INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DO TOCANTINS
CAMPUS PALMAS
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA

GISLAINE APARECIDA DE OLIVEIRA COSTA

A EFICÁCIA DA COMUNICAÇÃO ENTRE A OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS E O CIDADÃO

PALMAS
2016

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DO TOCANTINS
CAMPUS PALMAS
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA

GISLAINE APARECIDA DE OLIVEIRA COSTA

A EFICÁCIA DA COMUNICAÇÃO ENTRE A OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS E O CIDADÃO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso Superior em Gestão Pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, *Campus* Palmas como exigência à obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Professor Especialista Luiz Antônio Lopes Toledo

PALMAS

2016

Costa, Gislaine Aparecida de Oliveira

A eficácia da comunicação entre a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e o cidadão / Gislaine Aparecida de Oliveira Costa. – Palmas, 2016

103 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação Tecnológica em Gestão Pública) - Instituto Federal de Educação do Tocantins, Campus Palmas, 2016.

Orientador: Prof. Luiz Antônio Lopes Toledo

1. Eficácia. 2. Comunicação. 3. Ouvidoria. 4. Controle Social. I. Título

GISLAINE APARECIDA DE OLIVEIRA COSTA

A EFICÁCIA DA COMUNICAÇÃO ENTRE A OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS E O CIDADÃO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso Superior em Gestão Pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, *Campus* Palmas como exigência à obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Aprovada em _____/_____/_____

BANCA AVALIADORA

_____
Profº Esp. Luiz Antônio Lopes Toledo – Orientador
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Tocantins

_____
Profª Ma. Ana Carolina Nogueira Falcão
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Tocantins

_____
Profº Me. Madson Teles de Souza
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Tocantins

Dedico a Deus, o único Digno de toda honra e toda glória.

AGRADECIMENTOS

Não existiriam razões para se empreender a busca por algo que não tivesse valor humano, principalmente na Gestão Pública. Acreditar no potencial das pessoas, oferecer empatia pela causa alheia e construir um legado duradouro que exerça real significado, de modo que, quando se olhe para trás, tenha-se prazer pelo passado. Assim sendo, cada pessoa que passa por nós, leva e deixa algo de bom.

Meu agradecimento cabe primeiramente a Deus, o idealizador da vida e principal artífice de tudo que sou.

Ao meu Orientador Professor Luiz Antônio Lopes Toledo, por acreditar em meu projeto, por compartilhar seu conhecimento, me incentivar e ser um canal de alegria e leveza para os dias mais difíceis.

Ao meu esposo Luthiani e à minha filha Laura, que foram tantas vezes compreensivos quanto à minha ausência.

Aos meus pais Fátima e Geraldino, por sempre acreditarem em meu potencial e incentivarem as minhas conquistas.

Aos amigos que, perto ou longe foram estímulo para que eu concluísse este trabalho.

A todos os professores que se dedicaram à minha formação acadêmica investindo tempo na construção do meu conhecimento.

A Honório Henrique e Keyla Soares pelo desprendimento e generosidade e pela contribuição na formatação dos gráficos.

A Odilon Helcias, Dalton Filho, Rafael Freitas e Magda Ferrara pela contribuição valorosa na formatação textual e tradução para a língua inglesa.

À Ouvidora Juliana Arraes que, além de cumprir seu papel de servidora pública, foi além, prestando total suporte à realização desta pesquisa.

É na comunicação que está o segredo da paz e da guerra, do poder da palavra literalmente dita, surgirá a brisa ou a tempestade.

Rita Macedo

RESUMO

O fortalecimento da participação popular tem sido uma das principais discussões pautadas nas esferas da administração pública e tem corroborado para o fomento à transparência e à busca por uma maior abertura ao controle social e a consequente prestação de contas dos órgãos públicos. Esta busca constitui-se se num dos principais desafios da gestão pública moderna: alinhar estrategicamente a missão de um órgão público às necessidades do cidadão, que pelo menos em tese, está cada vez mais exigente e participativo. Os órgãos públicos de controle, responsáveis pela fiscalização dos agentes da administração pública, desempenham essencial papel na condução e consolidação desse processo, uma vez que insurge como instrumento de empoderamento a ser utilizado pelo cidadão. A dinâmica e a eficácia da comunicação entre esses órgãos e o cidadão podem identificar o grau de sucesso a que essa participação popular está submetida. O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins é um órgão fiscalizador de controle externo e através de sua Ouvidoria estabelece o diálogo, promove a cidadania, bem como institucionaliza o cidadão como agente participativo da gestão pública, sendo um canal por meio do qual o cidadão pode manifestar-se contra irregularidades praticadas no âmbito da administração direta e indireta, na esfera estadual e municipal. Este estudo se propôs a analisar a eficácia da comunicação entre a Ouvidoria do Tribunal de Contas e o cidadão, identificando seus atores, descrevendo sua dinâmica, identificando a perspectiva do emissor, aqui qualificado como Ouvidoria e averiguando a satisfação do receptor, logo, o cidadão que utiliza seus serviços. A partir dessas premissas, buscou-se compreender como ocorre essa comunicação e investigar se existem falhas capazes de comprometer o exercício da cidadania e a promoção ao controle social e à participação cidadã na ratificação dos direitos e deveres democráticos.

Palavras – chave: Eficácia. Comunicação. Ouvidoria. Controle Social.

ABSTRACT

Strengthening of popular participation has been one of the main discussions guided in the spheres of public administration and has contributed to the promotion of transparency and the search for greater openness regarding social control as well as provision of public agencies accounts. This search is based upon one of the most challenging modern governance: strategically align the mission of a public agency to the citizen needs, which at least in theory, has been increasingly more demanding and participatory. Public control agencies responsible for the supervision of the government agents play an essential role in guiding and consolidating this process, since it emerges as an empowerment tool to be used by the citizen. The dynamic and effective communication between these agencies and the citizen can identify the degree of success in which this popular participation is submitted. The Tocantins State Court of Auditors - SCA is a supervisory agency of external control and through its Ombudsman establishes dialogue, promotes citizenship as well as institutionalizes the citizen as a participatory agent of public management by being a channel through which the citizen can speak out against irregularities under the direct and indirect administration in the state and municipal level altogether. This study aimed to examine the effectiveness of communication between the Ombudsman TEC - TO and citizens, identifying its agents, describing its dynamics by identifying the issuer's perspective, here qualified as Ombudsman and ascertaining the receiver satisfaction, it is to say, the citizen using their services. As far as these premises are concerned, we sought to understand how this communication takes place and investigated whether there are holes that can compromise the exercise of citizenship; the social control promotion or citizen participation in the ratification of democratic rights and duties.

Key - words: Effectiveness. Communication. Ombudsman. Social control.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Controle Social e Controle Institucional 24
Figura 2 - Tela inicial de acesso ao SICAP 42
Figura 3 - Acesso ao SICAP Contábil Certidão 43
Figura 4 - Acesso à Certidão Negativa de Contas julgadas irregulares 43
Figura 5 - Acesso ao Boletim Oficial do TCE – TO 44
Figura 6 - Downloads da lista de documentos para gestores.....44
Figura 7 - Acesso ao CADUN – Cadastro Único das Unidades Jurisdicionadas.....45
Figura 8 - Acesso ao SICOP –- Sistema de Comunicação Processual.....45
Figura 9 - Acesso à ferramenta ACD 46
Figura 10 - Tela de acesso para o acompanhamento do número da demanda 48
Figura 11 - Salas de atendimento ao cidadão.....54
Figura 12 - Sala da Ouvidora e sala de treinamento 54
Figura 13 - Organograma funcional da Ouvidoria 55
Figura 14 - Tela inicial do site da Ouvidoria do TCE - TO. 56
Figura 15 - *Print screen* da tela do aplicativo Cidadão TCE.....57
Figura 16 - *Print screen* da página da Ouvidoria no Facebook 58
Figura 17 - *Print screen* da página da Ouvidoria no Facebook 58

Quadro 1 - Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas penalidades 26

Diagrama 1 - Processo de comunicação da Ouvidoria.....59
Diagrama 2 - Processo de Comunicação da Ouvidoria.....61
Diagrama 3 - Processo de Comunicação da Ouvidoria.....62
Diagrama 4 - Processo de Comunicação da Ouvidoria.....62
Diagrama 5 - Processo de Comunicação da Ouvidoria.....64
Diagrama 6 - Processo de Comunicação da Ouvidoria.....65

Gráfico 1 - Quantas vezes você utilizou os canais de comunicação com a Ouvidoria do TCE – TO? 72
Gráfico 2 - O que motivou você a procurar a Ouvidoria? 72
Gráfico 3 - Como soube da existência do canal? 73
Gráfico 4 - Qual o canal de comunicação você utilizou?.....73

Gráfico 5 - Qual o tipo de demanda você apresentou? 74
Gráfico 6 - Você se sentiu incomodado ou inseguro (algum tipo de medo) por ter procurado a Ouvidoria do TCE - TO?.....75
Gráfico 7 - Desfecho da manifestação 76
Gráfico 8 - Facilidade de acesso aos serviços da Ouvidoria 77
Gráfico 9 - Clareza na apresentação dos itens do questionário no site 77
Gráfico 10 - Facilidade no preenchimento dos itens do questionário no site.....78
Gráfico 11 - Tempo de resposta da Ouvidoria à sua solicitação 79
Gráfico 12 - Tempo de resposta dos departamentos competentes para atender sua manifestação 79
Gráfico 13 - Atendimento/tratamento recebido da equipe da Ouvidoria 80
Gráfico 14 - A Ouvidoria contribui para a transparência do TCE - TO? 81
Gráfico 15 - A Ouvidoria contribui para a garantia do direito ao acesso à informação? 81
Gráfico 16 - Caso necessário, você utilizaria Ouvidoria do TCE - TO?.....82
Gráfico 17 - Você recomendaria a Ouvidoria do TCE- TO para alguém? 83

LISTA DE SIGLAS

ACD	Acompanhamento Processual de Decisão
CADUN	Cadastro Único das Unidades Jurisdicionadas
CF	Constituição Federal
CGU	Corregedoria Geral da União
FORMAP	Programa de Formação de Agentes Públicos
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião e Pesquisa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei do Orçamento Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PPA	Plano Plurianual
SICAP	Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública
SICOP	Sistema de Comunicação Processual
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TIC's	Tecnologias de Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO **12**
2 REVISÃO DE LITERATURA **16**
2.1 A origem da democracia e seus preceitos **16**
2.1.1 Democracia contemporânea – participativa 17
2.2 Organização Político – Administrativa do Brasil **18**
2.2.1 Controle das ações governamentais **18**
2.3 Controle Social: origem, conceito, mecanismos e formas **19**
2.3.1 Mecanismos de Controle Social 20
2.3.2 Formas de Controle Social 23
2.3.3 Controle Social no Brasil – ratificação da cidadania 23
2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal – instrumento de Controle Social **25**
2.5 Accountability e democracia **30**
2.5.1 *Accountability* no Brasil 31
2.6 Lei de Acesso à Informação (LAI) - um avanço na democracia **32**
2.7 Comunicação organizacional – desafios da gestão contemporânea **33**
2.7.1 A eficácia da comunicação na Gestão Pública – o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação como fomento à cultura de transparência 35
2.8 Tribunais de Contas – um breve histórico de sua instituição no Brasil **37**
2.8.1 O papel dos Tribunais de Contas no Brasil 38
2.8.2 Os Tribunais de Contas e a Accountability – criação das Ouvidorias Públicas 40
2.8.3 O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e sua Ouvidoria 42
3 METODOLOGIA **49**
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS **53**
4.1 Dinâmica da comunicação entre a Ouvidoria do TCE – TO e o cidadão **56**
4.2 Perspectivas da Ouvidoria do TCE – TO em relação à participação do cidadão – Entrevista semiestruturada **65**
4.3 Satisfação do cidadão em relação à comunicação com a Ouvidoria e ao tratamento de suas demandas – questionários enviados aos usuários **71**
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS **84**
REFERÊNCIAS **88**
APÊNDICE - A **95**
APÊNDICE – B **97**
APÊNDICE - C **101**

1 INTRODUÇÃO

A Gestão Pública contemporânea contracena com os mais diversos desafios e o dinamismo da globalização torna célere e urgente a necessidade de readequação das formas de gerir a coisa pública. Com o advento das novas tecnologias de informação, o cidadão, antes recluso, dormindo à sombra de fragmentos maquiados dos atos públicos, agora é despertado pelo grito da era da informação e do conhecimento.

