# COMUNICAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL:
Uma análise do *Facebook* da CGU

Lívia Domeneghetti Davanzo[1]

**Resumo**

Este artigo tem por objetivo verificar quais as abordagens de Comunicação Pública são utilizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) em sua página na rede social *Facebook* para tratar sobre controle social. A escolha dessa vertente da comunicação tem relação com o fato de esta ser voltada a informar visando ao interesse público. Assim, optou-se por usá-la como fio condutor para toda a avaliação aqui realizada. Além disso, foram desenvolvidos outros conceitos importantes para o trabalho: controle social, comunicação digital, democracia digital e, ainda, um estudo sobre a trajetória institucional da CGU. Adotou-se como procedimento metodológico uma investigação exploratória por meio de pesquisa bibliográfica e documental, análise de conteúdo – com a construção de um protocolo específico – e entrevista com a assessoria de comunicação. Apesar de pontos que atendem aos pressupostos da comunicação pública, foram apontados aspectos que precisam ser melhorados para cumprir o que propõe essa abordagem comunicativa, tais como utilizar recursos que facilitem o entendimento dos cidadãos e promover maior interação e diálogo.

**Palavras-chave:** Comunicação Pública. Comunicação digital. Controle Social. CGU. *Facebook.*

[1] Graduanda em Comunicação Organizacional pela Universidade de Brasília. E-mail: liviadavanzo@gmail.com

## INTRODUÇÃO

Em uma democracia, é fundamental que a população tenha confiança nas instituições públicas. No entanto, segundo relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2019), apenas 21,5% dos brasileiros afirmam confiar nas organizações do governo. Este percentual é menos da metade da média dos países membros da OCDE, e bastante abaixo de outros países emergentes, como Argentina (36,5%), África do Sul (45,0%), Rússia (57,0%) e Índia (78,5%), por exemplo.

Um possível caminho para auxiliar na mudança desse cenário seria estimular o envolvimento dos cidadãos nas ações governamentais. Saber o que o governo faz, como faz, quanto gasta para fazer, são pontos importantes para aumentar a sensação de confiança dos brasileiros nos seus representantes.

A partir disso, nota-se a importância do controle social – entendido aqui como a fiscalização que a população pode (e deveria) exercer sobre as atividades do Estado – como ferramenta disponível para a sociedade denunciar práticas corruptas e que impacta diretamente na falta de confiança nos governos. Para tanto, é preciso que os cidadãos conheçam formas de fiscalizar as ações dos agentes públicos e possam verificar como estão sendo empregados os recursos e prestados os serviços de seu interesse.

Entende-se que desde a publicação da Constituição de 1988, o País busca – entre avanços e retrocessos – a construção de uma cultura de transparência e de incentivo à cidadania. É um trabalho que precisa ser constantemente incentivado, monitorado e aprendido pelo conjunto da sociedade: governo, Estado e, principalmente, população. Apenas uma sociedade ciente dos seus deveres e direitos, do funcionamento das políticas e dos gastos governamentais, dos mecanismos de controle da aplicação dos recursos que se originam das contribuições de cada cidadão, é que se pode efetivamente falar em controle social e em cidadania ativa.

Sendo a CGU o órgão central do controle interno na esfera nacional e fomentador do controle social, este trabalho se propõe, por meio de pesquisa exploratória, a verificar como se dá a presença do órgão na rede social *Facebook* por meio de uma análise de sua página com foco nas postagens sobre o tema. Com isso, busca responder quais são as abordagens de comunicação pública utilizadas pela CGU para informar sobre controle social na rede social mencionada.

Inicialmente, trabalhou-se os conceitos de controle social, comunicação pública, comunicação e democracia digital e fez-se uma descrição da trajetória institucional da CGU. Em seguida, detalhou-se a metodologia. A análise dos resultados apresenta os achados da pesquisa e as considerações finais trazem o que se pode inferir a partir do que foi analisado.

**Controle social**

Primeiramente, é importante pontuar que o conceito de controle social adotado neste trabalho é aquele que diz respeito ao direito de todo cidadão fiscalizar a ação do Estado e poder cobrar reparações quando essa mesma ação estiver contrariando a lei, por exemplo.

Controle social de acordo com a publicação "Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social" produzida pela Controladoria-Geral da União é:

> Entendido como a participação do cidadão na gestão pública e um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (...). Para que os cidadãos possam desempenhá-lo de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos. (CGU, 2012, p. 9)

O seu exercício não se constitui uma obrigação, mas um direito constitucional garantido para aquele que detém a titularidade do poder, ou seja, o povo. Evidencia-se isso logo no art. 1º da Constituição Federal de 1988, que consagra em seu parágrafo único: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (BRASIL, 1988, *on-line*).

Serra e Carneiro (2012, p. 45) destacam que a CF/88 inaugura um novo cenário, onde o cidadão passa a ser parte do Sistema de Controle da Administração Pública (SCAP). "A CF/88, em especial seu Art. 74, § 2º, é um marco para o estudo do controle social no país". Por meio deste artigo, fica garantido que: "qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União" (BRASIL, 1988, *on-line*).

