

Comunicação Pública, Ouvidorias e Controle Social em Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas brasileiros¹

Daniela de Oliveira DANIELI²

Maria Helena WEBER³

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS

Resumo

A pesquisa investiga a relação entre comunicação institucional e desempenho das ouvidorias de Tribunais e Ministérios Públicos de Contas brasileiros, no que tange ao recebimento de denúncias sobre irregularidades na Administração Pública. Para isso, são acionados conceitos de Comunicação Pública, Democracia Digital e Participação Social. O estudo inclui pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso múltiplo. A análise concentra-se em ouvidorias de instituições do Amazonas, Distrito Federal e Santa Catarina. Os resultados da pesquisa demonstram que fatores como *clareza das informações, visibilidade institucional e facilidade de uso dos formulários* aumentam o recebimento de denúncias. Conclui-se que existe correlação entre estratégias comunicacionais e maior engajamento social no controle da Administração Pública.

Palavras-chave

Ouvidoria pública; participação cidadã; comunicação pública; controle externo; controle social.

¹ Trabalho apresentado no Grupo de Pesquisa Comunicação Pública e Política, atividade integrante do XX Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e Relações Públicas.

² Mestre em Comunicação (UFRGS), bacharel em Relações Públicas (UFRGS), Auditora de Controle Externo, na área de Comunicação, do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), e-mail: daniela.oliveira.danieli@gmail.com.

³ Professora Titular do PPGCOM/UFRGS, doutora em Comunicação e Cultura (UFRJ), mestre em Sociologia e bacharel em Relações Públicas e Propaganda (UFRGS), coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Comunicação Política e Pública (NUCOP), coordenadora do Observatório da Comunicação Pública (OBCOMP), e-mail maria.weber@ufrgs.br.

Ouvidorias Públicas e Controle Social

As ouvidorias públicas nascem no Brasil concebidas como instrumento de afirmação da democracia, assegurando a participação social prevista Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988). Em seu art. 37, § 3º, inciso I, a Carta Magna dispõe sobre a participação direta e indireta do cidadão na Administração Pública, enquanto no art. 74, § 2º, o texto legitima a denúncia de irregularidades perante o Tribunal de Contas, órgão de natureza administrativa especializado na auditoria das receitas e despesas públicas.

As ouvidorias constituem um dos principais canais de participação da sociedade junto aos Tribunais de Contas (TCs) brasileiros (Rocha; Zuccolotto; Teixeira, 2020) e, por extensão, junto aos Ministérios Públicos de Contas (MPCs), órgãos ministeriais que atuam junto às Cortes de Contas, sendo a denúncia o instrumento fundamental que efetiva tal participação. As ouvidorias dos TCs e dos MPCs brasileiros são, ao mesmo tempo, voltadas ao tratamento de assuntos internos e externos, na medida em que também tratam sobre manifestações atinentes à fiscalização da concessão e do uso do dinheiro público por atores sob sua jurisdição. Essa característica as distingue das demais ouvidorias públicas.

A comunicação promovida pelas ouvidorias é essencial para o fortalecimento do controle social, para a divulgação de suas atribuições, para o auxílio na identificação de irregularidades pelos cidadãos e para a orientação sobre como apresentar denúncias. Todavia, observa-se uma tendência de invisibilidade das ouvidorias e de baixa presença de elementos informativos voltados à instrumentalização da sociedade para uma participação cidadã efetiva. Ademais, a comunicação raramente é priorizada como fator-chave para o incentivo ao uso desses serviços.

Esse texto está construído sobre a pesquisa realizada por Danieli (2025) com o objetivo de analisar as influências comunicacionais no estímulo à participação cidadã no âmbito dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas. Nesse contexto, o estudo é orientado pela seguinte questão teórico-metodológica: as estratégias e táticas comunicacionais *online* desenvolvidas por estes órgãos, com vistas ao fomento do controle social por meio de suas ouvidorias, exercem alguma influência sobre o número de denúncias recebidas?

Comunicação Pública e Democracia Digital

O referencial teórico adotado fundamenta a investigação na interface entre a Comunicação Pública e os princípios democráticos, estabelecendo a base para análise de instituições estatais e seus mecanismos de interação com a sociedade. A estrutura conceitual articula-se em torno de

eixos que conectam a normatividade do dever ser às práticas fáticas da Administração Pública. A pesquisa utiliza a definição de Comunicação Pública enquanto uma comunicação do Estado, orientada pela construção da cidadania e pelo interesse público (Brandão, 2006; Weber, Coelho e Locatelli, 2017).