Um dos fatores que desencadeia este despertar, passa pelos caminhos ou descaminhos que a sociedade atual se depara. A aplicação dos recursos públicos e a prestação de contas dos mesmos constituem-se num dos principais vértices dos debates atuais, uma vez que a sociedade brasileira encontra-se acometida por ondas de corrupção, descaso e irresponsabilidade fiscal com o erário público, deixando impresso, um saldo de perplexidade e um sentimento de impunidade.

Um governo democrático exige e apóia que seu povo interaja na condução e na administração de sua nação e o faça de forma transparente e participativa. As premissas dessa discussão são as de que a sociedade pode e deve intervir no processo da gestão, de modo a validar sua participação e garantir seu empoderamento, através da legitimação de seus direitos coletivos e ratificação de seus deveres democráticos.

Em contrapartida, os órgãos da Administração Pública, pautados e subjugados pelas novas legislações, que promovem tal empoderamento, vêem-se impelidos a adequar-se a tais mudanças, viabilizando o acesso às informações e promovendo a transparência e a prestação de contas (*accountability*) dos atos públicos.

No Brasil, a promulgação da Constituição de 1988 e consequentemente da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação estabeleceram um marco importante no processo de democratização da administração pública, criando instrumentos que possibilitam ao cidadão empreender o controle social e legitimam a fiscalização popular, munindo a sociedade de mecanismos que promovem a participação e interação com o poder público, fomentando a transparência e a descentralização na gestão.

Um governo é democrático, quando compreende que o cidadão é tanto a matéria prima, quanto o fundamento e o produto da administração pública e que,

promover a democracia é promover a cidadania e o respeito aos princípios morais, políticos e sociais de um povo que carrega em si, a sua soberania.

Nesse contexto de inovação e renovação dos paradigmas sociais e políticos, figura o papel dos Tribunais de Contas, os quais têm suas competências atribuídas no Artigo 71 da Constituição Federal de 1988. Tais cortes são os órgãos oficiais de controle social, que atuam no sentido de controlar a legalidade dos atos da Administração Pública bem como tornar público a validação desses atos, divulgando as boas práticas administrativas, aproximando assim, a sociedade civil do clã governamental.

Dentro dos Tribunais de Contas, e advindas deles, estão as Ouvidorias Públicas, que são as organizações responsáveis por efetivar a comunicação e promover o diálogo entre o cidadão e os órgãos estatais, além de dar ciência das demandas apresentadas pela sociedade.

Este trabalho foi desenvolvido no âmbito da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO), sendo um órgão subordinado à Presidência dessa Corte. A Ouvidoria foi criada em Julho de 2005 e constitui-se em um canal de comunicação e diálogo, através do qual o cidadão pode apresentar suas demandas e tornar-se efetivo no combate à corrupção, aos desvios e a má aplicação dos recursos públicos.

A Ouvidoria do TCE-TO capta as demandas do cidadão, as decodifica em termos legais e jurídicos, devolvendo-as em forma de prestação de contas e responsabilização política, constrangendo os governantes à responsabilidade de suas ações.

O incentivo à participação popular e ao controle social cidadão vem sendo amplamente difundido nas práticas da gestão pública contemporânea, porém, a de se convir que, apesar de todo esforço empreendido, ainda existam lacunas expressivas relacionadas à forma como se dá essa participação e se de fato, existe uma preocupação com o fomento ao controle social nos órgãos públicos.

Uma vez que o Tribunal de Contas exerce um papel indispensável na fiscalização dos atos públicos, na condução e na ratificação dos direitos da democracia e da cidadania, que a temática transparência é imediata e que as Ouvidorias são um instrumento de extrema importância no cenário do controle social, realizar o estudo da eficácia da comunicação organizacional, é igualmente

fundamental e relevante, pois a dinâmica atual propõe transformações cada vez mais significativas.

Cabe ainda enfatizar, que estudar esse tema preconiza a constante busca pelo aperfeiçoamento e progresso da gestão pública, que é um dos pressupostos da administração contemporânea, que busca a excelência como um dos princípios fundamentais.

Relevante também e não menos valorosas, são as convicções de cidadania pelas quais, foram pautadas essa pesquisa, pois, enquanto se assiste a crise ética e moral a qual o país enfrenta, procurou-se contribuir na busca pelo resgate da imagem do Estado Democrático de Direito, que propõe a dignidade, o respeito aos direitos humanos e suas garantias fundamentais.

Diante desse contexto, esta pesquisa analisou o processo da comunicação entre a Ouvidoria do TCE-TO e o cidadão e para tanto estabeleceu como objetivo geral, analisar sua eficácia.

A fim de alcançar tal objetivo, esta pesquisa elencou três objetivos específicos, sendo eles: descrever a dinâmica da comunicação entre a Ouvidoria do TCE – TO e o cidadão, identificar a perspectiva da Ouvidoria do TCE – TO em relação à participação do cidadão nessa dinâmica e averiguar a satisfação do cidadão em relação à comunicação com a Ouvidoria e ao tratamento de suas demandas.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: o capítulo 1 discorre sobre a introdução, abordando-se o cenário contemporâneo da estrutura democrática e seus desafios, passando pela caracterização do objeto de estudo e apresentação do tema proposto, seguido da argumentação e justificativa de sua relevância. Por fim, apresenta-se o objetivo geral e os objetivos específicos elencados, a fim de que seja possível alcançar a realização do estudo proposto.

No capítulo 2 foi construída a fundamentação teórica que corrobora para a realização deste estudo. Para fundamentá-lo, foram utilizadas como fontes literárias, autores como Norberto Bobbio, Dalmo de Abreu Dallari, Fernando Luiz Abrucio, Guillermo Alberto O'donnell, entre outros, bem como foi utilizado o vasto aporte legislativo vigente no país. Esta fundamentação abordou temas relevantes ao embasamento deste estudo, como a origem da democracia e seus preceitos, democracia participativa e organização política no Brasil, controle social e seus mecanismos, eficácia da comunicação organizacional e utilização das tecnologias da

informação, no fomento à cultura da transparência. Estes temas contribuíram para elucidar a pretensão desse trabalho.

O Capítulo 3 apresenta a caracterização e classificação da pesquisa, abordando sua metodologia e apresentando os instrumentos de coleta de dados utilizados. Este capítulo também descreve as etapas e ações executadas com o fim de buscar respostas aos objetivos propostos neste estudo.

No capítulo 4 são apresentados os dados coletados na pesquisa, realizada uma análise e discussão dessas informações e apresentados os resultados obtidos através desse trabalho.

Por fim, o capítulo 5 apresenta as considerações finais sobre este estudo e as observações feitas a partir da análise dos dados obtidos.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 A origem da democracia e seus preceitos

Bobbio (1986) caracteriza a democracia como um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que determinam a posição dos atores na tomada de decisão, que deve ser pautada na vontade da maioria, e estabelecem quais mecanismos serão utilizados nesse processo. O autor ainda salienta que, ao se definir democracia dessa forma, faz-se necessário garantir também os direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, e de associação, os quais validarão o ideal de estado democrático.

A democracia é um sistema de governo originado da Grécia Antiga, mais precisamente na cidade de Atenas que se estabelece através de instrumentos de participação direta ou indireta, os quais ratificam a soberania de um povo. É um modelo baseado na igualdade, liberdade e proteção dos direitos individuais e coletivos, opondo-se à forma autocrática de governo que prevaleceu no cenário político até por volta do século XVIII (DALLARI, 1998).

Ainda de acordo com o autor, a ideia de Estado Democrático nasceu das lutas contra o absolutismo e se apoia na necessidade de organização do Estado, que deve prover proteção aos direitos de seu povo e sofreu influência das ideias gregas. Destaca também que, para que a democracia se estabeleça, deve se basear nos seguintes princípios: supremacia da vontade popular, na qual a vontade do povo sobrepõe os interesses individuais ou de grupos; a preservação da liberdade que remete ao poder de deliberar sobre si e seu patrimônio sem a intervenção do Estado e a igualdade de direitos que prevê o tratamento igualitário a todos os homens no exercício de seus direitos, sem distinção de qualquer natureza.

Abrucio e Loureiro (2004) citam três ideais, nas quais se firmam a democracia: um de que o poder provém da vontade de seu povo, que é soberano, outro, de que deve haver responsabilização dos atos públicos de seus governantes através da prestação de contas e por fim de que o exercício das atribuições governamentais deve ser limitado pela atribuição de regras que imponham seu espaço de atuação.

Sendo assim, dentro desses ideais, figuram formas de validação da democracia, a saber: o pleito eleitoral, através do qual se ratifica a cidadania e a participação popular, a fiscalização durante o exercício do mandato e o

estabelecimento de normas que delimitem a atuação estatal (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

2.1.1 Democracia contemporânea – participativa

O cidadão dos dias atuais tem características muito mais perceptivas e como já fora observado, o processo de globalização mundial e a multiplicação e modernização dos meios de comunicação, bem como das tecnologias de informação, o tornam muito mais propenso a buscar sua autonomia e a reivindicar sua atuação na administração pública (ANDRADE, 2009).

O conceito hodierno de democracia participativa fundamenta-se na ideia da manifestação do poder soberano de um povo e no alcance da pluralidade dos direitos e deveres do cidadão. Conforme Perez (2004) o conceito remete-se à perspectiva de intervenção do cidadão no processo de tomada de decisão e de abertura do Estado à participação popular, contando com instrumentos institucionais como a iniciativa popular de leis, o referendo e o plebiscito. De acordo com o autor, a democracia participativa está hoje entre as principais premissas para a concretização do regime democrático.