Os autores apontam que esse controle é uma das faces da participação social e pode se dar de duas formas principais: a primeira é em auxílio à gestão, em que são exemplos comitês, conselhos de administração de empresas públicas, conselhos de políticas públicas; e a segunda, em auxílio ao controle da administração, "como as ouvidorias, canais para consultas, denúncias, representações e audiências públicas" (SERRA; CARNEIRO, 2012, p. 46).

Nota-se, dessa forma, que o processo de redemocratização do País e a promulgação da chamada constituição cidadã abriram caminho para um novo momento da democracia brasileira. Em sua obra "O futuro da democracia", Bobbio (1986) enuncia que o "estar em transformação" é o estado natural de um regime democrático. Nesse dinamismo, entre altos e baixos, deve-se buscar o seu aprimoramento contínuo.

Ao longo do livro, o filósofo aborda os contrastes entre a democracia ideal “tal como concebida por seus pais fundadores” (BOBBIO, 1986, p. 10) e a real, ou seja, aquela que enfrenta os desafios atuais e cotidianos para se firmar e se manter como forma de governo.

Bobbio (1986) fala ainda sobre as “promessas não cumpridas” pela democracia real, sendo uma delas a eliminação do chamado poder invisível. “(...) a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente” (BOBBIO, 1986, p. 28). Com isso, fica evidente a necessária busca pela transparência nas ações e decisões dos governantes.

Essa exigência de publicidade do que é feito pelo governo, segundo o autor, é fundamental para que o cidadão possa ter ciência dos atos dos governantes e, assim, poder controlá-los. Percebe-se aqui um princípio basilar para que possa haver o controle social: publicidade. Não à toa, ele consta como um dos princípios explícitos pela CF/88.

Outra promessa não cumprida mencionada por Bobbio (1986) é a que ele chama de “o cidadão não educado”, dizendo respeito à educação para a cidadania. Sobre isso, o autor ressalta que “A educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática” (BOBBIO, 1986, p. 30). Assim, é de se pensar e de se encontrar formas para que o cidadão se engaje na coisa pública. Que saia de uma passividade para uma ação no que tange ao acompanhamento do que é decidido e realizado pelos governantes, eleitos para servir ao interesse público, sendo primordial que nunca percam esse horizonte. E caso se desviem, que esteja o povo preparado para exigir correções, retratações e punições.

Nas palavras de Serra e Carneiro “sair da ideia de que o que é público não é de ninguém para a compreensão do espaço público como o que é de todos impõe responsabilização e maturidade democrática” (SERRA; CARNEIRO, 2012, p. 47).

Diante do cenário de falta de confiança nas organizações do governo e da importância do envolvimento dos cidadãos para o próprio desenvolvimento e fortalecimento do regime democrático, faz sentido pensar em formas de estimular essa participação, tais como estratégias de comunicação voltadas para a população.

**Comunicação Pública**

Ainda sem uma definição precisa, o termo gera dúvidas e debates entre autores da área. O que parece ser ponto em comum nas diversas acepções da expressão é o foco no interesse público, ou seja, em deslocar o objetivo da comunicação para a promoção da cidadania.

De acordo com Brandão, comunicação pública pode ser definida como:

> Processo comunicativo que se instaura entre Estado, governo e sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania. É com este significado que no Brasil o conceito vem sendo construído, sobretudo por força da área acadêmica que tem direcionado seu pensamento para esta acepção. (BRANDÃO, 2012, p.9)

Já para Haswani (2013, p. 120), "os atores que promovem essa modalidade de comunicação são, em primeira instância, os sujeitos institucionais – o ente Estado, abstrato, e suas administrações, braço concreto e executivo". Caberia, então, ao Estado promover transparência e sensibilizar os cidadãos para ação.

Para Duarte (2012, p. 61), o conceito coloca o cidadão no centro do processo comunicativo, "não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável".

Para viabilizar essa prática comunicativa, o autor propõe quatro eixos centrais da comunicação pública e que, segundo ele, "indicam pré-requisitos para a ação dos agentes e das instituições que lidam com a comunicação de interesse público" (DUARTE, 2011a, p. 132). São eles: transparência, acesso, interação e ouvidoria social.

A transparência implica a oferta de informações e a prestação de contas. O acesso, facilitar a obtenção das informações, estimular e orientar os cidadãos a buscá-las, a fiscalizar e participar na gestão da coisa pública. Para tanto, segundo Duarte (2011a, p. 132), é preciso "organização pedagógica que inclui desde linguagem adaptada até o uso de artifícios de leiaute, diversidade de formatos, mídias, fluxos, horários e processos que permitam a interação adequada".

A interação deve permitir a criação e manutenção de diálogos, por meio, por exemplo, do desenvolvimento de ambientes e serviços que viabilizem essa participação. Por fim, a ouvidoria social manifesta-se no interesse em conhecer a opinião do público e assumir o compromisso de considerá-la como referência nas ações.

Assim, nota-se a interlocução do ato de comunicação pública e o propósito em promover conteúdo informativo que não apenas transmita uma informação, mas que gere reflexão e chamada para ação, ponto fundamental quando se trata do controle social.

