (veículo do Governo do Estado). Já o Conexão Cidadão, criado em 2020, é veiculado na FM Fortaleza e na Alece FM. São formas transparentes e ativas de prestar contas à sociedade.

As ações de transparência ativa do TCE/CE por meio de portais eletrônicos e redes sociais refletem a busca por legitimidade discutida por Torres, Royo e García-Rayado (2019). Conforme os autores sugerem, o uso desses canais responde a pressões do ambiente institucional para que as Cortes de Contas adotem práticas de alto valor social, transformando a comunicação em uma ferramenta estratégica para reduzir a percepção de tecnocracia e isolamento da instituição.

Mesmo dispondo de todas essas ferramentas e esses canais, observa-se que ainda há expressivo volume de manifestações encaminhadas ao órgão por meio da Ouvidoria. Entendendo que esse ponto merece especial atenção, o Tribunal de Contas do Ceará vem buscando alternativas para ampliar as ações de transparência ativa, promovendo projetos que aproximem a sociedade da instituição.

Conforme a Secretaria de Governança, apresentam acesso dificultado, por vezes com linguagem pouco compreensível. Ademais, ampliar a acessibilidade envolve também expandir os canais de comunicação, para além das atividades implementadas pelas áreas que possuem canais de contato com o público externo.

Para tanto, é necessário prover o órgão de controle dos meios para implementar os objetivos estratégicos, previstos no Planejamento Estratégico 2021-2026, no que se refere a “aperfeiçoar mecanismos de transparência, orientações e ações de controle social” (Ceará, 2021). Cabe destacar a implementação da Lei do Governo Digital (Lei n.º 14.129, de 29 de março de 2021), que “dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão” (Brasil, 2021).

5.1 Como devemos nos comunicar?

As mídias sociais apoiam as estratégias de comunicação das instituições, contribuindo para maior transparência e reduzindo a dependência dos veículos de mídia tradicionais. São ferramentas que possibilitam a divulgação de informações, a comunicação direta e a interatividade.

Embora o uso das mídias sociais por instituições de controle apresente oportunidade, também cria riscos e novos desafios, especialmente quando essas ferramentas são usadas para o engajamento. Tal como acontece com outras ferramentas, se não forem implementadas corretamente, podem ter impactos negativos nas percepções sociais.

As principais táticas de uso de mídia social pelo setor público são: *push strategy*, *pull strategy* e *networking strategy* (Mergel, 2013). A estratégia *push* refere-se ao uso das mídias sociais como canais adicionais de propagação de informações de órgão ou entidade de governo; a estratégia *pull* busca o engajamento e inclui informações dos grupos de interesse da

instituição; e a estratégia *networking* inclui tanto atividades *push* e quanto *pull* com capacidade de resposta plenamente interativa e bidirecional. Atualmente, as redes sociais do TCE/CE – *Facebook, Instagram, WhatsApp, Twitter, YouTube, Flickr, Issuu* – podem ser enquadradas na tática *push*, pois são utilizadas, predominantemente, para o envio de notícias sobre as ações e serviços da Corte de Contas.

Há potencial a ser trabalhado pelas redes sociais do Tribunal, com a adoção de táticas do tipo *pull* e *networking*. Para isso, é necessário o planejamento de ações, a realização de capacitações e a alocação de profissionais voltados especificamente para a criação e o monitoramento das ações desenvolvidas para as redes sociais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que o Tribunal de Contas do Ceará consiga estreitar os canais de interlocução com o cidadão, é essencial o trabalho integrado entre as áreas internas, principalmente as disseminadoras de informações, que lidam diretamente com a sociedade. Quando todos trabalham em sintonia, proporcionando ações voltadas à transparência ativa, espera-se redução no número de solicitações à Ouvidoria. Mais importante ainda: haverá uma repercussão positiva sobre a instituição, com consequente aumento da credibilidade do órgão.

A Ouvidoria é uma das unidades que mantêm contato direto tanto com o público interno e quanto com o externo. Cabe a essa unidade receber manifestações e levar os questionamentos às áreas responsáveis dentro da instituição. É justamente nesse ponto que a Ouvidoria pode contribuir, destacando as demandas recorrentes, gerando relatórios que apontam aspectos do perfil e das necessidades dos usuários; identificando desafios e pontos de melhoria nos setores internos da organização; fornecendo dados e informações que podem subsidiar decisões estratégicas; conhecendo e se antecipando a possíveis conflitos, que podem prejudicar a imagem do Tribunal.