Ainda de acordo com ideia de Perez, essa participação popular na configuração democrática incide sobre todas as funções estatais e poderes:

> O Legislativo abre-se ao referendo, ao plebiscito e à iniciativa popular de leis, devendo contar também com a colaboração dos cidadãos no exercício da fiscalização do Executivo. O Judiciário passa a contar com diversos instrumentos participativos tais como as ações populares, os mandados de segurança coletivos, dentre outros (PEREZ 2004, p. 35).

A democracia contemporânea não se configura mais como o exercício de meras formalidades previstas nas leis. O pensamento cidadão moderno evoluiu e exige efetiva participação na condução da administração pública e na defesa de seus interesses e direitos democráticos, como observa Andrade (2009, p. 19) em suas palavras:

> Destarte, não mais se contenta o povo em ser representado por presidentes, governadores, prefeitos, deputados, senadores e vereadores. O povo quer, e exige estar presente na arena política como protagonista dos fatos sociais e políticos, exercendo diretamente o poder, por instrumentos institucionais adequados, mediante controle social, com vistas ao aperfeiçoamento da substância material da democracia através de

> políticas públicas, não mais se contentando com o aspecto meramente formal de igualdade, e direitos fundamentais extraídos por negação.

No Brasil essa evolução deve-se às conquistas oriundas da Constituição Federal de 1988 e das Leis Complementares que se seguiram, que fortaleceram o sentimento de cidadania e aparelharam a sociedade de instrumentos que promovem essa participação.

2.2 Organização Político – Administrativa do Brasil

A Constituição Federativa de 1988 prevê que a organização político – administrativa no Brasil se dará sob a forma republicana de governo, sob o regime presidencialista e federativo formado por quatro componentes autônomos, a saber: União, Estados, Distrito Federal e municípios (CGU, 2012).

> O Brasil é uma República Federativa Presidencialista, formada pela União, Estados, Distrito Federal e municípios, em que o exercício do poder é atribuído a órgãos distintos e independentes, submetidos a um sistema de controle para garantir o cumprimento das leis e da Constituição (BRASIL, 2016).

Diante dessa autonomia, ainda faz-se necessário a divisão do Estado em três poderes distintos para que a soberania popular garantida pela Constituição possa ser preservada. Assim sendo, o Estado brasileiro está divido em Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. O Poder Executivo exercendo a função administrativa do Estado, o Poder Legislativo com a função de “legislar e realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União e o Poder Judiciário deve julgar, dizer o direito no caso concreto” (CGU, 2012 p. 14).

2.2.1 Controle das ações governamentais

Uma vez designado o papel de cada ente da federação e atribuídas as funções de cada Poder da República, para que o sistema federativo opere de maneira eficaz e para que seus governantes possam exercer uma gestão efetiva e transparente, faz-se necessário a atribuição de diversas formas de controle. A Controladoria Geral da União (CGU) discorre sobre esses tipos de controle e afirma que o ato de controlar, significa verificar se a atividade governamental cumpriu sua

finalidade pública, se obedeceu às leis e princípios que regem a administração pública (CGU, 2012).

De acordo com a CGU, o controle institucional, é o controle exercido pela própria Administração Pública e por organizações privadas, e cabe particularmente ao Congresso Nacional, que é responsável pelo controle externo, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União e a cada Poder, por meio de um esquema de controle interno. Já o controle interno, é exercido através das Controladorias Gerais, que além dessa função, promovem ações voltadas ao fomento da transparência e ao combate à corrupção.

Outros órgãos públicos também agem no controle dos atos governamentais, prevenção e combate à corrupção e fomento à transparência como o Ministério Público, Tribunais de Contas, Polícia Federal, entre outros (CGU, 2012).

2.3 Controle Social: origem, conceito, mecanismos e formas

Mesmo e apesar do controle efetivamente exercido pela própria Administração, torna-se estritamente necessário, que a sociedade também se organize na prática do controle, entendido aqui como controle social.

O conceito de controle social ainda carece de delimitação de suas atribuições uma vez que o cidadão ainda se encontra incipiente na prática de fiscalização e monitoramento da administração pública, razão pela qual, ainda deve-se empreender o estímulo ao desempenho dessa função.

De acordo com a ideia de Silva (2002) a gênese do controle social vem da sociologia e remete-se a ideia de controle originado na sociedade e organizado em grupos de interesses que estabelecerão normas de condutas sociais e proporão um sistema dinâmico de punições. Ainda em função do controle social, o autor afirma que, diferentemente da conotação negativa que carrega o termo controle, que pode ser visto frequentemente com essência punitiva, o conceito de controle social, deve ser observado da ótica da possibilidade de representação dos grupos sociais no regime democrático de uma sociedade.

O controle na Administração Pública surge como uma necessidade de readequação das metas governamentais e é uma das atribuições administrativas previstas nas Escolas Clássicas da Administração, propostas por Henri Fayol e Frederick Taylor. Esta abordagem prevê a aplicação do termo como uma

necessidade para o alcance de resultados em uma organização, ou seja, para que uma organização seja efetiva, torna-se necessário controlá-la para que suas metas e objetivos previstos no planejamento possam ser alcançados (SILVA, 2002).

Ribeiro Filho et al. (2008), afirma que a organização da sociedade em grupos de representação com o objetivo de exercer fiscalização da administração pública, promove a inibição da corrupção e da prática de irregularidades na gestão. Conforme a explanação desses autores, a redação da Emenda Constitucional nº. 19/98 dispõe a compreensão de controle direto dos recursos públicos da seguinte forma:

> § 3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
> I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas à manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
> II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
> III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo e cargo, emprego ou função na administração pública (BRASIL, 1998).

Ainda de acordo com os autores, o controle social depende da atribuição de aspectos e traços culturais ou comportamentais que se conciliam na formação econômica, social e educacional de uma sociedade e que esse controle será favorecido através da atuação da mídia e de seus meios de comunicação, incluindo a internet, que se tornaram uns dos principais mecanismos de participação social contemporânea. Além disso, será beneficiado também pela efetiva atuação das ouvidorias e linhas diretas de denúncia que possibilitarão o fomento à transparência e a prestação de contas na administração pública (RIBEIRO FILHO *et al.*, 2008).

Andrade (2009 p. 19) apresenta o controle social como sendo o exercício de poder da sociedade sobre o Estado, através de práticas de “democracia participativa como o orçamento participativo, referendo, plebiscito, iniciativa popular de lei, conselho gestor e Ouvidoria pública.

2.3.1 Mecanismos de Controle Social

A cartilha da CGU apresenta alguns mecanismos para o exercício do controle social e afirma que ele pode ocorrer tanto no planejamento quanto na execução das ações do Governo.

Controle Social do Planejamento Orçamentário: este controle é exercido por meio do planejamento que é feito através de três instrumentos:

A) Plano Plurianual – PPA

O Plano Plurianual, previsto no artigo 165 da Constituição Federal, tem a atribuição de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada, com a vigência de quatro anos. Mota (2009) aponta que o PPA tem importância fundamental no ciclo orçamentário, uma vez que serve de base orientadora para a elaboração de políticas públicas e programas nacionais de governo. Ainda enfatiza que no PPA deve estar retratadas todas as diretrizes governamentais, inclusive aquelas abordadas por ocasião de campanhas eleitorais.

B) Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, também um instrumento previsto na CF/88, consiste em dispositivo orientador da Lei de Orçamento Anual – LOA, que compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e dispõe sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Nascimento e Debus (2009) destacam que a LDO deverá designar os critérios necessários à devida aplicação dos recursos de modo a garantir o efetivo alcance das metas e objetivos estabelecidos no PPA, funcionando como um elo entre esse e os orçamentos anuais da administração pública.

De acordo com Mota (2009 p. 28), com o advento da LFR, a LDO passou a ter importância maior ainda, pois lhe foram atribuídas novas funções as quais ele destaca: “o equilíbrio entre receita e despesa, formas de limitação de empenho, anexo de metas e riscos fiscais”.

C) Lei do Orçamento Anual – LOA

Nas palavras de Nascimento e Debus (2009, p. 19), a Lei de Orçamento anual consiste no “mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, cuja principal finalidade é administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas.” Trata-se de uma Lei elaborada de acordo com as diretrizes estabelecidas no PPA e as metas e prioridades definidas na LDO.

A LOA estima as receitas e fixa as despesas do governo para o ano seguinte, devendo ser elaborada e encaminhada pelo poder Executivo ao poder Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvida para sanção até o encerramento da sessão legislativa (MOTA, 2009).

A CF/88 em seu artigo 165, § 5º estabelece que a LOA disporá sobre:

> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
>
> II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
>
> III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

Controle Social da Execução das despesas públicas: ao término do ciclo de elaboração orçamentária, segue-se a fase da execução, onde a participação da sociedade é fundamentalmente necessária para que a aplicação dos recursos se dê de forma correta.

> Nosso ordenamento jurídico estabelece algumas regras para que as despesas não se realizem arbitrariamente. Essas regras estão contidas, principalmente, na Lei das Finanças Públicas, a Lei n.º4.320/1964, na Lei das Licitações, a Lei n.º 8.666/1993 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar n.º 101/2000 (CGU, 2012 p. 20).

2.3.2 Formas de Controle Social

Ainda de acordo com a CGU, o controle social também pode ser exercido pelos conselhos de políticas públicas ou diretamente pelos cidadãos de forma individual ou organizados em grupos de representação.

Controle Social exercido pelos conselhos: os conselhos são áreas de exercício da cidadania, que abrem espaço para que o cidadão participe da gestão pública, e podem desempenhar funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria.

Controle Social exercido pelo cidadão, de forma individual ou organizada: cada cidadão, mesmo sem participar de conselhos pode ser um fiscal dos recursos públicos, devendo estar atento ao cumprimento das políticas públicas, denunciando possíveis irregularidades encontradas.

> A efetividade dos mecanismos de controle social depende essencialmente da capacidade de mobilização da sociedade e do seu desejo de contribuir. É de fundamental importância que cada cidadão assuma a tarefa de participar da gestão governamental, de exercer o controle social da despesa pública. Somente com a participação da sociedade será possível um controle efetivo dos recursos públicos, o que permitirá uma utilização mais adequada dos recursos financeiros disponíveis (CGU, 2012 p. 25).

2.3.3 Controle Social no Brasil – ratificação da cidadania

O Controle Social no Brasil surge das evoluções democráticas conquistadas a partir das reformas político – administrativas pelas quais o país atravessou e nasce como um avanço na cultura de cidadania e de valores sociais, fruto principalmente da instituição da Constituinte de 1988, que posiciona o cidadão no palco do cenário administrativo, institucionalizando – o como ator ativo da condução da gestão pública brasileira (ARRUDA; TELES, 2010).