É preciso que existam as ferramentas, que elas estejam à disposição de quem queira utilizá-las e que, de fato, as pessoas saibam onde encontrá-las, como usá-las e recebam retorno para cada manifestação que venham a fazer. E, aqui, a comunicação é essencial para completar esse ciclo de participação.

Outros conceitos fundamentais para a análise a ser realizada neste trabalho e que indicam os diferentes níveis do processo comunicativo são conceituados por Haswani (2013): dado, informação, comunicação, relacionamento, participação e compartilhamento.

Em um patamar mais básico temos o dado, que, segundo a autora, não possui significado próprio; é apenas um registro sem contexto, ou seja, por si só, não diz nada. Quando contextualizado, comparado com algum outro dado, passamos a ter uma informação.

A comunicação envolve emissor e receptor em um processo e, de acordo com Haswani (2013, p. 80-81), é indispensável que haja informação para que ocorra. "No nosso contexto, a informação garantidora de direitos, se não fornecida pelo Estado, impede o início do processo de comunicação".

Segundo a autora, relacionamento seria trocas comunicativas que perduram no tempo e demandam canais livres e disponibilidade de tempo dos envolvidos nas comunicações. Já a participação é entendida como "tomar parte em, partilhar" (HOUAISS, 2009, apud HASWANI, 2013, p. 84) e ressalta que não implica em corresponsabilidade nem garantia de poder de deliberação. No compartilhamento, além de tomar parte, pressupõe-se corresponsabilização nas decisões.

**Comunicação e democracia digital**

São inúmeras as facilidades trazidas pela internet em termos de comunicação e participação. Falando especificamente de controle social, tornou possível o compartilhamento das informações necessárias para a fiscalização por parte dos cidadãos e a ampliação dos meios de divulgação desse direito.

Segundo Corrêa (2009), a comunicação digital é operacionalizada por meio do uso das tecnologias digitais de informação e comunicação e as ferramentas delas decorrentes. A autora indica que, acima de tudo, a decisão de como e por qual meio comunicar algo deve ser pensada de acordo com o público-alvo e a forma como este pode ser alcançado. De nada adianta, por exemplo, publicar informações relevantes em um *website*, se o público a que se destina não tiver acesso à internet.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Tecnologia da Informação e Comunicação (PNAD Contínua – TIC) 2018, divulgada no dia 29 de abril de 2020 pelo Instituto Brasileiros de Geografia e Estatística (IBGE), uma em cada quatro pessoas no Brasil não tem acesso à internet. "Em números totais, isso representa cerca de 46 milhões de brasileiros que não acessam a rede" (TOKARNIA, 2020, *on-line*). Com isso, é possível enxergar a urgência de inserir digitalmente essa parcela da população.

Ao falar sobre democracia digital, Gomes (2018, p. 99) define o termo como “conjunto dos recursos, ferramentas, projetos, experimentos, experiências e iniciativas em que se usam tecnologias para produzir mais democracia e melhores democracias”. Segundo o autor, os recursos tecnológicos não necessariamente corrigiriam problemas do sistema. Dessa forma, se já há baixo interesse dos cidadãos no envolvimento da coisa pública, é de se pressupor que aquela sociedade será pouco participativa via democracia digital. Para ele, a despeito disso tudo, a democracia enfrenta diversos obstáculos das mais variadas frentes e contar com a ajuda da tecnologia é bem-vindo.

Jenkins *et al*. (2015, p. 275) falam sobre cultura participativa e pontuam que se fala em maior participação em relação aos antigos meios de massa, mas isso não significa que entre os membros da sociedade todos tenham a mesma capacidade de participar plenamente. E que, na medida em que “as capacidades de participar significativamente on-line estão vinculadas às oportunidades econômicas e educacionais, a luta pelo direito à participação está vinculada às questões fundamentais de igualdade e justiça social”.

A reflexão que deve ser feita, portanto, é que nem todos estão em igualdade quando se fala em participação por meio das tecnologias digitais e que, mesmo podendo atuar nesse meio, ainda é preciso que exista disponibilidade de escuta e de resposta, no caso, por exemplo, de órgãos governamentais. É preciso reconhecer as facilidades advindas dessas mídias *on-line*, mas também os enormes desafios para que sejam, de fato, democráticas.

*O uso do Facebook pela Administração Pública*

Em 2018, o *Facebook* chegou a 127 milhões de usuários somente no Brasil, segundo dados da própria empresa (VALENTE, 2018). Seu uso também é realidade na Administração Pública brasileira. A quarta edição da pesquisa TIC Governo Eletrônico, conduzida pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), por meio do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br) apontou que, em 2019, 85% dos órgãos públicos federais (de todos os poderes e Ministério Público) tinham perfis em redes sociais (CGI.br, 2020).

É uma presença significativa, mas que precisa estar acompanhada de uma estratégia comunicativa que utilize o espaço adequadamente para promover mais interação com o cidadão e aproximar a sociedade da gestão pública. É necessário sair da lógica de difusão da informação para a lógica de promoção de diálogo.

**Controladoria-Geral da União**

Atualmente, em 2020, a CGU é o órgão central de controle interno da União, mas nem sempre foi assim. Segundo Loureiro *et al.* (2012), entre 1994 e 2000 houve uma reorganização do controle interno, antes mesmo da criação da controladoria.

