

Padrões de Comunicação dos Tribunais de Contas e *Accountability*: uma análise de seus *websites* após os anos 2000

RAFAEL FRANÇA SILVA
Universidade Federal do Pará
ANDRÉ FELICIANO LINO
Universidade Federal do Pará

Resumo

As organizações de controle externo são essenciais para a democracia e de interesse direto de diversos atores, desde os órgãos fiscalizados até a sociedade civil. Para que sua potencial relevância se transforme em realidade, é necessário que tais organizações se comuniquem com o público interessado. Neste contexto, esse artigo tem como objetivo analisar a evolução dos padrões de comunicação externa utilizados pelos Tribunais de Contas regionais brasileiros (TCs) ao longo dos anos, buscando quais são os diferentes elementos de comunicação presentes nos sites, o uso de diferentes tecnologias de comunicação e qual a abrangência do público alvo das informações divulgadas. Foi feito um levantamento de 124 *websites* (sítios eletrônicos) oficiais de todos os TCs em determinados períodos de transformações relacionadas ao uso de tecnologias e desenvolvimento institucional dos TCs. Por conseguinte, após categorização dos dados encontrados, realizou-se uma análise de conteúdo que apontou resultados positivos quanto a alteração de objetivos, abertura de atividades internas e amplitude do público alvo dos *websites*. Também foi evidenciado a implementação de novos mecanismos de interação com a sociedade, como uso de mídias sociais, além do avanço nas Escolas de Contas e melhora na capacidade de acompanhar eventos inesperados, como a crise do Coronavírus. Concluiu-se que, em todos os períodos analisados, as informações sobre a própria organização foi a mais comunicada, porém houve aumento na disponibilização de informações e ferramentas direcionadas para a sociedade e aumento gradual da transparência dos TCs ao longo do tempo, ou seja, os sites ao todo apresentam evolução e mostram potencial utilidade como instrumento de fomento à *accountability* social. O presente estudo também contribui como alerta para as ressalvas encontradas em aspectos pontuais no cenário de avanço geral dos sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas atuais.

Palavras chave: Tribunais de Contas, *Accountability*, Controle Social, Auditoria Governamental.

1. Introdução

Organizações de fiscalização e controle, como os Tribunais de Contas (TCs), desempenhariam o papel proeminente de promover a transparência e a *accountability* (Rocha, 2013). No entanto, tradicionalmente essas organizações não avançam no sentido da *accountability*, mostrando pouca abertura em relação às suas atividades, atribuições e à participação cidadã em fases dos processos de fiscalização (Speck, 2013; Rocha, 2013; Luz, Sousa & Guarido Filho, 2019; Rocha, Teixeira & Zucolloto 2020).

O afastamento dos TCs com relação à sociedade foi confirmado por uma pesquisa da Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) realizada em 2016, em que apenas 17% de todos os entrevistados tinham conhecimento do que são os TCs e quais suas competências. Contudo, dentre aqueles cidadãos que conhecem os TCs, a grande maioria concorda que são órgãos importantes para melhorar a gestão pública, combatendo a ineficiências dos gastos e corrupção.

Nesse contexto, a interação e comunicação com diversas partes interessadas (incluindo jurisdicionados, outras agencias governamentais de controle e cidadãos) é uma atividade fundamental para os TCs atingirem sua efetividade e impactar positivamente a vida da sociedade. Tanto a literatura acadêmica quanto a prática já discutem essa aproximação necessária com outros atores (González-Díaz, García-Fernandez & López-Díaz, 2013; Speck, 2013; Torres, Royo & Garcia-Rayado, 2020). Por exemplo, tal visão consta nas ISSAIs 20 e 21, documentos oficiais de diretrizes da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) e na sua tradução para o contexto nacional nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP).

Ao longo do tempo os Tribunais de Contas passaram por uma transformação institucional que inclui as formas de comunicação com os diversos atores interessados no controle externo (Loureiro et al., 2009; Speck, 2013). Com o advento e disseminação das tecnologias de informação, Aquino, Azevedo e Lino (2016) distinguem as fases quanto ao desenvolvimento de sistemas de coleta de dados dos TCs, que impactaram a interação entre os TCs com os órgãos fiscalizados. Além disso, tais avanços tecnológicos também podem representar um elemento facilitador na interação dos TCs com a sociedade civil e outros interessados (González-Díaz, García-Fernandez & López-Díaz, 2013).

Nesse cenário, este estudo busca analisar a evolução dos padrões de comunicação externa utilizados pelos TCs ao longo dos anos. Para tanto, foi feito um levantamento dos *websites* (sítios eletrônicos) oficiais de todos os Tribunais de Contas subnacionais brasileiros em determinados períodos críticos ao desenvolvimentos tecnológico dos TCs e, posteriormente, realizada uma análise documental dos *websites* arquivados (Brügger, 2008). Por padrões de comunicação, nos referimos ao conjunto de (i) elementos de comunicação (ex. textos escritos e imagens estáticas com algum conteúdo informacional) utilizados pelos TCs em seus *websites* e (ii) uso de diferentes tecnologias de comunicação (ex. mídias sociais, sites, blogs) e (iii) abrangência do público alvo das informações divulgadas (ex. jurisdicionados ou cidadãos como público alvo).

Os resultados apontam avanços consideráveis no que tange às informações comunicadas nos *websites* que podem ser utilizadas para fortalecer o papel de promoção da *accountability* desempenhado pelos TCs. Foi constatado que, no início dos anos 2000, os elementos de comunicação utilizados eram, principalmente, focados em objetivos administrativos-procedimentais. Em seguida, cerca de uma década depois, as informações disponibilizadas passaram a ter os órgãos fiscalizados como público alvo prioritário. Atualmente, nota-se um posicionamento central dos cidadãos, que ganham espaço como

pública alvo interessado, sem perda de importância no conjunto de informações disponibilizado para outros atores envolvidos. Também foi identificado o aumento de transparência e a implementação de novas tecnologias da comunicação como mecanismo de interação com a sociedade, como as mídias sociais.