Como dito anteriormente, as conquistas alavancadas pela publicação da CF/88, fortaleceram e fomentaram a participação popular e propiciaram ao cidadão, que ratificasse sua cidadania, se organizasse em grupos de representação e exercesse o controle social através dos meios disponíveis como “publicações obrigatórias, informativas, publicitárias, noticiosas, verificação *in loco* ou pela rede mundial de computadores” (ARRUDA; TELES 2010, p. 4).

Ainda de acordo com esses autores, esse avanço fez com que esse cidadão, agora protagonista, exercesse um controle mais efetivo em torno dos atos governamentais e dos gastos públicos e se tornasse participante individual e coletivo das decisões administrativas no Brasil, promovendo a transparência e a prestação de contas de seus representantes políticos e ainda fiscalizando a sua atuação.

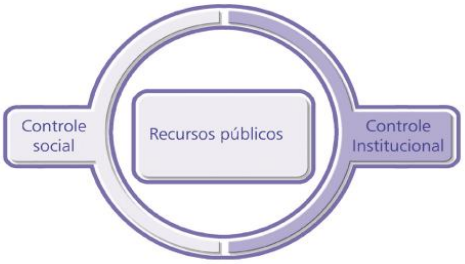
O conceito de controle social foi interpretado por eles como sendo:

> O envolvimento da sociedade nos assuntos do governo, por meio de um conjunto de ações previstas em lei, com o escopo de fiscalizar, monitorar e avaliar as condições de execução das políticas públicas bem como, acompanhar a realização dos gastos públicos inerentes (ARRUDA; TELES 2010, p. 4).

Para o Ipea (2010), para que haja ratificação do controle social na administração pública, tornam-se necessárias algumas reestruturações na configuração do cenário público voltadas ao nivelamento das classes sociais e sua representatividade, o que tornaria igualitário as demandas de todos os grupos, sem beneficiar um grupo de mais ascendência ou prestígio. Ainda realça que deve haver ampla publicidade e abrangente acesso à informação, uma vez que, cidadãos conscientes e informados, exercerão sua fiscalização de forma mais contundente, bem como poderão apresentar suas demandas e cobrar por elas, de maneira mais eficaz.

De acordo com a CGU (2012), o fomento ao controle social no Brasil torna-se ainda mais necessário devido à sua extensa área territorial e à descentralização geográfica dos órgãos públicos, o que torna o monitoramento dos gastos públicos e a fiscalização das ações governamentais, uma missão que só será possível, com o apoio da sociedade, sendo o controle social um complemento indispensável ao controle institucional.

Figura 1 - Controle Social e Controle Institucional



Fonte: Controladoria Geral da União

Tavares (2013) discorre que o controle social advém da necessidade de melhoria na gestão dos recursos públicos e da otimização do controle das políticas públicas pela sociedade, que se configura na formação de sindicatos e associações de participação civil. Ainda de acordo com a autora, o controle social desencadeado pelo avanço das práticas democráticas, constitui-se num “mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania”, e conclui que o mesmo “pode ser considerado um complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores (TAVARES 2013, p. 1).

Tavares, Martins e Figueiredo (2016) apontam que a compreensão dos atos governamentais e a forma como são utilizados os recursos públicos, ainda necessitam de elucidação, e que Leis como a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação, constituem-se em recentes esforços para que o cidadão compreenda seu papel no controle social e seja provido de mecanismos que lhe possibilitem o seu exercício.

2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal – instrumento de Controle Social

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi proposta com o objetivo de estabelecer controle sobre as despesas da União, Distrito Federal, Estados e Municípios. A Lei, que é dada como um marco histórico na conjuntura brasileira, por se tratar de uma regulamentação a despeito dos gastos públicos, vem propor mais transparência e responsabilidade na conduta da aplicação do erário público (NASCIMENTO; DEBUS, 2001).

A Lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e segundo o § 1º do Artigo 1º dispõe:

> A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

De acordo com Nascimento e Debus (2001, p. 11), a LRF destaca que a ação planejada e transparente é aquela estabelecida através do planejamento prévio

e que estará sujeito à avaliação do poder legislativo, introduzindo uma nova perspectiva de equilíbrio nas contas públicas, chamado de “auto-sustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública.”

Ainda conforme o pensamento dos autores, a LRF veio fortalecer os instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal e viabilizar a relação entre o planejamento e a execução dos gastos públicos, que é o princípio do equilíbrio.

Além disso, a Lei impõe aos entes públicos, a prestação ininterrupta das contas públicas, bem como a devida responsabilização pela aplicação dos recursos provenientes da arrecadação, introduzindo limites na administração desses recursos, bem como incitando a transparência das ações governamentais (GUEDES, 2001).

Na Lei também estão previstas punições em caso de descumprimento de seus dispositivos, conferindo a esta legislação, além do caráter normativo, o caráter sancionatório. Essas punições estão previstas no artigo 73 da normativa e estão descritas na tabela abaixo:

Quadro 1 - Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas penalidades

Infração	Sanção/ Penalidade
Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º).
Ultrapassar o limite de despesa total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art. 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão

com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).	de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art. 22).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a despesa total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20; art. 24, § 2º; art. 59, § 1º, inciso IV).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não cumprir limite de despesa total com Pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (LRF, art. 70).	Proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e de obter garantias (LRF, art. 23, § 3º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII)
Não cumprir, até 2003, o limite de Despesa Total com Pessoal do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até dez por cento, se esta for inferior ao limite definido em lei (LRF, art. 71).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Deixar de reduzir o montante da Dívida Consolidada que exceda o respectivo limite, no prazo previsto em lei (LRF, art. 31, § 1º).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).Proibição de realizar operação de crédito, enquanto perdurar o excesso. Obrigatoriedade de obtenção de resultado primário, com limitação de empenho (LRF, art. 31, § 1º).
Exceder, ao término de cada ano, o	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art.

refinanciamento do principal da dívida mobiliária do exercício anterior (LRF, art. 29, § 4º).	4º, inciso VII)
Não obter o resultado primário necessário para recondução da dívida aos limites (LRF, art. 31,§1º, inciso II).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso III e § 1º).
Ultrapassar o prazo para o retorno da Dívida Mobiliária e das Operações de Crédito aos limites (LRF, art. 31, §§ 2º e 3º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).Proibição de receber transferências voluntárias (LRF, art. 31, §§ 2º e 3º).
Conceder Garantia em desacordo com a lei (LRF, art. 40).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII)
Conceder Garantia sem o oferecimento de contra-garantia determinada pela lei (LRF, art. 40, § 1º).	Detenção de três meses a um ano (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Conceder Garantia acima dos limites fixados pelo Senado Federal (LRF, art. 40 § 5º).	Nulidade do ato (LRF, art. 40 § 5º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
As entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias concederem Garantia, ainda que com recursos de fundos, (LRF, art. 40, § 6º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, § 9º).	Condicionamento de transferências constitucionais para o ressarcimento. Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados (LRF, art. 40, § 9º).
Não liquidar a dívida total que tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, § 10º).	Suspensão de acesso a novos financiamentos (LRF, art. 40, § 10º).
Contratar Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, em desacordo com a lei (LRF, art. 38).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

Realizar Operação de Crédito fora dos limites estabelecidos pelo Senado Federal (LRF, art. 32, § 1º, inciso III).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Realizar Operação de Crédito com outro ente da Federação, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (LRF, art. 35).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Não liquidar integralmente as Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro, especificamente até o dia 10 de dezembro de cada ano (LRF, art. 38, inciso II).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Receita de Operações de Crédito em montante superior ao das despesas de capital, no projeto da lei orçamentária (LRF, art. 12, § 2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII)
Aplicar Disponibilidade de Caixa em desacordo com a lei. (LRF, art. 43, §§ 1º e 2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não depositar, em conta separada das demais disponibilidades de cada ente, as Disponibilidades de Caixa dos regimes de previdência social e não aplicá-las nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira (LRF, art. 43, § 1º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Aplicar Disponibilidade de Caixa dos regimes de previdência social em títulos estaduais ou municipais, ações e outros papéis de empresas controladas e conceder empréstimos aos segurados e ao Poder Público (LRF, art. 43, § 2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII)

Inscrever, em Restos a Pagar, despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda o limite estabelecido na lei (LRF, art. 42 e art. 55, inciso III, alínea "b").	Detenção de seis meses a dois anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º, inciso XVI).
Não cumprir, até 2002, o limite de Despesa com Serviços de Terceiros do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício de 1999 (LRF, art. 72).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201 de 27/02/67, art. 4º, inciso VII).

Fonte: Secretaria da Fazenda (2016)

O advento dessa Lei veio fortalecer o processo de evolução da democracia no Brasil uma vez que se constitui numa fundamental ferramenta de transparência e através dos seus dispositivos possibilitam o controle social e a devida prestação de contas dos entes governamentais.

2.5 *Accountability* e democracia

Em linhas gerais, o termo *accountability* não possui significação e atribuição consensual entre o aporte teórico existente, assumindo diversas perspectivas e abordagens e por tratar-se de uma discussão relativamente embrionária em face de outras temáticas, ainda carece de delimitação de suas atribuições (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

O pensamento de Rocha (2013) delineia que o ingresso e a discussão desse tema na literatura atual, vieram do processo de evolução da democratização da sociedade, o qual trouxe consigo muito mais que anseios políticos ou de representatividade, e que a nova configuração do sistema político e administrativo compõe um dos empenhos mais importantes da gestão pública que é o de tornar os governos cada vez mais transparentes e responsivos.

Entende-se, através do pensamento de Rocha (2011), que a busca por mecanismos que favoreçam a prestação de contas no setor público, vai além do mero exercício desses direitos. Deve haver reciprocidade entre o cidadão de exigir e exercer a fiscalização do poder público e a contrapartida do governo, que ofereça transparência na prestação de contas de suas condutas. Ainda segundo o autor,

accountability e democracia estão intimamente ligadas uma vez que, para que se fortaleça a democracia é necessária a conscientização da participação popular no processo de responsabilização política.

O'donnell (1998) e Rocha (2013) classificam *accountability* em dois aspectos: *accountability* vertical, que pauta sobre o controle do cidadão sobre os governos e os governantes, tendo como principais mecanismos o direito ao voto, plebiscito e referendo, e a *accountability* horizontal, que advém da reciprocidade de fiscalização entre os poderes e da atuação dos Tribunais de Contas, Controladorias e agências fiscalizadoras.

Ceneviva (2006) explana a perspectiva da sanção em relação aos mecanismos da *accountability*, ou seja, a possibilidade de atribuir punição ao governante, deixando essa, segundo o autor, de corresponder a uma mera noção de justificação e responsabilização dos atos praticados, figurando também como agente penalizadora dos agentes públicos.