Até 1994, a função era exercida pelas denominadas Secretarias de Controle Interno (Cisets), diluídas nos ministérios e subordinadas ao ente ao qual deveriam investigar. Após esse período, foram centralizadas na Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) do então Ministério da Fazenda (OLIVEIRI, 2010, apud BATAGLIA, 2019).

No governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2003) foi criada a Corregedoria-Geral da União (CRG), por meio da Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001 (BRASIL, 2001), integrada à Presidência da República, com o objetivo de auxiliar o presidente nos assuntos relacionados à defesa do patrimônio público.

A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003), que transformou a Corregedoria em Controladoria-Geral da União, ampliou o rol de competências do órgão, dispondo que cabia à CGU não apenas assistir o presidente no que tange ao mencionado acima, mas também ao controle interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria-geral e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal. Tal mudança deu-se logo no início do governo Lula (2003-2011) e marca uma nova fase para o controle da AP.

Posteriormente, foram acrescidas as funções de "correição" e de "prevenção e combate à corrupção", por meio da Lei nº 11.204/2005 (BRASIL, 2005). Com o Decreto nº 5.683/2006, "salientou-se a responsabilidade de ser uma agência anticorrupção, possuindo também o enfoque da prevenção e fomento do controle social" (BATAGLIA, 2019, p. 71).

Nesse sentido, Loureiro *et al.* (2012) apontam o caráter inédito de um órgão burocrático assumir a função de estimular o controle da sociedade sobre o próprio Estado. O caminho para a percepção sobre a importância de fomentar o controle social, deu-se ao longo desse processo de reformulação do órgão:

> [...] o mais importante foi que os dirigentes da CGU perceberam claramente que estavam atuando dentro de um novo contexto democrático e de grande valorização das instituições participativas (inclusive em termos constitucionais), e, portanto, seria preciso envolver atores sociais para conseguir, a um só tempo, combater a corrupção e capacitar a sociedade para cobrar mais dos governos. Em suma, seria preciso agir em prol de uma pedagogia cidadã para construir governos com melhor desempenho (LOUREIRO *et al.*, 2012, p. 65).

Bataglia (2019) fez uma análise acerca da evolução institucional do órgão desde a sua criação até 2019. Do esforço para a afirmação institucional da CGU até uma quase

desintegração de sua estrutura (ocorrida em 2015, diante da reforma ministerial, quando cogitou-se repartir suas atribuições entre a Casa Civil e o Ministério da Justiça), o percurso foi marcado por evoluções da atuação para além do controle interno, ficando também visível em discursos de alguns dirigentes o incentivo ao controle social.

Em 2016, o então presidente interino Michel Temer (2016-2018) extinguiu a CGU e criou o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 2016 (BRASIL, 2016). Essa alteração pode ser avaliada como uma perda de *status*:

> Nessa ocasião, a CGU, que integrava a Presidência da República, foi desvinculada de tal posição, situando-se, agora como os demais ministérios deste novo governo. Acerca desse fato, há muitos debates que criticam essa perda de status, pois se trata de órgão responsável por monitorar, controlar, promover ações que envolvem todo o Poder Executivo Federal. E, estando em patamar igualitário com os demais ministérios, tais tarefas, em tese, não ganhariam respaldo ou apoio dos demais – ou seja, ela poderia sofrer resistência para que eles se sujeitassem a procedimentos da CGU (BATAGLIA, 2019, p. 79).

A despeito disso, o autor menciona que as entrevistas realizadas com servidores da CGU, por ocasião da pesquisa, revelaram o contrário, ou seja, que a mudança não prejudicou a atuação do órgão, sendo algumas possibilidades apontadas o respeito adquirido e a competência na área-fim da pasta. Na análise orçamentária, Bataglia (2019) avaliou os orçamentos destinados à CGU de 2004 a 2018 e concluiu que, ainda que tenha sofrido cortes, sempre foi crescente.

Com a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, editada no governo do presidente Jair Bolsonaro (2019), convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 (BRASIL, 2019), voltou a chamar Controladoria-Geral da União.

Em relação à assessoria de comunicação, faz-se uma breve contextualização com o intuito de entender, sob o ponto de vista de quem pensa a estratégia comunicativa do órgão, como é planejado e realizado o trabalho.

A equipe é formada por 18 pessoas, distribuídas nas seguintes áreas: redes sociais; assessoria de imprensa; criação; comunicação interna; internet; e monitoramento de notícias, além da parte administrativa interna do setor. Dessas, duas ficam responsáveis pelas redes sociais do órgão. A área não possui orçamento próprio e não há um documento que consolide o planejamento de comunicação. Porém, “as atividades continuadas e os projetos de

comunicação são planejados e inseridos em um sistema que registra e controle as entregas do setor" (Entrevista à autora, outubro 2020).[2]

**Metodologia**

A pesquisa aqui realizada foi exploratória que "tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses a serem testadas em estudos posteriores" (GIL, 2019, p. 26). Ainda segundo o autor, costuma envolver levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e análise de dados.