2. Tribunais de Contas e a promoção da *accountability* e controle social

Os Tribunais de Contas são órgãos públicos de controle externo, autônomos e independentes dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), que atuam na fiscalização e julgamento do uso dos recursos por prefeitos, governadores e gestores públicos (Lino & Aquino, 2018). Atualmente, o Brasil possui 33 Tribunais de Contas, quais sejam, o Tribunal de Contas da União, responsável pela fiscalização do governo central e repasses aos entes federativos; o Tribunal de Contas do Distrito Federal e 26 Tribunais de Contas dos Estados, estes últimos responsáveis pela fiscalização do governo estadual e de todos os municípios sob sua jurisdição – exceto nos estados da Bahia, Goiás e Pará onde existem os Tribunais de Contas dos Municípios do Estado que fazem a fiscalização dos municípios; além de 2 Tribunais de Contas do Município (nas capitais Rio de Janeiro e São Paulo). Daqui em diante os Tribunais de Contas subnacionais serão tratados em conjunto, utilizando a sigla TC.

Uma das principais funções dos TCs, enquanto Entidades Fiscalizadoras Regionais (EFR), é promover a *accountability* - que pode ser compreendida como uma relação de um gestor que tem por obrigação justificar seus atos e um fórum responsável por questionar, julgar e aplicar sanções aos atos do gestor (Bovens, 2007). Especificamente, os TCs são o principal fórum de *accountability* horizontal, aquele em que as instituições do Estado possuem o direito e poder legal para supervisionar e agir contra outras instituições ou agentes estatais com condutas danosas (O'Donnell 1998). Porém, mais do que *accountability* horizontal, os TCs também mostram-se fundamentais como instrumento de controle social e para a *accountability* societal, a qual consiste na fiscalização de ações do governo por parte da sociedade civil, de modo a acrescentar para a democracia além dos mecanismos eleitorais (Smulovitz & Peruzzotti, 2000). Nesse sentido, conforme os princípios das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), fortalecer a *accountability*, a transparência e a integridade dos órgãos/entidades governamentais é fundamental para que os TCs demonstrem o seu valor perante a sociedade e façam a diferença na vida dos cidadãos.

Porém, para fomentar o controle social, é necessário ter padrões de comunicação estabelecidos com a sociedade. Isso vai além de ser simplesmente transparente, tornando-se uma interação mais ativa e frequente (Speck, 2013). González, López, & García (2008) trazem resultados positivos em relação as estratégias de comunicação das organizações de auditoria da União Européia, com destaque as assessorias de imprensa e ao uso de websites para disponibilizar informações de seus resultados e visão geral de seu funcionamento para os interessados. As normas brasileiras de auditoria do setor público também postulam que os TCs devem manter uma boa comunicação visando demonstrar sua relevância para o aperfeiçoamento da Administração Pública (NBASP 12, 2015). No entanto, no cenário brasileiro, os escândalos de corrupção frequentes e o vínculo político na formação do colegiado das instituições de controle, acarretaram no questionamento e pressão da sociedade quanto a atuação dos TCs (Speck, 2013; Teixeira, 2017; Lino & Aquino, 2020). Desse modo, a inclusão da população nos processos de fiscalizações por meio de divulgação inteligível das atividades desenvolvidas nos TCs e o desenvolvimento de canais de denúncias (ouvidorias), surgem como formas de incentivo ao controle social e a legitimação das cortes de contas (Speck, 2013).

Além disso, canais de comunicação estabelecidos com os gestores públicos também podem fortalecer o papel pedagógico dos TCs. Diferente da função de fiscalizar, é pertinente que os TCs estabeleçam uma relação de tutoria com os gestores públicos, por meio de um canal de comunicação que permita a intervenção preventiva e tempestiva em situações de negligência, desvio e outras irregularidades na gestão, de maneira em que haja, em princípio, a promoção do ajuste de conduta por parte do gestor público (Willeman, 2016). Este também é um princípio das normas brasileiras de auditoria do setor público, no que se refere a habilitação dos gestores públicos para que cumpram suas responsabilidades e adotem as ações corretivas necessárias apontadas pelos achados e recomendações da auditoria (NBASP 12, 2015). Claro, os TCs também devem se comunicar com os órgãos do Poder Legislativo, titulares do Controle Externo, que utilizam as informações de auditoria e fiscalização para exercer suas atividades (Speck, 2013).

Finalmente, os TCs também devem comunicar suas próprias atividades e serem transparentes com relação aos seus processos. Dessa forma, os TCs passam a liderar pelo exemplo, como pontuam as normas brasileiras de auditoria do setor público ao afirmar que “os Tribunais de Contas devem inspirar confiança. Sua credibilidade depende de serem vistos como independentes, competentes e publicamente responsáveis por suas atuações. Para tornar isso possível, os Tribunais de Contas precisam liderar sendo exemplo” (NBASP 12, 2015).

Nas últimas décadas os TCs passaram por várias transformações institucionais. Estas transformações afetam as atividades dos TCs e, potencialmente, podem afetar também o conteúdo e a capacidade de comunicação destas organizações com os gestores, cidadãos e outros interessados, em geral. Dessa forma, é relevante destacar quais as grandes transformações ocorridas recentemente e que foram motivadas por grandes eventos que afetaram o campo de controle como a edição da Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF); o desenvolvimento do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX) e a implementação do novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) (Loureiro et al., 2009; Silva & Mário, 2018; Lino, 2019).

Primeiro, a partir dos anos 2000 a LRF reforçou as competências já designadas ao controle externo na Constituição Federal de 1998, assim, exigiu ainda mais dos órgãos responsáveis, de maneira a impor o primeiro passo ao uso de tecnologias para atender essa demanda (Loureiro et. al 2009; Aquino, Azevedo & Lino, 2016).

Segundo, o PROMOEX, que ocorreu entre 2006 e 2012, iniciou-se a partir da constatação de que haveriam oportunidades de melhora no desempenho de atividades dos TCs. O programa, viabilizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, teve como objetivo modernizar os sistemas de controle externo dos Estados, Municípios e o Distrito Federal, incluindo investimentos em capacitação de pessoal, tecnologias e sistemas organizacionais, obteve resultados expressivos, como o cumprimento de todas as metas por 57% dos TCs participantes, destacando alguns que avançaram além das metas estipuladas pelo programa (Silva & Mário, 2018; IRB, 2012).