2.5.1 *Accountability* no Brasil

Paludo (2012) defende que, apesar de existir uma conjuntura de fragilidade no contexto de *accountability* no Brasil, é fundamental destacar que existe uma ascensão na prática de investimento em tecnologias de informação e disponibilização de informações nos portais públicos.

Segundo Pinho e Sacramento (2009), o Brasil atravessa uma transição de valores e os novos paradigmas favorecem ou desfavorecem o processo de *accountability* na medida em que se alternam as características da democracia moderna.

Como afirma Campos (1990, p. 6), "Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a accountability. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor".

Se de um lado, a adoção de novas tecnologias implica em uma maior transparência e possibilidade de controle social, que estabelecerá o papel de cada ator no cenário da administração pública, de outro, ainda permanecem os traços tradicionais de uma cultura clientelista que tem arraigada em si, o conceito de

facilidade aliado ao assistencialismo político de seus governantes. (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

2.6 Lei de Acesso à Informação (LAI) - um avanço na democracia

O processo de consolidação do regime democrático no Brasil continua avançando e inúmeros esforços têm sido feitos para que haja maior participação do cidadão e efetivo controle na administração pública, objetivando torná-la cada vez mais transparente e eficaz. Uma das mais importantes conquistas da democracia brasileira recente foi a promulgação da Lei nº 12.527, também chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI). A LAI foi sancionada em 08 de novembro de 2011, fruto de discussões no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção - órgão vinculado à Controladoria Geral da União (CGU) e veio regulamentar o disposto no inciso XXXIII do art. 5º, e no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da CF/88 (CGU 2011). O art. 5º da CF/88 dispõe que todos têm direito a receber informações dos órgãos públicos seja em caráter particular ou de interesse coletivo.

A cartilha da Controladoria Geral da União destaca que um cidadão bem informado é capaz de conhecer melhor os seus direitos e participar de maneira diligente da tomada de decisões que incide sobre ele (CGU 2011). Ainda salienta que a implantação da LAI, trouxe uma mudança nos paradigmas da cultura da informação que de cultura do segredo passa a cultura de acesso. Afirma que, “na cultura de segredo a informação é retida e, muitas vezes, perdida. A gestão pública perde em eficiência, o cidadão não exerce um direito e o Estado não cumpre seu dever” (CGU, 2011, p. 12). Enquanto que, na cultura de acesso, os agentes públicos são conscientes de que a informação é um bem público e que o Estado tem o dever de disponibilizá-la de maneira acessível e inteligível, favorecendo a transparência e a inclusão do cidadão (CGU 2011).

O objetivo da LAI é a propagação de uma cultura de transparência, com o incremento das informações disponibilizadas ao público (CGU, 2012).

A Lei representa um avanço em matéria de transparência, pois aumenta e fortalece os mecanismos de controle social e *accountability* uma vez que, ao disponibilizar informações ao cidadão, a administração pública o habilita a participar

plena e efetivamente da gestão, bem como a exercer sua cidadania de forma autêntica e legítima.

2.7 Comunicação organizacional – desafios da gestão contemporânea

A globalização mundial e a consequente evolução dos meios de comunicação, bem como a ascensão das mídias de rede virtual, ocasionaram transformações significativas na forma de comunicação das empresas, sejam elas públicas ou privadas. O que se configura atualmente, não passa apenas pela ótica da preocupação com a qualidade da mensagem, com a satisfação do cliente ou usuário, no caso das empresas públicas, e com o melhor mecanismo para estabelecer a comunicação com o público – alvo da organização, pois esta se tornou uma visão limitada quando compreendida da ótica da complexidade das organizações (CARDOSO, 2006).

Ainda de acordo com o autor, tais transformações culminam na mudança dos paradigmas organizacionais e impelem à reestruturação das formas de relacionamento das organizações e adaptação dessas ao novo contexto de interação que adveio da nova realidade virtual e da era da informação e do conhecimento. Essa interação eleva a posição do consumidor/cliente/usuário a um nível de maior destaque no cenário das organizações, que passam a dar ênfase, não mais aos meios de produção, mas à alimentação do sistema de interlocução dos mais variados níveis, como a comunidade, os agentes governamentais, fornecedores e também outras organizações, dando à comunicação organizacional, o *status quo* de, nas palavras do autor, ferramenta estratégica de gestão.

> A realidade virtual é capaz de aproximar pessoas de todas as partes do mundo pela informação e, ao mesmo tempo, isolar os indivíduos do convívio profissional, modificar as relações de trabalho e as formas de consumo e transformar a concepção dos conceitos de trabalho e de empresa. (CARDOSO, 2006 p. 1127)

Em relação à dimensão que a comunicação organizacional toma neste contexto de mudanças, o autor destaca que ela deve ser vista em sua totalidade e como componente atrelado a todas as ações de uma organização e que a mesma não se limita mais à produção de meios de comunicação disponibilizados à organização e ao cliente, e que deve levar em consideração todos os demais aspectos relacionados à cultura e ao clima organizacionais.

Rudimar Baldissera (2011) discorre que a comunicação organizacional pode ser vista sob a ótica de três dimensões. A primeira ele chama de organização comunicada, a qual o autor caracteriza como sendo as informações e mensagens selecionadas pela organização que servirão de aporte para a construção positiva de sua imagem junto ao receptor, ou seja, a organização escolhe aquelas informações que darão visibilidade e publicidade. A segunda dimensão, ele caracteriza como organização comunicante, através da qual existe a interferência de agentes externos na comunicação organizacional e que de alguma forma ou em algum nível interferem no controle do escopo da comunicação planejada e podem levar a organização a ter que se reestruturar. O terceiro nível apresentado pelo autor é o da organização falada, que se configura como "processos de comunicação informal indiretos, aqueles que se realizam fora do âmbito organizacional e que dizem respeito à organização" (BALDISSERA 2011, p. 119). Em outras palavras, trata-se da comunicação informal que ocorre em ambientes neutros à organização sobre os quais a mesma não pode ter controle direto. O autor ainda enfatiza que toda comunicação, que de algum modo estiver relacionada à organização, pode ser considerada como comunicação organizacional.

Em relação à dinâmica comunicacional, Oliveira e Alencar (2014) consideram que a interferência externa na comunicação, dada pelas mudanças de caráter social, econômico, cultural e histórico, não podem ser desconsideradas quando se pensa em estratégias de comunicação organizacional. Ainda afirma que uma organização faz parte de um contexto, onde figura a interação entre a hierarquia, dando ênfase a valorização recíproca de seus colaboradores no processo da comunicação.

Ainda dentro da dinâmica comunicacional, as autoras consideram que as manifestações interpostas pelos colaboradores são vistas de forma negativa e são classificadas como ruídos que dificultam o processo de comunicação organizacional. Enfatizam ainda, que em sua percepção, esses ruídos fazem parte do processo e que são necessários, uma vez que a comunicação é um processo recíproco de ideias e percepções.

Ao escreverem sobre comunicação interna, as autoras consideram que esse processo deve englobar o relacionamento dos colaboradores com a organização e a relação entre seus diversos setores como também serem consideradas as relações de poder que se estabelecem por conseqüência da

dinâmica comunicacional e as percepções dos colaboradores envolvidos uma vez que esses possuem individualidades que são capazes de influenciar na qualidade da mensagem recebida. Sendo assim, o fato de uma exigência da organização ser questionada por parte dos colaboradores, não significa resistência ou desordem, traduzindo-se apenas como a capacidade de questionamento dos atores envolvidos.

Ainda de acordo com Oliveira e Alencar, existe uma interlocução entre a comunicação formal e a comunicação informal dentro de uma organização e que o ambiente organizacional se edifica baseado nas ações dos atores envolvidos e nas percepções e relações construídas através deles. Para eles a comunicação formal se constitui "dos processos intencionais, planejados e estruturados a partir dos objetivos, princípios e interesses da organização materializados em ações comunicacionais" enquanto que a comunicação informal "considera as manifestações espontâneas que ocorrem independentemente da estrutura formal" (OLIVEIRA; ALENCAR, 2014 p. 214).

2.7.1 A eficácia da comunicação na Gestão Pública – o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação como fomento à cultura de transparência

Conforme a contextualização de Lage et. al (2014), o conceito de comunicação pública no Brasil surgiu no final da década de 80, época em que o país atravessava a fase pós – ditadura, se redemocratizava e via sua identidade cidadã se consolidar através da instituição da Constituição de 1988, que garantiu liberdade de expressão, de imprensa e delimitou os direitos do cidadão e os deveres dos governantes, sendo necessárias mudanças na estrutura da gestão afim de acompanhar a evolução desse processo.

Ao remetermos ao conceito de eficácia da comunicação na Gestão Pública, devemos considerar alguns aspectos relevantes da cultura contemporânea. Como já descrito nesse trabalho, configura-se hoje uma conjuntura de acesso à informação e fomento à transparência. Temos um cidadão relativamente bem informado, opinativo e contestante cujas características incidem na maneira como se dá a comunicação de um órgão público, que se vê impelido a dispor de formas cada vez mais eficazes e transparentes para se aproximar do cidadão.

Conforme a ideia de Lage *et al* (2014), a comunicação dentro de uma organização, deve ser alinhada estrategicamente de modo a cumprir os objetivos instituídos em seu planejamento, e a cultura das organizações públicas seguem o

mesmo modelo, uma vez que, elencado o seu objetivo de prestar serviços de qualidade ao cidadão, essa comunicação institucional deve convergir para que seja alcançado tal objetivo. Os autores ainda salientam a necessidade de adequação dos órgãos públicos às novas tecnologias da informação e comunicação, afirmando que esses devem aproveitar todas as ferramentas disponíveis para otimizar esse diálogo.

Continuando em sua explanação, os autores destacam também a relevância de integralizar as diversas áreas do setor público e alinhá-las aos setores organizados da sociedade, de forma a facilitar a comunicação entre os diversos atores da administração pública, e afirmam que a excelência da gestão pública se atrela à excelência da comunicação.

> Nesse sentido destacamos a importância de se atrelar o planejamento estratégico e os planos de governo a um planejamento adequado de comunicação, instituindo mecanismos de *accountability* e arenas de discussão com a sociedade e demais atores da esfera pública (LAGE et. al, 2014 p. 2).

A adoção de novas tecnologias de informação e comunicação (TIC's) no cenário da gestão pública corroborou para a eficácia e melhoria dos canais disponíveis, como o crescente acesso às redes sociais e a popularização dos dispositivos móveis, otimizando o processo de prestação de contas e controle social (LAGE et. al. 2014).

O Programa de Governo Eletrônico brasileiro tem como objetivo utilizar as novas TIC's para aprimorar o acesso à informação e alçar as discussões sobre democracia, além de "dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais" (GOV.BR).

Ainda de acordo com o site Governo Eletrônico a política de Governo Eletrônico no Brasil cumpre um conjunto de diretrizes que operam em três frentes fundamentais: junto ao cidadão, na melhoria da sua própria gestão interna e na integração com parceiros e fornecedores, pretendendo transformar as relações do Governo com o cidadão.