Dessa forma, adotou-se neste trabalho uma investigação exploratória por meio de pesquisa bibliográfica e documental, análise de conteúdo – com auxílio de um protocolo desenvolvido para guiar a coleta e a avaliação do material obtido no *Facebook* – e entrevista com a assessoria de comunicação.

Stumpf (2011) explica que na pesquisa bibliográfica é realizado um levantamento da bibliografia a ser utilizada e feita a apresentação de um texto sistematizado, no qual constam as obras examinadas e o pensamento de seus autores, acrescido das ideias e opiniões do pesquisador. Tal etapa foi fundamental para a elaboração do referencial teórico aqui apresentado.

Outra etapa foi a análise documental. Como o próprio nome indica e como explica Moreira (2011, p. 276), a técnica parte da identificação, verificação e apreciação de documentos, tendo em vista determinado objetivo, e foi utilizada principalmente na análise da legislação pertinente à formação da CGU e do controle social no País.

Após isso, entra a análise de conteúdo que, segundo Bardin (2016, p. 31), "é um conjunto de técnicas de análise das comunicações". De forma mais detalhada, o objetivo seria "obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (...)" (2016, p. 42).

Para servir de guia na análise pretendida neste artigo, foi elaborado um instrumento de pesquisa (Quadro 1) baseado nos eixos de comunicação pública propostos por Duarte (2011a), conforme explicado no referencial teórico: transparência, acesso, interação e ouvidoria social. A partir dele, verifica-se se quais as abordagens de comunicação pública foram utilizadas pela CGU para tratar sobre controle social em sua página no *Facebook*. Somado a isso, observou-

[2] A entrevista foi concedida por e-mail, após o envio das perguntas, e autorizou-se inserir as respostas no trabalho em nome da Assessoria de Comunicação da CGU.

se, após a análise dos eixos, em qual estágio da comunicação encontra-se a instituição no que diz respeito ao tema controle social, de acordo com os parâmetros definidos por Haswani (2013).

Quadro 1 - Protocolo de análise

| Eixo | Objetivo |
|---|---|
| **Transparência** | Verificar se as postagens informam sobre o controle social ser um direito dos cidadãos e mostram o caminho para que possa ser exercido. |
| **Acesso** | Verificar se existem links que direcionam a outras páginas para aprofundar o conhecimento, se estão funcionando, se os caminhos são fáceis, se a linguagem é mais próxima do usuário (sem uso de linguagem técnica/normativa). |
| **Interação** | Verificar se os usuários interagem nas postagens e se obtêm respostas de seus comentários e verificar se existe uma chamada para ação nas publicações. |
| **Ouvidoria social** | Quais são os meios destinados à participação dos usuários e como o órgão informa sobre eles. |

Fonte: elaborada pela autora, 2020

Por fim, foi realizada entrevista com a assessoria de comunicação da CGU[3]. O tipo adotado foi a semi-aberta que, segundo Duarte (2011b), parte de um roteiro de questões-guia. Para tanto, elaborou-se um questionário com 14 perguntas abertas.

Em termos de seleção do material a ser analisado na página da CGU no *Facebook*, adotou-se amostras qualitativas, que segundo Fragoso, Recuero e Amaral (2011), permitem maior aprofundamento e levam-se em conta que a generalização dos resultados não é tão importante quanto uma análise mais minuciosa.

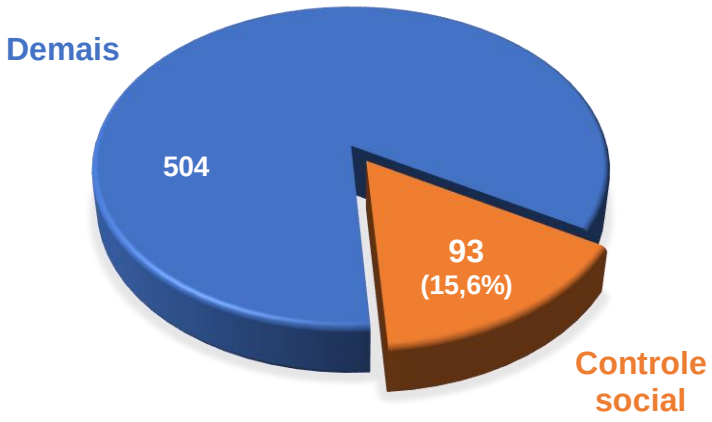
Para a realização da pesquisa, ficou estipulado como período de análise janeiro a dezembro de 2019, tendo em vista ser o último ano-calendário fechado e que coincide com o início do mandato de Jair Bolsonaro, cuja linha política difere da predominante desde a criação da CGU. O local definido para a consecução do trabalho foi a página da organização no *Facebook*, escolhida por ser a rede social com maior número de seguidores (332.637)[4].