Finalmente, o PCASP foi desenvolvido por iniciativa da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), juntamente ao Grupo Técnico de Procedimentos Contábeis (GTCON) e surgiu da necessidade de um padrão contábil no âmbito público. Em ação desde a implantação facultativa em 2010, o plano tem como objetivo central uniformizar as práticas contábeis, reduzindo divergências em conceitos e procedimentos que já foram identificados, por exemplo, com relação à gestão fiscal transparente (MCASP, 5ª Ed, 2012; Nunes et al., 2019; Teixeira, 2020).

Em suma, visto a interação com diferentes atores da sociedade civil, as responsabilidades dos órgãos de controle e as mudanças regulatórias que influenciaram diretamente as atividades desses, é importante avaliar como os Tribunais de Contas têm se comunicado com os diversos stakeholders no decorrer do tempo.

3. Metodologia

Para o desenvolvimento desse estudo foi realizada uma análise documental (Bowen, 2009) com o objetivo de compreender a evolução dos padrões de comunicação externa utilizados pelos Tribunais de Contas ao longo dos anos. Para atender tal propósito, foi feito um levantamento dos sítios eletrônicos (*websites*) de todos os Tribunais de Contas subnacionais brasileiros (TCs) em determinados períodos de mudança regulatória, juntamente ao período atual.

Coleta de dados. A primeira fase da coleta de dados seguiu uma estratégia de análise de *websites* arquivados (Brügger, 2008). Intencionalmente (Patton, 2015) buscamos analisar *websites* de todos os TCs em quatro períodos intervalares de mudança regulatória que poderiam afetar as relações entre os TCs com outros TCs, com os jurisdicionados e/ou com os cidadãos. A princípio, utilizou-se como ferramenta o *Internet Archive* (<https://archive.org/web/>) para acessar os *websites* dos 32 TCs. Os *websites* foram acessados em três diferentes períodos intervalares:

1. Após a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (2000-2004);
2. Após o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX) (2006-2008); e
3. Após o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) (2012-2014)

Estes períodos foram selecionados pois, conforme Aquino, Azevedo & Lino (2016), foram momentos em que os TCs passaram por diversas transformações internas relacionadas ao uso de tecnologia da informação e desenvolvimento de sistemas de coleta de dados. Acreditamos que, de forma análoga, a necessidade de mais dados pode gerar novas necessidades de comunicação com os jurisdicionados; além disso, a posse de mais dados pelos TCs também pode fazer com que estas organizações passem a comunicar mais informações para os cidadãos. Conforme sugerido por Brügger (2008), dentro do intervalo de cada um destes períodos, foi selecionado o site que apresentava maior funcionalidade (ex. com mais informações, links habilitados e figuras ativas) que estivesse disponível no *Internet Archive*.

A segunda fase da coleta de dados refere-se ao estágio atual de desenvolvimento dos *websites* dos TCs, o que caracterizou um quarto período intervalar (entre 2020-2021). Estes *websites* foram acessados diretamente, através de buscas simples efetuadas no Google. A Tabela 1 sumariza todos os *websites* que foram analisados, apontando o ano em que a maior funcionalidade foi obtida. Devido aos limites da ferramenta utilizada (*Internet Archive*), não foi possível acessar quatro *websites* dos primeiros períodos (TCE-CE período após PROMOEX, TCE-RR período após PROMOEX, TCE-AL período após PCASP, TCE-MA período após PCASP). Assim, a amostra analisada final foi de 124 *websites*.

A partir das informações coletadas para os 4 períodos de análise, criou-se uma planilha com os elementos disponíveis em cada *website*. Os elementos analisados compreendem as informações escritas (como em títulos de páginas, abas e corpos de texto) ou escritas em

imagens estáticas (Brügger, 2010) disponíveis na página inicial e nas páginas subsequentes (até após um clique na página inicial). Dessa forma, elementos que necessitassem de *softwares* auxiliares (ex. *codecs* de vídeo) não foram analisados. Os elementos foram retratados de forma a minimizar informações dispensáveis ao objetivo da pesquisa e equalizar os diferentes modelos de páginas digitais utilizados pelos TCs. A partir dessas informações foi desempenhada uma categorização de elementos de natureza semelhante, fundamental à análise.

Tabela 1. Coleta de websites que compõem o estudo, por ano e período

Tribunais	Período 1 (Pós-LRF)	Período 2 (Pós-Promoex)	Período 3 (Pós-Pcasp)	Período 4 (Atualmente)	Períodos acessados (total)
TC-DF	2000	2006	2013	2020	4
TCE-AC	2003	2006	2013	2020	4
TCE-AL	2002	2008	-	2020	3
TCE-AM	2002	2006	2012	2020	4
TCE-AP	2004	2006	2012	2020	4
TCE-BA	2000	2006	2012	2020	4
TCE-CE	2001	-	2013	2020	3
TCE-ES	2003	2007	2013	2020	4
TCE-GO	2001	2007	2012	2020	4
TCE-MA	2002	2006	-	2020	3
TCE-MG	2000	2006	2012	2020	4
TCE-MS	2001	2006	2014	2020	4
TCE-MT	2004	2006	2012	2020	4
TCE-PA	2000	2006	2012	2020	4
TCE-PB	2000	2006	2013	2020	4
TCE-PE	2000	2006	2012	2020	4
TCE-PI	2001	2006	2013	2020	4
TCE-PR	2000	2006	2013	2020	4
TCE-RJ	2000	2006	2013	2020	4
TCE-RN	2001	2006	2012	2020	4
TCE-RO	2000	2006	2012	2020	4
TCE-RR	2003	-	2014	2020	3
TCE-RS	2000	2006	2013	2020	4
TCE-SC	2000	2006	2012	2020	4
TCE-SE	2002	2007	2012	2021	4
TCE-SP	2000	2006	2013	2021	4
TCE-TO	2000	2007	2013	2021	4
TCM-BA	2000	2006	2012	2021	4
TCM-GO	2001	2006	2013	2021	4
TCM-PA	2000	2007	2013	2021	4
TCM-RJ	2000	2006	2013	2021	4
TCM-SP	2002	2006	2012	2021	4

Fonte: Desenvolvido pelos autores

Análise de dados. Foi realizada uma análise de conteúdo seguindo as fases: (a) Pré-Análise, correspondente a um processo intuitivo com fito de encabeçar os próximos passos da

pesquisa, (b) Exploração do Material que consistiu na codificação abordada no próximo parágrafo, (c) Tratamento dos Resultados Obtidos e Interpretação, referente a ordenação e inferência dos dados (Bardin, 1977).