De acordo com a interpretação de Sampaio (2009), governo eletrônico se refere à aplicação de TIC's às funções de governo que, aprimoram o desenvolvimento econômico e ampliam a qualidade dos serviços prestados aos

cidadãos, além de promoverem a transparência e a *accountability* nos órgãos públicos.

Sobre esse processo de adaptação, Vinhas, Manso e Silva (2012) discorrem que é necessário adotar um olhar sistêmico e que integre as TIC's, processos e sociedade de modo a fortalecer a governança dos projetos e alinhá-los estrategicamente com os objetivos de governo, fomentando a cultura da transparência, tão difusa na sociedade contemporânea.

Ao conceituar a comunicação pública, Oliveira (2003), destaca que a mesma refere-se à informação cidadã e à *accountability*, uma vez que as organizações públicas devem ser transparentes e permitir o acesso ao controle social e a fiscalização de seus atos públicos. A autora ainda define sua posição quanto à intensificação das relações entre os diversos setores da sociedade como um meio de promover a cidadania.

Lage et.al (2014), fundamenta que é necessário estabelecer conceitos basilares no processo de comunicação dos órgãos públicos com a sociedade e que para que se alcance a eficácia nesse diálogo, é fundamental que se oriente esse processo de acordo com o foco do interesse público e não do interesse de grupos isolados, isto é, alimente o conceito de que o acesso à informação é um direito adquirido pela coletividade.

2.8 Tribunais de Contas – um breve histórico de sua instituição no Brasil

De acordo com as palavras de Castardo (2007, p. 42) o Tribunal de Contas "é o órgão garantidor dos direitos fundamentais, pois fiscaliza a movimentação financeira e patrimonial do Estado, que, pela própria natureza exerce o Poder, ensejando órgãos limitadores desse poder".

A ideia embrionária de controle e a conseguinte instituição de tribunais de contas no Brasil derivam da época imperial, onde já se afigurava a necessidade de se acompanhar os processos de execução das despesas públicas e segundo Silva (2008) e Alejarra (2014), foi em meados de 1826 que o conceito de criação dos tribunais de contas surgiu pela primeira vez no Brasil. De acordo com os autores, a instalação do primeiro Tribunal de Contas no Brasil ocorreu em 17 de janeiro de 1893 e inicialmente tinha a função de examinar, revisar e julgar todos os procedimentos correlatos à receita e à despesa da União.

Ainda segundo o autor, a evolução das Constituições promulgadas no Brasil após esse período (1937, 1946, 1967), conferiu aos Tribunais de Contas funções como: realizar auditoria na execução orçamentária, registrar despesas e contratos, julgar as contas dos representantes públicos e emitir parecer prévio sobre as contas presidenciais, entre outras. Essas atribuições foram significativamente ampliadas com o advento da Constituição de 1988, a saber:

> Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas (ALEJARRA, 2014 p.1).

Castardo (2007) afirma que o controle externo das finanças públicas evoluiu consideravelmente com a CF/88, que conferiu aos Tribunais de Contas maior autonomia e confirmou seu caráter emblemático de órgão fiscalizador e inquiridor da administração pública.

A definição de Costa (2005) ressalta que os Tribunais de Contas, constituem-se num dos principais pilares do controle externo da Administração Pública e entidade fundamental para a gestão e a inspeção dos recursos públicos. Salienta ainda que, os Tribunais de Contas operam em parceria com a sociedade e objetivam viabilizar o exercício dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Conforme a percepção do autor, o balanço que ele faz a respeito da evolução das Cortes de Contas no Brasil é o de que essas conquistaram expressiva expansão no tocante à sua influência e atuação.

> Portanto, neste pouco mais de um século, contados de sua criação, verifica-se entre idas e vindas que o Tribunal de Contas granjeou um significativo alargamento em sua missão, passando, em 1988, com a edição do texto constitucional atual, a não mais exercer o controle contábil, financeiro e orçamentário exclusivamente sob a ótica da legalidade. Conferiu-se, sim, a Corte de Contas competência para fiscalizar aspectos operacionais e patrimoniais, inclusive no tocante à legitimidade e à economicidade das despesas realizadas (COSTA 2005, p. 19).

2.8.1 O papel dos Tribunais de Contas no Brasil

O papel dos Tribunais de Contas no Brasil foi previamente estabelecido na Constituição Federal de 1988 e redação do art. 71 da Constituição estabelece o

Tribunal de Contas como órgão auxiliar do poder Legislativo e ordena suas competências, *in verbis*:

> I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
>
> II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
>
> III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
>
> IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
>
> V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
>
> VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
>
> VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
>
> VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
>
> IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
>
> X - sustar se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
>
> XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (BRASIL, 1988).

Com o advento da Constituição, conforme já fora exposto, os Tribunais de Contas conquistaram autonomia e se consolidaram como órgãos oficiais de controle

no Brasil. Não são órgãos subordinados ao Poder Legislativo, ou a qualquer outro poder, mas um órgão independente, cuja função é de cooperação e assessoria de natureza operacional, não de obediência e subordinação. (ALMEIDA, 2005; COSTA, 2005).

As atribuições dadas aos Tribunais de Contas constituem-se em importantes mecanismos de prevenção e repreensão de atos de corrupção, tão presentes no cenário atual da história da Administração Pública brasileira.

2.8.2 Os Tribunais de Contas e a Accountability – criação das Ouvidorias Públicas

Como já foi visto a relação entre os Tribunais de Contas (TC's) e o controle social é intrínseca e associando-a também aos conceitos de *accountability* já expostos, podemos identificar também que esta, seja igualmente inerente às funções dos mesmos, razão pela qual derivam de sua natureza, a preocupação e o dever de dar transparência aos atos públicos, bem como a fiscalização da utilização dos recursos advindos da arrecadação pública. Partilhando desse conceito, Uchoa (2015) afirma:

> A CF/88 colocou os TCs em posição de destaque no sistema de *accountability*, tendo em vista as atribuições cominadas a tais órgãos para o controle, a transparência, a prestação de contas e a responsabilização das autoridades públicas, dimensões indissociáveis da idéia de *accountability* (UCHOA 2015, p. 68).

O cenário político – administrativo atual e suas particularidades históricas, como por exemplo, as manifestações públicas ocorridas recentemente e a instauração de operações de combate à corrupção pelo Ministério Público e demais órgãos de controle, remetem à preocupação cada vez mais crescente da população com a conjuntura da *accountability* no Poder Público e essa parece ser uma das principais orientações pelas quais os Tribunais de Contas se tornam cada vez mais importantes para o processo de democratização no Brasil (COBRA, 2014).

Remetendo-se ao conceito difundido por O'donnell (1998), Cobra reitera que a maioria dos autores interpreta a *accountability* de duas formas: a vertical, que é o controle exercido pela sociedade e a horizontal, exercida pelos órgãos de controle, (COBRA, 2014), em pauta, os Tribunais de Contas.

De acordo com esse autor, como forma de promover o diálogo entre o controle externo (exercido pelos Tribunais) e o controle social (exercido pela

sociedade), e como resposta aos anseios do cidadão que se posiciona enfaticamente na busca pela validação de seus direitos fundamentais, mesmo que de forma incipiente, a criação das ouvidorias públicas no Brasil representa um vultoso avanço democrático.

As Ouvidorias Públicas são instituições que auxiliam o cidadão em suas relações com o Estado e pretendem atuar no diálogo entre esse e a Administração Pública. Elas são um elo entre a organização pública e a sociedade, e se caracterizam por serem órgãos disponíveis em tempo integral ao cidadão recebendo dela as reclamações e demandas, que podem ser feitas através de formulários eletrônicos, email, fax, cartas postais, entre outros. Essas demandas são traduzidas na forma de direitos, encaminhadas aos órgãos competentes e devolvidas ao cidadão com as devidas soluções (MARQUES; TAUCHEN, 2014).

> A Ouvidoria deve funcionar como um agente promotor de mudanças, favorecendo uma gestão flexível e voltada para a satisfação das necessidades do cidadão, garantindo uma prestação de serviços públicos de qualidade, de forma a garantir direitos. Em resumo, é um instrumento a serviço da democracia, pois só nos países democráticos é que o cidadão pode se manifestar das mais variadas formas, seja elogiando, criticando ou sugerindo medidas que venham ao encontro dos interesses públicos e coletivos. (BRASIL, 2012a, p. 7)

Importante ressaltar também, de acordo com Marques e Tauchen (2014), a publicação do Decreto 8.243 em 23 de Maio de 2014 que institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS, cujo principal objetivo é a consolidação da participação social como método de governo e que estabelece a exclusividade das ouvidorias em acolher as manifestações sociais, denúncias e reclamações, conferindo a essas, mais autonomia e relevância no âmbito do controle social. A redação do art. 1º do Decreto esclarece seu objetivo. Essa normativa fortalece ainda mais a cultura de acesso e transparência da qual se tem discutido nesse texto, *in verbis:*

> Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil (BRASIL, 2014).

Outro esforço em validar a atuação das ouvidorias no Brasil foi a Portaria nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015, que objetiva apoiar os órgãos e as entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dos demais Poderes na execução das atividades de ouvidoria (BRASIL, 2015).

2.8.3 O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e sua Ouvidoria

O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO foi criado através da Lei n° 001/89, de 23 de janeiro de 1989, e inicialmente instalado em Miracema do Tocantins, logo após a promulgação da Lei n° 36/89, que estabelecia normas para o seu imediato funcionamento.

A partir de 1º de janeiro de 1990, com a mudança da Capital do Estado para Palmas, o Tribunal de Contas também mudou sua sede. Instalou-se inicialmente, de forma provisória, até o início de 1991, quando ocupou parte de um dos prédios destinados às secretarias estaduais. A sede própria só seria concluída em janeiro de 1999.

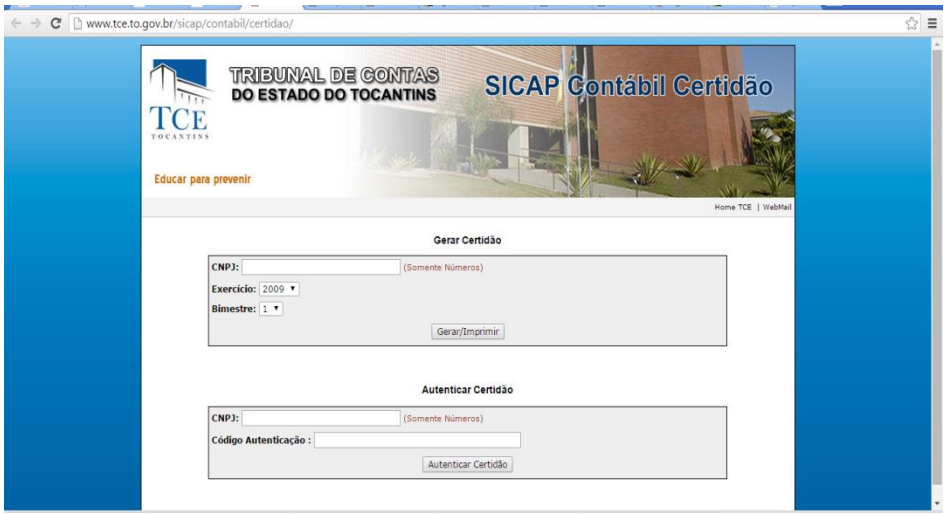
Entre os serviços prestados pelo Tribunal de contas estão elencados: o SICAP - Sistema integrado de controle e auditoria pública, que segundo o site do TCE "é uma ferramenta de comunicação entre o TCE e os jurisdicionados que, por meio da unificação de procedimentos, dá mais transparência e agilidade nas informações enviadas ao Tribunal" (TCE/TO).