Cabe ressaltar que, para aperfeiçoar os mecanismos de transparência, as orientações e as ações de controle social do Tribunal de Contas do Ceará, um dos objetivos estratégicos previstos no Planejamento Estratégico do órgão, ciclo 2021/2026, é desenvolver uma série de iniciativas voltadas a fornecer espontaneamente o máximo de informações de interesse coletivo ou geral à sociedade, evitando a necessidade de demandá-las. Com discurso coerente e alinhado em todos os canais de comunicação institucional, as ações de transparência ativa serão reforçadas em benefício da sociedade, contribuindo, por consequência, para o fortalecimento do controle social.

O aumento da participação social no processo de formulação do planejamento e na fiscalização das ações públicas aliado a maior transparência na gestão, com consequente aumento das informações disponibilizadas, contribuirá para a efetiva formação de cidadãos inteligentes, figuras centrais das cidades responsivas, capazes de receber, processar e retroalimentar o ciclo de informações e serviços públicos.

As implicações deste estudo revelam que o uso estratégico dos canais de comunicação pública não é apenas acessório, mas também condição necessária para a eficácia do controle social. O que os dados do TCE/CE significam, em última análise, é que a existência de canais de comunicação ágeis e acessíveis funciona como catalisador da cidadania digital: ao reduzir o tempo de resposta e simplificar a linguagem, o Tribunal remove as barreiras burocráticas que historicamente afastaram o cidadão das Cortes de Contas. Portanto, a importância desses canais reside na sua capacidade de transformar a transparência passiva em fluxo dinâmico de interação, premissa fundamental para a maturação das cidades inteligentes e para o fortalecimento da democracia participativa.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DE MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas**. [Brasília]: Atricon, 2019. Disponível em: <http://qatc.atricon.org.br/>. Acesso em: 9 jul. 2021.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Pensamento Crítico, 63). Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5551654/mod_resource/content/1/Boobio%2C%20Norberto%20O%20futuro%20da%20Democracia%20-%20uma%20defesa%20das%20regras%20do%20jogo.pdf. Acesso em: 9 jul. 2021.

BRASIL. **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: 11 out. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 11 out. 2021.

CARAGLIU, A.; DEL BO, C.; NIJKAMP, P. Smart Cities in Europe. **Journal of Urban Technology**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 65-82, 2011. Disponível em: <https://degree.uvu.vu.nl/repec/vua/wpaper/pdf/20090048.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Relatório de Gestão da Ouvidoria 2020**. Fortaleza: TCE/CE, 2021. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/downloads/RELATRIO_DE_GESTO_-OUVIDORIA_2020-_15042021.pdf. Acesso em: 12 jun. 2022.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Planejamento Estratégico Institucional 2021-2026**. Fortaleza: TCE/CE, 2021. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/Relatorio_PE_TCE_2021_2026_Atualizado.pdf. Acesso em: 12 jun. 2022.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Emenda Constitucional n.º 92, de 16 de agosto de 2017**. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Fortaleza: DOE, 21 ago. 2017. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/constituicao-do-ceara/emendas-a-constituicao-do-ceara/item/6113-emenda-constitucional-n-92-de-16-08-17-d-o-21-08-17>. Acesso em: 11 out. 2021.

DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, [s. l.], v. 48, n. 2, p. 147-160, Apr. 1983. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/224892279_The_Iron_Cage_Revisited_Isomorphism_in_Organizational_Fields. Acesso em: 9 jul. 2021.

DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

EUROPEAN ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **A Roadmap for Reaching Supreme Audit Institution Communication Goals**. [S. l.]: EUROSAI, 2017. Disponível em: <https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Roadmap-for-Reaching-SAI-Communication-Goals.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2021.

GONZÁLEZ-DÍAZ, B.; GARCÍA-FERNÁNDEZ, R.; LÓPEZ-DÍAZ, A. Communication as a transparency and accountability strategy in supreme audit institutions. **Administration & Society**, [s. l.], maio 2012. Disponível em: <https://is.gd/IMLajU>. Acesso em: 9 jul. 2021.

GONZÁLEZ, B.; LÓPEZ, A.; GARCÍA, R. Supreme audit institutions and their communication strategies. **International Review of Administrative Sciences**, [s. l.], v. 74, n. 3, set. 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/238430136_Supreme_Audit_Institutions_and_their_communication_strategies. Acesso em: 9 jul. 2021.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) Nível 1**: princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros. Belo Horizonte: IRB, 2015. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/irb-nbasp-nivel1.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2021.

LYRA, Rubens Pinto. **A ouvidoria pública no Brasil**: modelos em disputa. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

SANTOS, A. R. *et al.* O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 70, n. 4, p. 630-657, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3200>. Acesso em: 15 ago. 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.