Os dados e informações disponíveis nos *websites* foram codificados em 31 categorias (elementos) na forma de colunas em uma planilha do Excel. A tabela 2, a seguir, apresenta exemplos não exaustivos dessas categorias (elementos).

Tabela 2. Exemplos de categorias (elementos) que emergiram na exploração do material coletado

Elemento	Descrição do elemento
<i>Institucionais</i>	Aba ou página contendo informações acerca da estrutura, composição, histórico e localização do referido TC.
<i>Contato</i>	Aba ou página com contatos telefônicos, e-mails institucionais e mídias sociais.
<i>Leis e Decretos da Administração Pública</i>	Aba ou página com a legislação vigente, de origem externa ao TC (ou seja, leis como a LRF).
<i>Instruções Normativas ou Resoluções</i>	Aba ou página contendo regras de natureza interna, emitidas pelos TCs relacionadas à organização de sua atividade de auditoria ou contendo aos procedimentos que devem ser seguidos pelos jurisdicionados.
<i>Orientações e Treinamentos</i>	Aba ou página com informações de natureza pedagógica direcionadas aos jurisdicionados, como manuais e calendários de obrigações.
<i>Escola de Contas</i>	Aba ou página atrelada a escola/colégio/instituto de contas do TC.
<i>Sistemas</i>	Aba ou página com layouts, manuais e <i>downloads</i> relacionados aos sistemas de coleta de dados utilizados pelo TC.
<i>Ouvidoria e Denúncia</i>	Aba ou página com canais de comunicação que abrangem possibilidades de manifestação da sociedade.
<i>Dados e contas públicas dos órgãos fiscalizados</i>	Aba ou página em que o TC apresenta ferramentas de controle social e/ou divulga os dados produzidos pelos municípios (ex. despesas e receitas dos municípios);
<i>Consulta de Processos/ Processos em andamento</i>	Aba ou página voltada para a consulta de processos e processos em andamento, além de sessões, atas e pautas.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Outros elementos categorizados incluem: *Contas Irregulares* e *Contas de Governo*; *Relatórios de transparência dos TCs* e suas informações de *licitações*; itens de *Acessibilidade*; *Notícias* e *Publicações*, entre outros. Além disso, foram identificados elementos que se referiam ao período específico de análise. Por exemplo, atualmente os *websites* apresentam informações sobre a atuação dos TCs frente à pandemia de *Covid-19*, assim como nos períodos anteriores houveram elementos relacionados à *Copa do Mundo de 2014* e ao *Promoex*. Também existem elementos nos *websites* cujo público alvo são os próprios auditores, como é o caso das redes de *intranet* e *webmail*.

A análise de conteúdo inicialmente buscou identificar a frequência com que cada elemento era apresentado nos *websites* dos TCs em cada um dos períodos analisados. Dessa forma, foi possível identificar as características típicas de *websites* em cada período (Brügger, 2008). Em seguida, observou-se a presença de diferentes plataformas de comunicação utilizadas além dos *websites* (como redes sociais) que também foram analisadas com relação à sua frequência em cada um dos períodos.

4. Resultados

A partir dos dados coletados dos *websites* dos TCs, esta seção visa detalhar a evolução dos padrões de comunicação externa utilizados pelos TCs ao longo dos anos. Por padrões de comunicação, buscamos estabelecer o conjunto de (i) elementos de comunicação utilizados;

(ii) uso de diferentes tecnologias de comunicação e (iii) abrangência do público alvo das informações divulgadas.

Em face dos cinco elementos mais comunicados (Tabela 3), observa-se que em todos os períodos analisados as “Informações Institucionais” foram priorizadas nos sites dos TCs. Em segundo lugar, as informações em destaque variam sendo “Leis e Decretos da Administração Pública” no período 1, “Orientações e Treinamentos ao órgão fiscalizado” nos períodos 2 e 3, “Dados e contas públicas dos órgãos fiscalizados” no período 4, porém, neste último período apresentando “Orientações e Treinamentos ao órgão fiscalizado” em terceiro lugar com uma diferença mínima (de 13 informações).

Tabela 3. Cinco elementos mais comunicados nos sites dos TCs, por período de análise

<i>Período 1 (Pós-LRF, 2000-2004)</i>	Total [Média]	Máximo [Mínimo]	Porcentagem ¹
Informações Institucionais	239 [7,5]	25 [0]	18,23%
Leis e Decretos da Adm. Pública	162 [5,1]	15 [0]	12,36%
Consulta de Processos	99 [3,1]	9 [0]	7,55%
Instruções normativas e Resoluções	78 [2,4]	9 [0]	5,95%
Informações de Contato	73 [2,3]	6 [0]	5,57%
<i>Período 2 (Pós-Promoex, 2006-2008)</i>			
Informações Institucionais	323 [10,8]	49 [1]	14,56%
Orientações e Treinamentos ao órgão fiscalizado	191 [6,4]	43 [0]	8,61%
Consulta de Processos	170 [5,7]	15 [0]	7,66%
Informações sobre Sistemas de Coleta de Dados	155 [5,2]	17 [0]	6,99%
Leis e Decretos da Adm. Pública	149 [5]	19 [0]	6,72%
<i>Período 3 (Pós-Pcasp, 2012-2014)</i>			
Informações Institucionais	513 [17,1]	40 [6]	13,94%
Orientações e Treinamentos ao órgão fiscalizado	309 [10,3]	33 [0]	8,39%
Consulta de Processos	257 [8,6]	23 [0]	6,98%
Leis e Decretos da Adm. Pública	232 [7,7]	21 [1]	6,30%
Links Externos e Biblioteca	171 [5,7]	16 [1]	4,65%
<i>Período 4 (Atualmente, 2020-2021)</i>			
Informações Institucionais	810 [25,3]	49 [10]	12,50%
Dados e contas públicas dos órgãos fiscalizados	519 [16,2]	48 [2]	8,01%
Orientações e Treinamentos ao órgão fiscalizado	506 [15,8]	47 [0]	7,81%
Canais de Ouvidoria e Denúncia	486 [15,2]	30 [2]	7,50%
Consulta de Processos	423 [13,2]	27 [4]	6,53%