Figura 2 - Tela inicial de acesso ao SICAP

Fonte: http://www.tce.to.gov.br/sicap/index/

A certidão contábil que é um documento que atesta a regularidade do município face aos índices constitucionais e aos índices exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Figura 3 - Acesso ao SICAP Contábil Certidão



Fonte: http://www.tce.to.gov.br/sicap/contabil/certidao

A Certidão Negativa de contas julgadas que de acordo com a Lei n° 1.284, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, de 17 de dezembro de 2001, art. 85, inciso III, as contas serão consideradas irregulares quando:

> Quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
> a) omissão ou retardamento na prestação de contas, caracterizados pelo atraso no seu encaminhamento ao Tribunal por prazo superior a sessenta dias, ou pela obstrução ao livre exercício de inspeção ou auditoria ordinária ou extraordinária, ou, ainda, pela sonegação de processos, documentos, comprovantes ou/e livros de registro dos órgãos públicos, nos procedimentos de verificação em campo;
> b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
> c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; e) ofensa aos princípios da eficiência e transparência da gestão fiscal responsável (TOCANTINS, 2001).

Figura 4 - Acesso à Certidão Negativa de Contas julgadas irregulares

Fonte: http://www.tce.to.gov.br/tceacd/certidao/CertidaoNegativa.php

O Boletim Oficial do TCE – TO que é o veículo oficial de publicação, divulgação e comunicação dos atos processuais e administrativos do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

Figura 5 - Acesso ao Boletim Oficial do TCE – TO

Fonte: http://www.tce.to.gov.br/Boletim/index.php

A lista de documentos para gestores que consiste em Instruções Normativas que dispõe sobre apresentação das Contas Anuais Consolidadas prestadas pelos chefes dos Poderes Executivos Municipais e pelos ordenadores de despesas municipais.

Figura 6 - Downloads da lista de documentos para gestores

Fonte: http://www.tce.to.gov.br/sitetce/index.php?option=com_docman&Itemid=91

O CADUN - Cadastro Único das Unidades Jurisdicionadas, dos Responsáveis e Interessados, que tem como objetivo de “congregar todos os

cadastros de pessoas físicas e jurídicas no âmbito desta Corte de Contas, sendo que é obrigatória a efetivação do cadastro por todos os gestores Estaduais e Municipais (...)" (TCE – TO), bem como Manuais e Regras de Transição ao candidato eleito para o Cargo de Prefeito Municipal, entre outros.

Figura 7 - Acesso ao CADUN – Cadastro Único das Unidades Jurisdicionadas

Fonte: http://www.tce.to.gov.br/cadun

O SICOP – Sistema de Comunicação Processual é a forma de comunicação entre o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e os Jurisdicionados por intermédio dos responsáveis / interessados e vice-versa (TCE – TO).

Figura 8 - Acesso ao SICOP –- Sistema de Comunicação Processual

Fonte: http://www.tce.to.gov.br/sicop

O Acompanhamento do Cumprimento de Decisão (ACD) que é uma ferramenta informatizada cujo objetivo é “assegurar a efetividade da cobrança dos ressarcimentos de prejuízos causados ao erário (débito) e das sanções pecuniárias (multas), nos casos de não serem espontaneamente cumpridos” (TCE – TO).

Figura 9 - Acesso à ferramenta ACD

Fonte: http://www.tce.to.gov.br/tceacd

A Ouvidoria do TCE - TO foi criada em Julho de 2005, e é subordinada à Presidência do Tribunal de Contas. De acordo com o site do Tribunal de Contas do Tocantins:

> A ouvidoria do TCE é o canal de comunicação à disposição da sociedade, um instrumento democrático provedor da cidadania, um canal de diálogo, onde por meio dela o cidadão pode fazer reclamações, pedir solicitações, dar sugestões ou fazer elogios referentes aos serviços prestados pelo próprio Tribunal de Contas ou aos atos de agentes públicos e serviços praticados no âmbito da Administração Direta e Indireta nas esferas estadual e municipal (TCE/TO).

De acordo com a Controladoria Geral da União, o agente público é “é todo aquele que presta qualquer tipo de serviço ao Estado, funções públicas, no sentido mais amplo possível dessa expressão, significando qualquer atividade pública” (CGU). Complementando essa idéia a Lei nº 8429/92 – Lei de Improbidade Administrativa em seu art. 2º conceitua agente público como:

> *"*todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior*"* (BRASIL, 1992).

Ainda de acordo com o site do TCE, a ouvidoria recebe e analisa as demandas do cidadão, encaminhando-as aos setores competentes, cuidando também de acompanhar os processos e informar o cidadão a respeito das providências tomadas em virtude da demanda, considerando encerrado o atendimento somente após o mesmo receber uma resposta conclusiva.

A Ouvidoria disponibiliza canais de comunicação com o cidadão, através dos quais, essas demandas podem ser apresentadas. São eles:

• Web site: www.tce.to.gov.br – através do preenchimento de formulários eletrônicos;
• Tele atendimento através do telefone 0800-6445-800;
• Atendimento pessoal: através do agendamento de visita pelo telefone (63) 32325944;
• Correspondência: através do endereço Av. Teotônio Segurado, 102 Norte, Conj. 01, Lotes 01/02, CEP: 77006-002 Palmas – Tocantins – Caixa Postal 1010;
• Urnas: localizadas no Tribunal de Contas e em eventos realizados no Estado do Tocantins (TCE/TO).

O site salienta a importância da Ouvidoria ao afirmar que a mesma tem a função de representar o cidadão dentro da instituição ao zelar por seus interesses e necessidades, favorecendo o diálogo entre a sociedade e os órgãos de controle. Ainda afirma que as demandas e manifestações apresentadas, poderão proporcionar a melhoria contínua no sistema de prestação de serviços do Tribunal de Contas, além de fortalecer o exercício da cidadania.

As manifestações podem ser apresentadas por qualquer pessoa, inclusive de forma anônima e esta deverá acompanhar o processo através do número de protocolo gerado após o atendimento na Ouvidoria, por meio dos canais de comunicação escolhidos por ela.

Figura 10 - Tela de acesso para o acompanhamento do número da demanda

Fonte: http://www.tce.to.gov.br/ouvidoria/externo/consulta.do

A Figura 10 demonstra esta ferramenta para acompanhamento da demanda.

3 METODOLOGIA

O objetivo deste capítulo é apresentar quais procedimentos metodológicos foram adotados para a orientação e execução desta pesquisa. A pesquisa foi realizada no âmbito da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, onde foi feita uma análise com vistas a averiguar a eficácia da comunicação entre o órgão e o cidadão.

Ao se referir às formas como são classificadas as pesquisas, os autores Prodanov e Freitas (2013), traçam quatro pontos de vista pelos quais elas podem ser abordadas os quais serão descritos abaixo. Quanto à sua natureza podem ser:

> pesquisa básica: objetiva gerar conhecimentos novos úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais;
> pesquisa aplicada: objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais (PRODANOV; FREITAS, 2013 p. 51).

Quanto aos objetivos os autores classificam-nas em: exploratória que procura oferecer mais esclarecimentos sobre o tema a ser investigado, descritiva onde o estudo é realizado com vistas a apenas descrever os fatos e características observados em determinada população ou fenômeno, e explicativa quando o autor procura esclarecer a causalidade dos fatos através dos seus registros, análise, classificação e interpretação (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Já do ponto de vista dos procedimentos metodológicos, estes autores classificam a pesquisa em: bibliográfica, documental, experimental, de levantamento (ou *survey*), de campo, estudo de caso, pesquisa *ex-post-facto*, pesquisa de ação e pesquisa participante.

Quanto à abordagem do problema, segundo os autores, elas podem ser: quantitativas quando se utilizam números para traduzir opiniões e informações, requerendo o uso de recursos e técnicas estatísticas e qualitativas quando se remetem à interpretação e atribuição de significados aos fenômenos pesquisados, onde o “processo e seu significado são os focos principais de abordagem” (PRODANOV; FREITAS, 2013 p. 70). Gerhardt e Silveira (2009 p. 32) afirmam que “a pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais”.

À luz da apresentação dessas abordagens, este estudo tratou-se de uma pesquisa aplicada onde se propôs agregar conhecimentos capazes de serem utilizados na melhoria da qualidade da gestão pública, também de caráter descritivo quanto aos seus objetivos, uma vez que descreveu a dinâmica da comunicação da Ouvidoria do TCE – TO com o cidadão e qualitativa quanto à sua abordagem, onde procurou compreender a visão do cidadão em relação à forma como se dá essa comunicação.

Quanto aos procedimentos metodológicos utilizados, este trabalho caracterizou-se como uma pesquisa de campo sendo utilizados questionários e entrevistas como instrumentos de coleta de dados.

Para alcançar os objetivos específicos elencados nesse trabalho, essa pesquisa desdobrou-se em 03 (três) etapas.

A primeira etapa consistiu na realização de pesquisa bibliográfica onde foram examinadas literaturas já publicadas como livros, periódicos, artigos e outros, que tratam da temática do controle social, com ênfase na comunicação organizacional, seguida de análise documental, onde se realizou análise em relatórios gerenciais, sites, formulários eletrônicos, entre outros, com a finalidade de traçar o perfil do demandante, analisar a natureza das principais demandas e mapear os canais de comunicação utilizados pela Ouvidoria do TCE – TO.

De acordo com a ideia de Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa bibliográfica é elaborada e desenvolvida a partir de todo aporte teórico já publicado sobre determinado assunto como livros, artigos, monografias, dissertações, teses, entre outros enquanto que a pesquisa documental “baseia-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 55).

Na segunda etapa realizou-se uma pesquisa de campo com o objetivo de descrever a dinâmica da comunicação entre a Ouvidoria do TCE – TO e o cidadão, traçar um diagnóstico da perspectiva do órgão em relação a esse diálogo bem como de investigar se o cidadão está satisfeito com a forma como foram tratadas suas manifestações no âmbito do órgão, culminando na análise da eficácia dessa comunicação.

De acordo com Prodanov e Freitas (2009, p. 59):

> A pesquisa de campo é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema para o qual procuramos uma resposta, ou de uma hipótese, que queiramos comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles.