Segundo Bardin (2016), a análise de conteúdo passa por três fases: (1) pré-análise; (2) exploração do material; e (3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A pré-análise na página da CGU no *Facebook* resultou em 597 postagens no período da pesquisa. Dessas,

[3] Tendo em vista o contexto da pandemia do coronavírus em 2020, o contato foi todo realizado virtualmente.
[4] Dado coletado em novembro de 2020.

foram selecionadas 93 que traziam a expressão “controle social” em algum lugar da publicação (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Postagens na página da CGU no *Facebook* em 2019




Fonte: elaborado pela autora, 2020

Após isso, iniciou-se o processo de análise com base no protocolo. Os detalhes do processo e os resultados obtidos serão explicitados no próximo tópico.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

Criada em 25 de janeiro de 2011, a página da organização no *Facebook* conta com 325.916 curtidas e 332.637 seguidores até novembro de 2020. O órgão disponibiliza um termo de uso da página, no qual constam as regras para utilização, as responsabilidades dos usuários e os canais para outras demandas específicas – imprensa, acesso à informação e ouvidoria. Por meio dele, respalda-se para moderar comentários e até mesmo bloquear algum perfil que viole o termo.

Existe uma regularidade nas postagens e, normalmente, não há publicações nos fins de semana. Os assuntos giram em torno de temas como transparência, ouvidoria, controle interno, ética e cidadania, operações realizadas pelo órgão, cursos, compromissos institucionais do ministro e aparições do órgão na mídia, além, claro, do controle social. Dentro deste tema, as abordagens variam conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Abordagens sobre controle social na página da CGU no Facebook em 2019

| Assunto | Quantidade |
|---|---|
| Serviço público de qualidade/ouvidoria/FalaBr | 31 |
| Todo cidadão pode ser fiscal das contas públicas | 17 |

| | |
|---|---|
| Portal da Transparência | 13 |
| Prestação de contas prefeitura | 8 |
| Legislação/Olho Vivo no Dinheiro Público | 6 |
| Curso virtual | 5 |
| Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público | 4 |
| Auditorias nos municípios/Relatórios CGU | 2 |
| Fiscalize o trabalho dos vereadores | 2 |
| Painel Resolveu?/Ouvidoria | 1 |
| Acompanhe mandato prefeito | 1 |
| Definição de controle social | 1 |
| Institucional | 1 |
| Seminário Regional Ouvidoria | 1 |

Fonte: elaborada pela autora, 2020

De acordo com a assessoria de comunicação, o monitoramento da página é realizado semanalmente por meio da observação das métricas, tais como taxa de engajamento[5], compartilhamento e interação dos *posts*. Não fazem patrocínio, sendo todo o alcance das publicações orgânico – sem investimento financeiro (Entrevista à autora, outubro 2020).

Na análise da amostra, tendo por base o protocolo desenvolvido para este trabalho, observou-se que, em termos de transparência, as postagens informam sobre a possibilidade de os cidadãos participarem e exercerem o controle social. Existe incentivo para que a população acompanhe as ações do poder público e divulgam materiais e cursos virtuais para quem tiver interesse em saber mais sobre o tema.

Entretanto, por ser algo complexo e que demanda conhecimento sobre conceitos diversos – contas públicas, legislação, entre outros –, para o seu exercício não foi notado um esforço comunicativo do órgão no que diz respeito a um maior aprofundamento e a uma maior contextualização sobre controle social. Quando se fala em comunicação pública, é crucial a adoção de formatos que facilitem o entendimento de assuntos como esse por parte do público. Vídeos explicativos, infográficos, simulação de navegação e busca de dados, por exemplo, poderiam ser recursos adotados neste caso.

Além disso, quando se fala em transparência, espera-se um retorno em relação à participação do cidadão. As denúncias, manifestações e sugestões trazidas são levadas em conta? Mais do que um dever do Estado de tornar isso público, tal retorno seria fundamental para incentivar maior envolvimento da sociedade.

[5] A Ascom informou que o engajamento é calculado da seguinte forma: interações (comentários + curtidas + compartilhamentos) / número de fãs X 100.

Já no eixo acesso, verificou-se que, no geral, a linguagem é simples e próxima do usuário. Os *links* direcionam para cartilhas, *site*, relatórios ou plataformas de participação. Um problema encontrado foi que muitos *links* não existem mais ou não funcionam. Registra-se que a pesquisa foi realizada em 2020 e as publicações são de 2019, ou seja, na época poderiam estar funcionando. Isso pode ser fruto ainda de mudanças no *site* da CGU. Fato é que se constitui em uma barreira para o usuário que porventura busque uma postagem mais antiga na rede social e tente tomar uma ação a partir dela.

Em relação à acessibilidade, ponto importante para inclusão de pessoas com deficiência, como visual e auditiva, percebe-se que o órgão não faz uso das *hashtags* inclusivas, tais como a #PraCegoVer, que promove a audiodescrição das imagens a partir de critérios de acessibilidade e beneficia não apenas pessoas com deficiência visual, mas também com dislexia, deficiência intelectual ou déficit de atenção (PRA CEGO VER, 2016).

Sobre esse ponto, a assessoria de comunicação disse procurar escrever nos *posts* os textos que já estão nas imagens e postar vídeos com legendas, e que pretende implementar a descrição das imagens em dezembro/2020 (Entrevista à autora, outubro 2020). Essa prática já é adotada por outros órgãos públicos, a exemplo do Ministério Público Federal e da Advocacia-Geral da União.

A análise do eixo interação mostrou que em 59 postagens a CGU não interage com os cidadãos, o que denota pouco diálogo via *Facebook* – ao menos quando o assunto é controle social. Quando o faz, responde alguma dúvida pontual ou reage a algum comentário. Neste ponto, ainda, ressalta-se que é praxe nas postagens a chamada para ação por meio de verbos no imperativo: saiba mais; exerça sua cidadania; fiscalize; e outros.