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado nos dados da pesquisa. Nota: (1) Refere-se a porcentagem em relação ao total de informações reportados de todos os elementos no período.

A literatura aponta que instituições seculares, como os Tribunais de Contas, possuem características predominantemente burocráticas que são limitantes quanto a efetivação da *accountability* social (Rocha, Teixeira e Zuccoloto, 2020). Isso é percebido nos *websites* do primeiro período analisado. Percebe-se que os *websites* pós-LRF tinham como objetivo principal apresentar informações sobre a instituição e informações de cunho burocrático (Leis e Decretos da Administração Pública, Consulta de Processos e Instruções normativas e Resoluções).

O segundo e o terceiro períodos analisados apresentam similaridades. Apenas um elemento, dentre os cinco mais comunicados, difere. No período 2 o quarto lugar pertence a “Informações sobre Sistemas de Coleta de Dados” e no período 3 o quinto lugar são informações referentes a “Links Externos e Biblioteca”. A presença em destaque do elemento “Sistema de Coleta de Dados” pode ser explicada pela conformidade com as metas

estipuladas pelo Promoex contra a baixa integração externa entre os TCs e com outros órgãos interessados.

Para que ocorra a comunicação de informações genuínas e inteligíveis para a sociedade, compete aos Tribunais de Contas o desempenho de divulgar como sucedem os gastos dos recursos públicos com o objetivo de incentivar a transparência, por meios dos seus sites oficiais, para impulsionar o controle social e promover políticas que envolvem a divulgação de informações de interesse público (Salino, 2016). De certa forma, isso é visto no período 4, o qual se destaca ao ser o único período em que os sites comunicam com prioridade recursos informacionais e ferramentas que servem de instrumento para o controle social (Dados e contas públicas dos órgãos fiscalizados e canais de Ouvidoria e Denúncia).

Nos sites do período 2 e 3, após as “Informações Institucionais”, as “Orientações e Treinamentos aos órgãos fiscalizados” são as prioridades imediatas, e ocupam o terceiro lugar no período 4, quase que em igualdade com relação aos “Dados e contas públicas dos órgãos fiscalizados”. Assim, os sites dos Tribunais de Contas desde o período pós Promoex são direcionados com primazia aos órgãos fiscalizados, entretanto, no período atual a sociedade ganhou notoriedade como interessado.

Sob análise dos elementos menos comunicados, verificou-se ausência de informações sobre “Acessibilidade” e “Dados e contas públicas dos órgãos fiscalizados” nos períodos 1 e 2, no período 3, a “Acessibilidade” ainda permanece sem a devida atenção com apenas 0,52% do total de itens e essa pequena porcentagem referente a apenas 7 tribunais. No período atual, ambos elementos avançaram no contexto geral, com ressalva apenas a três sites (TC-DF, TCE-MT, TCE-RO) que não apresentaram ferramentas de acessibilidade. Dessa maneira, é reafirmada a negligência quanto a sociedade como público alvo dos sites dos Tribunais de Contas regionais até o período após o PCASP.

Salienta-se também a presença de elementos de eventos atípicos, o período após a implantação do PCASP coincidiu com o período de reformas e estruturação para que o Brasil sediasse a Copa do Mundo de 2014, assim, com pouca aderência (0,33%) alguns sítios eletrônicos dos TCs apresentaram informações sobre o andamento das obras, entre outras ações referentes a Copa. Além disso, o período atual está sendo marcado pela pandemia mundial do Coronavírus, essa que implicou no reconhecimento de calamidade pública pelo Brasil no dia 20 de março de 2020 e, decorrente disso, permitiu a dispensa de licitação e outras flexibilizações que aumentaram a necessidade de fiscalização sobre os gastos de recursos públicos. Em vista disso, apesar de 8 sites (TC-DF, TCE-AL, TCE-AP, TCE-MS, TCE-PB, TCE-RR, TCE-SE, TCM-RJ) não apresentarem nenhuma parte específica e nenhuma informação sobre o Covid-19 ou a pandemia no intervalo de tempo analisado, os sítios eletrônicos do período 4 demonstraram resultado satisfatório quanto à disposição de informações relativas ao coronavírus. Com isso, o elemento COVID-19 ocupa o décimo lugar das categorias de informações mais comunicadas nos sítios do período atual e, assim, demonstra o avanço dos Tribunais de Contas no acompanhamento de eventos atípicos com transparência.

Ao observar a Figura 1, notam-se que algumas informações ganharam notoriedade nos sítios eletrônicos dos TCs ao longo dos períodos. Por exemplo, “Dados e contas públicas dos órgãos fiscalizados”, “Ouvidoria e Denúncia”. Cabe destaque, apesar de não constar na figura, o elemento “Escola de Contas” também teve desenvolvimento evidente, visto que no período 1 apresentava poucas informações e com pouca utilidade, no período atual apresentou portais e plataformas com diversos cursos e serviços disponíveis para a capacitação dos servidores internos e gestores públicos. O avanço das Escolas de Contas, conjuntamente ao grande

volume do elemento “Orientações e Treinamentos aos órgãos fiscalizados”, explicita uma maior comunicação com os jurisdicionados, alimentando a função pedagógica dos TCs.