A consistência metodológica para a discussão dos resultados está calcada na proposta de Weber e Locatelli (2023), que estruturam a análise em três ordens interdependentes: *Ordem Normativa, Ordem Estrutural e Ordem Estratégica*. Esta sistematização permite confrontar o plano normativo com o fático, identificando as tensões e os paradoxos das práticas comunicacionais. O estudo também ancora a discussão sobre as práticas comunicativas em Esteves (2016), que define a publicidade, a crítica e o debate como pilares da emancipação social e da racionalidade no espaço público. O autor também aborda os princípios de não fechamento (público e temático) e da paridade argumentativa para avaliar a abertura das instituições à opinião pública.

Como o principal suporte analítico para a compreensão da Democracia Digital foram utilizadas as referências de Gomes (2008) e Maia (2008a; 2008b), que é concebida não apenas como um fenômeno tecnológico, mas como uma reconfiguração da esfera pública política mediante a infraestrutura da internet. Os autores estabelecem que a rede oferece o suporte necessário para a coexistência e o tensionamento entre as estratégias de visibilidade e transparência das instituições estatais e a intervenção e vigilância da sociedade civil organizada.

A discussão sobre a Democracia Digital também é amparada por Silva (2009; 2011), que propõe os requisitos de *publicidade, responsividade e porosidade* para as interfaces digitais. Essa matriz teórica permite aferir a consistência das práticas comunicativas digitais.

Percurso Metodológico

O estudo caracteriza-se como uma pesquisa aplicada de natureza exploratória, amparada por procedimentos bibliográficos e histórico-documentais (Gil, 2002). A estratégia central fundamenta-se no estudo de caso instrumental, com desenho transversal, para investigar a influência de variáveis comunicacionais no estímulo a denúncias em ouvidorias de Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas em três Unidades Federativas (Amazonas, Distrito Federal e Santa Catarina). Para a seleção da amostra que compõe o *corpus* do estudo, foi realizada, inicialmente, uma pesquisa exploratória com análise comparativa dos resultados referentes aos 63 TCs e MPCs brasileiros, visando identificar o atendimento a determinados critérios de representatividade, especificamente: i) fiscalizar simultaneamente a Administração Pública

estadual e municipal; ii) ser vinculada a uma Unidade Federativa (UF) em que ambos os órgãos (TC e MPC) possuíssem ouvidoria ativa em 2023; e iii) dispor de materiais institucionais voltados à comunicação do serviço.

A coleta de dados utiliza a observação sistemática e o levantamento documental para alimentar um modelo analítico próprio, de abordagem qualiquantitativa, denominado Modelo Analítico de Qualidade da Comunicação Pública (MAQCO). Este instrumento estrutura-se em 16 indicadores, que mensuram 4 dimensões essenciais: *características institucionais, transparência, acesso/publicidade e responsividade*. O rigor na coleta é assegurado pela padronização dos critérios de verificação aplicados às interfaces digitais e estruturas administrativas das 6 instituições selecionadas.

Para a análise dos resultados, o trabalho adota o método comparativo, ao examinar as particularidades de cada ouvidoria, com posterior confronto entre as instituições de uma mesma UF e entre os conjuntos de casos das diferentes regiões. Após, ocorre o cotejamento entre os dados empíricos obtidos e o referencial teórico acionado, permitindo identificar padrões e discrepâncias, porém sem a pretensão de estabelecer relações rígidas de causa e efeito, mas sim de compreender as dinâmicas comunicacionais no fortalecimento do controle social.

Correlações entre Comunicação e Participação

Para estabelecer a correlação entre comunicação e participação foi criado o Modelo Analítico de Qualidade da Comunicação Pública (MAQCO). Os resultados obtidos, a partir da aplicação desse Modelo, revelam que o volume de denúncias de irregularidades recebidas apresenta correlação com a qualidade da comunicação empregada pelas instituições. Observa-se, também, a ausência de informações claras, uniformes e completas sobre o funcionamento das ouvidorias nos materiais de divulgação, além da predominância de conteúdos noticiosos sobre pautas institucionais em detrimento das ações finalísticas. O Instagram é a principal mídia social utilizada, mas com baixo volume de publicações sobre as ouvidorias. Além disso, as instituições não disponibilizam dados em formato abertos sobre resultados do serviço e as informações fornecidas nos relatórios de atividades das ouvidorias são incompletas.