É basilar em comunicação pública a promoção do diálogo, o que se operacionaliza por meio do estabelecimento de canais e do retorno às manifestações recebidas. Não foi o que se notou aqui. A assessoria de comunicação explicou que, como a demanda de comentários é grande e, a equipe, reduzida, procuram responder prioritariamente aqueles que expressam dúvidas relacionadas diretamente às atividades do órgão (Entrevista à autora, outubro 2020).

É fundamental que, em uma rede social, o contato seja mais próximo, mais dialógico e mais ágil. A via de mão única e a simples difusão de informação não cabem mais no contexto da internet, onde procura-se troca e tornar o receptor parte da comunicação (ativo). Além disso, quando se fala em inserir o cidadão no controle das ações do Estado, isso fica ainda mais evidente: é preciso retorno, diálogo e incentivo.

A chamada para ação poderia estar acompanhada de mais informações sobre como e quais resultados podem ser obtidos com essa participação do usuário de forma a buscar/incentivar mais interação.

No último eixo, ouvidoria social, verificou-se que são indicados diferentes canais de participação: ouvidoria, Painel Resolveu?, Portal da Transparência, FalaBr e ambientes de inscrição dos cursos e até de acesso aos relatórios do órgão. Porém, em 28 postagens, não fica claro qual seria o canal. Isso se torna uma barreira a quem lê o *post* e deseja enviar uma denúncia, reclamação ou sugestão, por exemplo.

Em termos de comunicação pública, avalia-se que prejudica substancialmente a participação e o engajamento dos cidadãos, tendo em vista que as informações não são suficientes para que se possa tomar uma ação. Se não há participação ou se ela é restrita, não há que se falar em ouvidoria social nos termos de Duarte (2011a), ou seja, no interesse em conhecer e em considerar a opinião pública como referência na ação.

Para finalizar a análise, após as observações notadas e pontuadas acima, classificou-se em qual nível do processo comunicativo encontra-se a CGU ao tratar sobre controle social em sua página no *Facebook*. A classificação é definida por Haswani (2013) – dado, informação, comunicação, relacionamento, participação e compartilhamento – e pressupõe uma crescente em termos de comunicação. Assim, infere-se que o órgão, ao menos no que diz respeito ao controle social, encontra-se no nível "comunicação", ou seja, fornece informação para o exercício de direitos.

Segundo a perspectiva da comunicação pública, para haver relacionamento – próximo nível – seria preciso uma interação maior por parte do órgão, que responde poucos comentários. Deve-se, assim, buscar aumentar a interação com os cidadãos para que seja possível galgar os próximos níveis.

A seguir (Quadro 2), procurou-se resumir os principais achados da pesquisa:

Quadro 2 - Principais resultados

| **Boas práticas** | **Pontos de melhoria** |
|---|---|
| - Transparência ao informar direito ao controle social<br>- Transparência ao informar dever de os órgãos públicos prestarem contas<br>- Materiais e cursos para aprofundar conhecimento<br>- Uso de linguagem próxima ao cidadão<br>- Informa canais de participação e como acessar<br>- Chamada para ação<br>- Regularidade de postagens sobre controle social | - Não contextualiza o controle social (muitas vezes percebe-se ser necessário um conhecimento prévio para entender o que é)<br>- Explora pouco diferentes abordagens e recursos para passar a mensagem<br>- Baixa interação com os usuários<br>- Muitos *links* sem funcionar<br>- Muitas publicações não indicam o canal para participação |

| | |
|---|---|
| | - Não traz resultados da participação da sociedade<br>- Não usa *hashtags* inclusivas |

Fonte: elaborado pela autora, 2020

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito de pontos encontrados e apontados na análise dos resultados que atendem os pressupostos de comunicação pública, ainda se vislumbra possíveis avanços. O fato de as instituições públicas estarem presentes em redes sociais como o *Facebook*, por exemplo, já é um ponto importante no que tange a uma maior proximidade com a população.

Comunicar a existência de direitos também é importante, mas não suficiente. Um direito para ser exercido precisa de conhecimento (não apenas informação). E, nesse ponto, é essencial que haja mais atenção da CGU no que diz respeito às postagens sobre controle social. Hoje, são inúmeras as ferramentas existentes para facilitar o entendimento dos usuários. Fazer uso de diferentes formas de passar uma informação pode ser o diferencial para o cidadão agir ou não.

Nota-se que os recursos como tutoriais e infográficos, por exemplo, não são usados nas publicações do *Facebook* sobre controle social, em 2019. Em termos de comunicação pública, isto é essencial: fornecer um serviço para facilitar a vida do cidadão.

A falta de uma maior interação também é prejudicial, tendo em vista ser um fator que poderia incentivar os usuários a se engajarem mais no controle social. Fornecer informações e prestar contas sobre a participação da sociedade seria outro motivador, ao mostrar, por exemplo, o resultado das manifestações dos cidadãos.