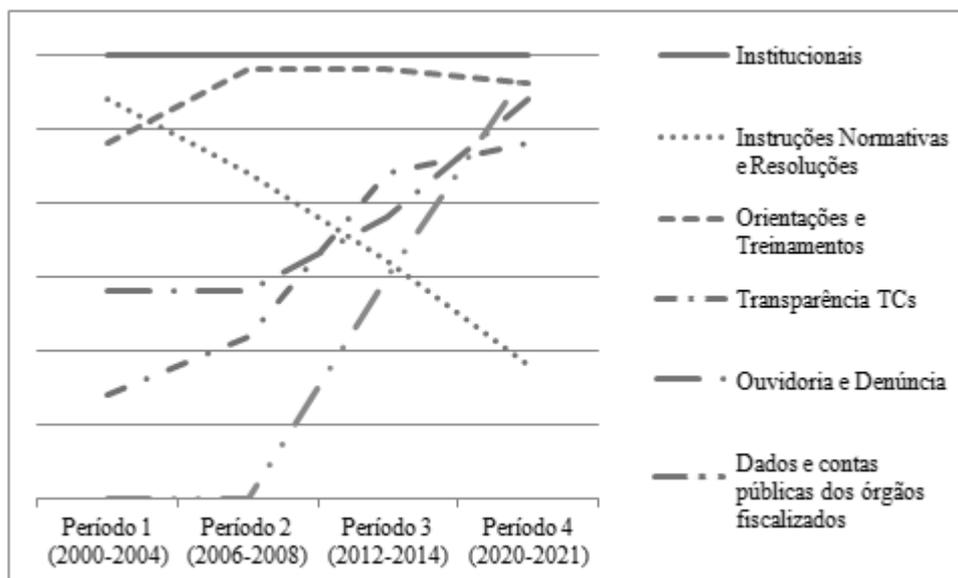


Figura 1. Evolução dos elementos comunicados nos websites, por período

Em contraste, alguns elementos perderam espaço, como “Instruções Normativas e Resoluções” que apesar de manter um volume considerável em todos os períodos, decaiu da quarta posição dos elementos mais comunicados no período 1 para a décima quarta no período 4, o que demonstra, novamente, a ruptura no design de *websites* com objetivos mais burocráticos do período pós-LRF para os sites com um público-alvo mais amplo no período atual.

A interação entre os Tribunais de Contas e a sociedade é mutuamente benéfica. Uma vez estabelecida uma comunicação por meio de mecanismos de interação, os TCs ao serem legitimados pela sociedade passam a exercer maior pressão em suas atitudes, tornando mais custoso para outros atores ignorarem suas decisões e, além disso, ganham um forte aliado nas atividades de fiscalização mediante o recebimento de denúncias, já a sociedade é beneficiada tanto nos gastos efetivos dos recursos públicos, quanto na promoção da democracia ao engajar os cidadãos no acompanhamento do desempenho dos governos, das políticas públicas e outras ações que tendem a fomentar o princípio democrático (Speck, 2013; Fernandes, et. al, 2018).

No tocante às formas de comunicação com a sociedade, houve um aumento gradual de informações relacionadas à Ouvidoria e Denúncia, as quais ultrapassaram o volume de informações básicas de contato no período 4.

Outrossim, de maneira mais abrupta, ocorreu a implementação das mídias sociais nos sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas (Tabela 4). Dos dados extraídos e tratados a partir do elemento “Contato”, observou-se que no período 3, apenas três sites pioneiros apresentavam mídias sociais (TCE-GO com Twitter, TCE-PR com Twitter, Facebook e Youtube e TCE-RS com Facebook e Twitter) e no período atual, vinte e oito sites de TCs apresentam pelo menos 3 mídias sociais. Desses vinte e oito, destacam-se os sítios do TCE-CE, TCE-ES, TCE-PA, TCM-SP, TCE-MS e TCE-SC ao apresentarem, além de outras tecnologias de comunicação, os aplicativos de mensagem, os quais são largamente utilizados pelos brasileiros e permitem um contato direto e objetivo com a sociedade se bem empregados.

Tabela 4. Redes sociais presentes nos sites do Período 4 (atualmente, 2020-2021)

Tribunais	Facebook	Youtube	Twitter	Instagram	Outras mídias ¹	Aplicativo de mensagem ²
TC-DF, TCE-PE, TCE-SE e TCM-RJ	1	1	1	-	-	-
TCE-AC, TCE-AL, TCE-PB, TCE-PI, TCE-RN, TCE-RO, TCE-RR, TCE-TO e TCM-PA	1	1	1	1	-	-
TCE-AM, TCE-BA, TCE-GO, TCE-MA, TCE-MG, TCE-RS e TCE-SP	1	1	1	1	1	-
TCE-CE e TCE-ES	1	1	1	1	1	1
TCE-PA e TCM-SP	1	1	1	1	-	1
TCE-MS	1	1	1	-	1	1
TCE-PR	1	1	1	-	1	-
TCE-SC	-	1	1	1	-	1
TCM-GO	1	-	1	1	1	-
TCE-AP	1	1	-	1	-	-
TCE-MT, TCE-RJ E TCM-BA	-	-	-	-	-	-
<i>Total</i>	<i>28</i>	<i>28</i>	<i>28</i>	<i>23</i>	<i>12</i>	<i>6</i>

Fonte: Elaborado pelos autores. Notas: (1) Refere-se à Flickr, LinkedIn, Spotify e Vimeo; (2) Refere-se à Whatsapp e Telegram;

Esses resultados identificados assemelham-se quanto a evidente utilização das mídias sociais Facebook e Twitter nas Instituições Regionais de Auditoria (RAI) dos Estados Unidos e da União Europeia (Torres, Royo, & Garcia-Rayado, 2020). Entretanto, os TCs sobressaem a essas instituições em totalidade, visto que o máximo de adesão da mídia social mais utilizada pelas RAIs (Twitter) foi de apenas 50% das Instituições Regionais dos Estados Unidos e 17,5% das Instituições Regionais da União Europeia, em contraste a adesão de, no mínimo, três mídias sociais de 87,5% dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros.