A análise realizada com base no MAQCO identifica que fatores como tempo de existência da ouvidoria, presença de membro na gestão, número de integrantes na equipe, clareza das informações sobre denúncias, visibilidade da ouvidoria nos sites institucionais, facilidade de uso dos formulários, e divulgação de conteúdos vinculados à atuação provocada pela sociedade

influenciam positivamente o recebimento de denúncias. Em 12 dos 16 indicadores (75%), verificou-se correlação entre a proporção entre o número de denúncias recebidas e a população da Unidade Federada e as características institucionais ou as práticas comunicacionais adotadas pelos TCs e MPCs analisados, em todos ou na maioria dos casos. Um indicador (6,25%) apresenta como resultado uma correlação oposta, dois indicadores (12,5%) mostraram-se inválidos e um (6,25%) inconclusivo. A análise desses resultados demonstra que a eficácia do controle social não depende exclusivamente da existência formal dos canais, mas da maturidade dos processos comunicativos. Assim, conclui-se que há correlação entre estratégias comunicacionais adotadas pelos órgãos e o engajamento da sociedade no controle da Administração Pública.

Contribuições, Limitações e Avanços da Pesquisa

A pesquisa apresenta contribuições científicas e sociais relevantes ao investigar, de forma inédita, a influência da Comunicação Pública estatal no estímulo à participação cidadã em órgãos de controle externo. A principal inovação reside no desenvolvimento do Modelo Analítico da Qualidade da Comunicação das Ouvidorias, ferramenta que permite mensurar o alinhamento institucional aos princípios democráticos de transparência, publicidade e *accountability*.

Como contribuição ao campo de pesquisa, o trabalho expande as fronteiras da Comunicação Pública ao oferecer parâmetros operacionais para avaliar a eficácia dos canais digitais na promoção do controle social. Socialmente, o estudo demonstra que a estruturação de ouvidorias responsivas e transparentes reduz o distanciamento entre o Estado e a sociedade, convertendo a informação institucional em um instrumento de cidadania ativa.

As limitações da pesquisa decorrem, primordialmente, da persistente opacidade institucional. O estudo aponta a falta de transparência ativa e passiva em determinados órgãos como um entrave à obtenção de dados completos, especialmente no que tange aos resultados detalhados do processamento das denúncias. Além disso, a pesquisa possui natureza transversal, o que restringe a análise a um recorte temporal específico, e foca em variáveis comunicacionais sem a pretensão de esgotar outros fatores socioeconômicos ou culturais que também podem influenciar o comportamento do denunciante. Essas restrições, contudo, não invalidam a correlação identificada entre investimento em comunicação digital e o incremento da participação social.

Referências

BRANDÃO, Elizabeth P. Usos e significados do conceito comunicação pública. In: Núcleo de Pesquisa Relações Públicas e Comunicação Organizacional do VI Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom, Brasília, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República.

DANIELI, Daniela O. D. Ouvidorias, Cidadania e Comunicação Pública: correlações entre investimento comunicacional e participação cidadã nos Tribunais e Ministérios Públicos de Contas brasileiros. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, 2025.

ESTEVES, João P. Sociologia da Comunicação. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2016.

GIL, Antônio C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Wilson. Internet e a participação política. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. Comunicação e Democracia: problemas & perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008. p. 293-326.

MAIA, Rousiley C. M. Conversação cotidiana e deliberação. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. Comunicação e Democracia: problemas & perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008a. p. 195-220.

MAIA, Rousiley C. M. Redes cívicas e internet: Efeitos democráticos do associativismo. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. Comunicação e Democracia: problemas & perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008b. p. 327-348.

ROCHA, Diones G.; ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, Marco A. C. Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da social *accountability* nos Tribunais de Contas brasileiros. Revista de Administração Pública, [S. L.], v. 54, n. 2, p. 201-219, mar. 2020.

SILVA, Sivaldo P. Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação, 2009.

SILVA, Sivaldo P. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (org.). Internet e Participação política no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 123-146.

WEBER, Maria H.; COELHO, Marja P.; LOCATELLI, Carlos A. (Org.). Comunicação Pública e Política: pesquisa e práticas. Florianópolis: Editora Insular, 2017.

WEBER, Maria H.; LOCATELLI, Carlos A. Comunicação Pública e a qualidade da democracia. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; SARMENTO, Raysa (Org.). Crises da democracia e esfera pública: debates contemporâneos. Belo Horizonte: Incipit/UFGM, 2023. p. 211-235.