Buscar percorrer outros níveis de comunicação, promovendo relacionamento e participação, deve ser a meta das instituições públicas. Isso é algo fundamental para o amadurecimento da própria democracia. E por falar nela, não se pode afirmar que exista democracia plena se a comunicação ficar restrita ao virtual quando 46 milhões de brasileiros não possuem acesso.

Além disso, recursos de acessibilidade também merecem atenção quando se fala em acesso. Aderir ao uso de *hashtags* inclusivas pode ser uma boa prática para incluir pessoas com deficiência visual e outras, além de passar uma mensagem que a instituição se preocupa e busca a inclusão de todos – o que não é favor, é direito – como bem lembrado em várias postagens.

Há que se pensar e planejar formas de fazer as informações chegarem a todos que possam por ela se interessar ou dela precisar. Promover a divulgação e o acesso não basta. É preciso ter em mente as diferentes necessidades do público. Fazer comunicação pública é priorizar o interesse público, é gerar cidadania, é comunicar tendo como foco o destinatário.

Por fim, em termos de Comunicação Pública é preciso sair do “informar, difundir, divulgar” para o levar conhecimento e ajudar a solucionar problemas do cidadão. Deseja-se que este trabalho possa ser útil para provocar reflexões, debates futuros e quem sabe eventuais melhorias na Comunicação Pública dos órgãos públicos.

## REFERÊNCIAS


BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BATAGLIA, Murilo Borsio. **Acesso à informação e corrupção**: investigando o contexto institucional da CGU. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35400/1/2019_MuriloBorsioBataglia.pdf. Acesso em: 14 jun. 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1-33.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do $ 3º do art. 37 e no $ 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.204, de 5 de dezembro de 2005**. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11204.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016**. Altera as Leis nº 10683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de setembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13341.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001**. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2143-31.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016**. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm. Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 11 abr. 2020.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). **Órgãos públicos aumentam presença on-line, mas interação com cidadão em tempo real ainda tem que crescer no Brasil**. CGI.br, 2020. Disponível em: https://cetic.br/pt/noticia/orgaos-publicos-aumentam-presenca-on-line-mas-interacao-com-cidadaos-em-tempo-real-ainda-tem-que-crescer-no-brasil/. Acesso em: 19 out. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Competências atribuídas à CGU**. Disponível em: https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/perguntas-frequentes/competencias-atribuidas-a-cgu. Acesso em 12 abr 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf/view. Acesso em: 12 out. 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portaria nº 3553/2019**. Aprova o Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União – CGU e dá outras providências. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41066/6/Portaria_3553_2019.pdf. Acesso: 12 abr. 2020.

CORRÊA, Elizabeth Saad. Comunicação digital e seus usos institucionais. In: KUNSCH, Margarida. (org.). **Gestão Estratégica em comunicação organizacional e relações públicas**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2009. p. 169-184.

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2011b. p. 62-83.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2012. p. 59-71.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. 1.ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011a. p. 121-134.

FRAGOSO, Suely; RECUERO, Raquel; AMARAL, Adriana. **Métodos de pesquisa para internet**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital**: história, problemas e temas. São Paulo: Edições Sesc SP, 2018.

HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação pública**: bases e abrangências. São Paulo: Saraiva, 2013.

JENKINS, Henry; FORD, Sam; GREEN, Joshua. **Cultura da conexão**: criando valor e significado por meio da mídia propagável. São Paulo: Aleph, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita et al. Do Controle Interno ao Controle Social: a múltipla atuação da CGU na Democracia Brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 17, n.60, jan. 2012. ISSN 2236-5710. DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v17n60.3980. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980. Acesso em: 13 jun. 2020.

MOREIRA, Sonia Virgínia. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 269-279.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Society at a Glance 2019**: OECD Social Indicators, Paris: OECD Publishing, 2019. ISSN 1999-1290. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/soc_glance-2019-en.pdf?expires=1594734528&id=id&accname=guest&checksum=AF46EEBF7570DD73854F33CCEE8924F7. Acesso em: 13 jul. 2020.

PRA CEGO VER. **Tire todas as suas dúvidas sobre o Projeto #PraCegoVer**. 8 out. 2016. Facebook: Pra Cego Ver @PraCegoVer. Disponível em: https://www.facebook.com/PraCegoVer/photos/a.418013574895825/1282608151769692/. Acesso em: 17 nov. 2020.

SERRA, Rita de Cássia; CARNEIRO, Ricardo. Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. **Espacios Públicos**, vol. 15, n. 34, maio-agosto, 2012, p. 43-64. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67623463002 Acesso em: 10 jun. 2020.

STUMPF, Ida Regina C. Pesquisa bibliográfica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 51-61.

TOKARNIA, Mariana. Um em cada 4 brasileiros não tem acesso à internet, mostra pesquisa. **Agência Brasil**, Rio de janeiro, 2020. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/um-em-cada-quatro-brasileiros-nao-tem-acesso-internet. Acesso em: 7 jun. 2020.

VALENTE, Jonas. Facebook chega a 127 milhões de usuários no Brasil. **Agência Brasil**, Brasília, 20 de jul. de 2018. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-07/facebook-chega-127-milhoes-de-usuarios-no-brasil. Acesso em: 19 out. 2020.