De maneira geral, os sítios dos TCs no período inicial da análise eram direcionados principalmente a trâmites e procedimentos administrativos, nos períodos 2 e 3 se restringiam a ter os órgãos fiscalizados como público alvo acima de qualquer outro possível interessado e, em contraste, os sites do período atual mostraram utilidade como instrumento de controle social, ao fornecer informações de “Dados e contas do órgão fiscalizado” e ferramentas de “Ouvidoria e Denúncia” em grande escala, de modo a incluir a sociedade como usuário direto dos serviços e informações disponíveis nas páginas virtuais.

Este direito de acesso à informação é salvaguardado pelo artigo quinto da Constituição Federal de 1988 em seu inciso XXXXIII : “ 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). Ainda, a literatura anterior ressalta a importância da publicização de informações de planejamento e execução orçamentária por iniciativa própria do setor público, isto é, sem necessidade de solicitação para o acesso, essa divulgação é popularmente conhecida pelo termo transparência ativa (Dias, Aquino, Silva & Albuquerque 2020).

Dito isso, também foi possível notar a maior abertura dos TCs tanto em relação às ações fiscais-orçamentárias, quanto para as atividades internas (Relatórios de atividades e

Relatórios de Execução Orçamentária). Ao salientar o elemento Transparência TC, verificou-se que da 20ª posição referente aos conjuntos de informações mais comunicados no período 2, saltou para a 9ª posição no período 3 e continuou em destaque ocupando a 7ª posição no período atual. Esse salto e destaque podem ser explicados pela adesão dos Tribunais de Contas regionais à Lei de Acesso à Informação, promulgada no ano anterior (2011) ao intervalo da coleta do período 3.

5. Implicações e conclusões

Este trabalho teve como objetivo analisar a evolução dos padrões de comunicação externa utilizados pelos TCs ao longo dos anos. Para isso, foi feita uma análise documental nos sítios eletrônicos de todos os Tribunais de Contas subnacionais brasileiros em que buscamos estabelecer o conjunto de (i) elementos de comunicação utilizados em seus *websites*, (ii) uso de diferentes tecnologias de comunicação e (iii) abrangência do público alvo das informações divulgadas. A análise foi feita em 4 períodos, marcados por pressões que geraram avanços tecnológicos nos TCs: logo após a LRF (2000-2004), após o Promoex (2006-2008), após o PCASP (2012-2014) e o período atual (2020-2021). A análise limitou-se aos portais nos períodos identificados outras limitações, como a completude de sites em períodos mais antigos, são inerentes à estratégia de análise de *websites* arquivados descritas por Brügger (2008).

Os resultados deste estudo apontam para uma possível melhora neste cenário ao longo dos últimos anos, e perspectivas positivas para o futuro. Enquanto grande parte da literatura prévia afirma que os TCs são órgãos pouco transparentes e insulados (Speck, 2013; Rocha, 2013; Rocha, Teixeira & Zucolloto 2020), até mesmo na visão de atores internos aos TCs (Luz, Sousa & Guarido Filho, 2019), os *websites* analisados nos últimos 20 anos avançaram tanto na disponibilização de informações, quanto nas tecnologias de comunicação utilizadas. Os resultados mostram que os *websites* que apresentavam, em maioria, informações institucionais e burocráticas de pouca utilidade para a maioria dos interessados, e passaram a disponibilizar conteúdo em larga escala diretamente aos órgãos fiscalizados. Finalmente, modificaram-se a expor informações e ferramentas de interesse dos cidadãos, sem prejuízo ao papel pedagógico dos TCs perante os órgãos fiscalizados. Ademais, também constatou-se aumento na comunicação de informações relacionadas à transparência dos próprios Tribunais de Contas.

Como tratado em Speck (2013), concordamos que a mera disponibilização das informações relevantes para os cidadãos não é o suficiente. Porém, este pode ser um passo fundamental para que a sociedade seja incluída e participe mais do campo de controle. O aumento dos mecanismos de interação direta com a sociedade, como o crescimento gradual das ferramentas de ouvidoria e a implementação das mídias sociais, as quais são popularizadas em todo Brasil, se utilizadas de maneira efetiva, servem como excelentes instrumentos de fomento ao controle social.

Excluindo informações de eventos incomuns (como a Copa do Mundo de 2014), poucos elementos informados nos sites dos TCs perderam espaço ao decorrer do tempo, o que mostra um aumento geral no volume de informações dispostas nos sites ao longo do tempo. O conjunto de informações disponibilizado atualmente pelos TCs é maior do que os achados de González et al. (2008) para as Entidades de Fiscalização da União Europeia. Justifica-se que parte desse movimento é possibilitado também pelo próprio avanço das tecnologias de informação, velocidade de banda de internet e capacidade de armazenamento e processamento de dados *online*.

Esta pesquisa também contribui como alerta para as exceções encontradas. Embora o avanço notório do quadro geral, alguns sítios eletrônicos atuais destoam em determinados aspectos. Oito sites (TC-DF, TCE-AL, TCE-AP, TCE-MS, TCE-PB, TCE-RR, TCE-SE, TCM-RJ) não demonstraram capacidade de adaptação e transparência ao evento atípico decorrente da pandemia do coronavírus, pelo menos até o término da execução desta pesquisa. Além disso, três sites (TCE-MT, TCE-RJ E TCM-BA) não apresentam nenhuma mídia social com *links* divulgados dentro dos parâmetros estabelecidos para a coleta de dados – ou seja, podem existir redes sociais que não estão disponibilizadas nos sites. Finalmente, três sites (TC-DF, TCE-MT, TCE-RO) não possuem ferramentas de acessibilidade previstas na Lei de Acesso à Informação no intervalo analisado do período atual.

Dessa forma, percebe-se que, além dos pontos indicados por Lino e Aquino (2018) e Azevedo e Lino (2018), também há diversidade dos Tribunais de Contas regionais no desenvolvimento das suas estratégias de comunicação externa. Embora ainda haja muito espaço para melhora da interação dos TCs com os diferentes interessados (cidadãos, legislativo, gestores, entre outros), os *websites* atuais apresentam mais elementos de comunicação amplos, explorando o ambiente favorável gerado pelo incremento da transparência e controle social nos discursos institucionais decorrentes das legislações e programas que influenciaram o controle externo no Brasil (Rocha, Zucolloto & Teixeira, 2020).

Este estudo também abre espaço para novas linhas de pesquisa. Pesquisas futuras devem observar com profundidade o conteúdo e a finalidade das informações disponibilizadas nas diversas tecnologias de comunicação utilizadas. Por exemplo, se há variação nas informações tornadas públicas em diferentes redes sociais, ou entre alguma rede social específica e as notícias divulgadas no *website* institucional. Ainda, pode-se verificar se não há um afastamento entre o objetivo formal e o que acontece na prática quanto ao uso das informações ou de canais de comunicação com a sociedade nos sites. Finalmente, estratégias de desvio de foco quanto a outras determinadas informações também podem estar presentes, e podem ser analisadas.

Referências

- Aquino, A. C. B., de Azevedo, R. R., Lino, A. F., & Cardoso, R. L. (2016, November). O efeito dos Tribunais de Contas nos sistemas de informação de municípios. In *2º Congresso UnB de Contabilidade e Governança-2nd UnB Conference on Accounting and Governance*.
- Atricon. (2016). *Para brasileiros, Tribunais de Contas são essenciais no combate à corrupção e à ineficiência, revela pesquisa Ibope/CNI*. Atricon. Recuperado de <https://www.atricon.org.br/imprensa/para-brasileiros-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-e-a-ineficiencia-revela-pesquisa-ibopecni/>
- Azevedo, R. R., & Lino, A. F. (2018). O distanciamento entre as normas de auditoria e as práticas nos Tribunais de Contas. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 13(2), 9-27.
- Bardin, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European law journal*, 13(4), 447-468.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*. 9(2), pp. 27-40.

- Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988 (1988). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília-DF.
- Brügger, N. (2008). The archived website and website philology: A new type of historical document?. *Nordicom Review*, 29(2), 155-175.
- Brügger, N. (2010). *Website analysis: Elements of a conceptual architecture*. CFI, Center for Internetforskning, Institut for Informations-og medievidenskab.
- Dias, L. N. S., de Aquino, A. C. B., da Silva, P. B., & dos Santos Albuquerque, F. (2020). Terceirização de portais de transparência fiscal em prefeituras municipais. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 14, e164383-e164383.
- Fernandes, G. A. A. L., Fernandes, I. F. L. A., & Teixeira, M. C. (2018). Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais.
- González, B., López, A., & García, R. (2008). Supreme Audit Institutions and their communication strategies. *International Review of Administrative Sciences*, 74(3), 435-461.
- González-Díaz, B., García-Fernández, R., & López-Díaz, A. (2013). Communication as a transparency and accountability strategy in supreme audit institutions. *Administration & Society*, 45(5), 583-609.
- Instituto Rui Barbosa. (2012). *Conheça o PROMOEX*. Recuperado de <https://inst-ruibarbosa.jusbrasil.com.br/noticias/2896974/conheca-o-promoex>.
- Instituto Rui Barbosa. (2015). *Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público – NBASP*. Brasília.
- Lino, A. F. (2019). *As lógicas conflitantes no tribunal de contas e o enfraquecimento de sua relevância social* (Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo).
- Lino, A. F., & Aquino, A. C. B. D. (2018). A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. *Revista Contabilidade & Finanças*, 29(76), 26-40.
- Lino, A. F., & Aquino, A. C. B. D. (2020). Práticas não adequadas nos tribunais de contas. *Revista de Administração Pública*, 54(2), 220-242.
- Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C., & Moraes, T. C. (2009). Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, 43(4), 739-772.
- Luz, B. B. D. C., Sousa, M. D. M., & Guarido Filho, E. R. (2019). Legitimacy Accounts no Debate sobre a Reforma dos Tribunais de Contas Brasileiros. *Revista de Administração Contemporânea*, 23(3), 311-330.
- Nunes, S. P. P., Marcelino, G. F., & Silva, C. A. T. (2019). Os tribunais de contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 13, e145151-e145151.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, 44, 27-54.
- Patton, M. Q. (2015). Sampling, qualitative (purposive). *The Blackwell encyclopedia of sociology*.
- Rocha, A. C. (2013). A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*, 47(4), 901-926.

- Rocha, D. G. D., Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2020). Insulados e não democráticos: a (im) possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 54(2), 201-219.
- Salino, D. B. (2016). *Lei de Acesso à Informação no contexto dos Tribunais de Contas: a pragmática da transparência a partir da filosofia da linguagem de Ludwig Wittgenstein*. (Teses de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro)
- Secretaria do Tesouro Nacional (2012). *Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – parte IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público*. Brasília. 5ª ed. <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2013/26>
- Silva, F. A., & Mário, P. C. (2018). Análise do Programa de Modernização do Controle Externo Brasileiro - o Promoex nos Tribunais de Contas. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 13(2), 79-96.
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of democracy*, 11(4), 147-158.
- Speck, B. W. (2013). Estratégia para melhorar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com a sociedade civil: uma estratégia para aumentar a eficácia da auditoria governamental nos estados brasileiros. *Revista do TCE/BA*, Salvador, p. 61-69.
- Teixeira, M. A. (2017). Os tribunais de contas brasileiros e o controle dos controladores. *Por uma gestão pública democrática*, 25, 203-218.
- Teixeira, M. D. S. (2020). Divergências metodológicas dos Tribunais de Contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1747-1759.
- Torres, L., Royo, S., & Garcia-Rayado, J. (2020). Social media adoption by Audit Institutions. A comparative analysis of Europe and the United States. *Government Information Quarterly*, 37(1), 101433.
- Willeman, M. M. (2016). *O desenho institucional dos tribunais de contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. PUC-Rio.