A pesquisa de campo integrou duas ações. Em um primeiro momento foi realizada uma visita às instalações da Ouvidoria do TCE – TO, com o objetivo de se conhecer a estrutura e a dinâmica do processo da comunicação entre ela a sociedade. Também foi utilizada como fonte de coleta de dados, a técnica de entrevista semi - estruturada com a gestora responsável pela Ouvidoria Pública do TCE - TO, que diagnosticou a perspectiva do órgão em relação à participação do cidadão como forma de promoção do controle social. A entrevista também contribuiu para traçar o perfil das demandas e dos demandantes que recorrem à Ouvidoria.

A entrevista semi - estruturada tem características mais flexíveis e interativas e não necessariamente segue um roteiro rígido. Triviños, (1987, p. 152) destaca que ela “favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade”.

A segunda ação consistiu na aplicação de questionários avaliativos para os usuários que utilizaram os meios de comunicação da Ouvidoria do TCE – TO no biênio 2014 - 2015.

Esta ação identificou a percepção deste usuário em relação a toda a comunicação que ocorre com a Ouvidoria, desde o acesso aos meios de comunicação, passando pelo acolhimento de sua manifestação, até a conclusão do processo, que culmina na resposta dos órgãos competentes, dada pela Ouvidoria.

O contato com o cidadão demandante foi feito através de email pela própria Ouvidoria que, por questões legais e discricionárias não permitiu o acesso aos dados eletrônicos e telefônicos dos usuários.

O questionário da pesquisa foi elaborado pela pesquisadora e orientador, e enviado à Ouvidoria que encaminhou a todos os usuários não anônimos, que utilizaram o canal da Ouvidoria neste ínterim, (cujos emails foram cadastrados no sistema da unidade), no período de 05 (cinco) de Julho a 02 (dois) de Agosto de 2016.

Importante salientar que esta pesquisa não visou atribuir métricas ou notas à qualidade da comunicação da Ouvidoria do TCE – TO, abordando apenas o

caráter qualitativo e perceptivo do cidadão e do próprio órgão em ao processo de comunicação e sua eficácia enquanto promotor da participação popular.

Após o cumprimento destas etapas, realizou-se a seleção e tabulação dos dados obtidos, de modo a verificar se a comunicação proposta pela Ouvidoria é eficaz. Estes resultados serão apresentados e analisados no capítulo seguinte.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Este capítulo trata da apresentação e análise dos dados coletados na pesquisa e que servirão de fundamento para a resposta ao questionamento proposto por este trabalho.

Como já apresentado, esta pesquisa se propôs a analisar a eficácia da comunicação entre a Ouvidoria do TCE – TO e o cidadão que a utiliza. Para alcançar os objetivos elencados neste trabalho, desenvolveu-se a investigação através de uma pesquisa de campo, dividida em três ações que serão descritas a seguir:

A primeira ação consistiu na visita às instalações da Ouvidoria do TCE – TO, que teve o objetivo de conhecer a estrutura física da unidade, bem como descrever a dinâmica do processo de comunicação que ocorre entre esta e o cidadão.

A visita foi realizada no dia 2 (dois) de Junho de 2016, em que a Ouvidora Juliana Arraes, em conversa informal, apresentou a estrutura física e de pessoal da unidade, bem como apresentou as iniciativas e projetos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, que em seu Planejamento Estratégico, engloba ações de fortalecimento de sua Ouvidoria.

A Ouvidora também projetou sua percepção geral sobre a participação do cidadão na fiscalização e no controle social, pontuou alguns dos entraves que dificultam a interação desse cidadão em se manifestar, como por exemplo, o receio de sofrer represálias (principalmente o cidadão do interior do Estado) e discorreu sobre a importância da implantação de Ouvidorias nos órgãos públicos como forma de fomento à atuação da sociedade na gestão pública.

Outro assunto abordado foram as limitações do órgão no exercício de sua função, como a insuficiência de recursos financeiros (visto que a Ouvidoria não tem orçamento próprio), insuficiência de recursos humanos (a equipe de trabalho hoje conta com apenas dois funcionários, sendo a Ouvidora e um estagiário), e a ausência de legislações específicas para a Ouvidoria do TCE (que promoveria maior consolidação e fortalecimento da instituição).

Com relação à estrutura física da Ouvidoria, a mesma encontra-se instalada no térreo do Edifício Administrativo do TCE e possui 03 (três) salas para atendimento ao cidadão e uma sala para treinamento.

Figura 11 - Salas de atendimento ao cidadão

Fonte: Relatório da Ouvidoria do TCE – TO (2016)

A fotografia acima mostra as salas utilizadas para prestar atendimento aos cidadãos da Ouvidoria.

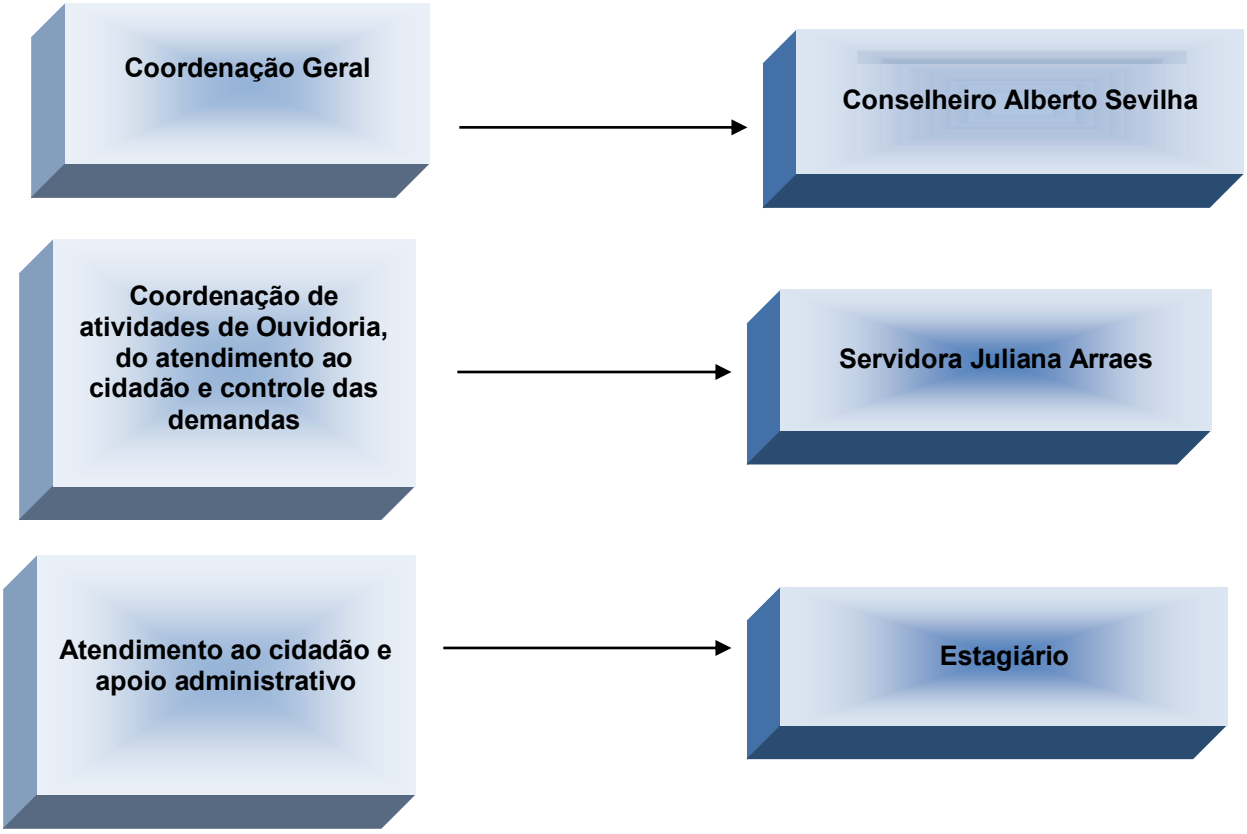
Figura 12 - Sala da Ouvidora e sala de treinamento

Fonte: Relatório da Ouvidoria do TCE - TO (2016).

A fotografia acima demonstra a sala da Ouvidora utilizada para atendimento ao cidadão e a sala utilizada para treinamento. Pontua-se que a sala de treinamento ainda está em fase de adaptação.

A Ouvidoria do TCE integra a estrutura organizacional da Presidência do Tribunal de Contas e tem a seguinte estrutura funcional:

Figura 13 - Organograma funcional da Ouvidoria



Fonte: Relatório da Ouvidoria do TCE – TO (2016).

De acordo com relatórios fornecidos pela Ouvidoria, essa estrutura funcional tem as seguintes competências:

- À Coordenação Geral da Ouvidoria compete acompanhar todo o desempenho e resultados da Ouvidoria;
- À Coordenação das atividades da Ouvidoria, do atendimento ao cidadão e controle das demandas compete produzir relatórios, estudos e diagnósticos técnicos e gerenciais a partir das manifestações recebidas,

acompanhar, orientar e avaliar o desempenho das áreas técnicas solucionadoras quanto à qualidade e tempestividade das respostas, além de gerir os sistemas da OMD e SIC e de subsidiar a manutenção da página eletrônica da entidade. Compete também executar e controlar as atividades relacionadas à administração de pessoal, à gestão de documentos, à comunicação administrativa, à publicação, à administração de material, à informática, ao patrimônio e serviços gerais.

- Ao Atendimento ao cidadão e apoio administrativo compete prestar atendimento ao cidadão, de forma presencial ou via telefone, receber, analisar e revisar as manifestações eletrônicas, antes de encaminhar à respectiva área técnica. Também é responsável por cobrar dos departamentos respostas às manifestações e dar o apoio administrativo necessário à unidade da Ouvidoria.

4.1 Dinâmica da comunicação entre a Ouvidoria do TCE – TO e o cidadão

A comunicação da Ouvidoria com o cidadão se dá por meio dos canais disponibilizados pelo Órgão através das seguintes formas de atendimento:

- Formulário Eletrônico: htttp://www.tce.to.gov.br (Link :Ouvidoria)

Figura 14 - Tela inicial do site da Ouvidoria do TCE - TO.

Fonte: http://www.tce.to.gov.br/sitetce/index.php?option=com_k2&view=item&id=6

- Correspondências: Av. Teotônio Segurado, 102 Norte, Conj. 01, Lotes 01/02 CEP: 77006-002 - Caixa Postal 1010 - Palmas - TO.
- Atendimento presencial: no Edifício Sede do TCE-TO em Palmas (no endereço acima), mediante agendamento prévio (63. 32325944 ou pelo e-mail ouvidoria@tce.to.gov.br).
- Telefone: 0800 6445 800 ou (63) 32325944.
- Aplicativo para *smartphones* “Cidadão TCE”.

Figura 15 - *Print screen* da tela do aplicativo Cidadão TCE

Fonte: Web site do TCE – TO

- Urnas localizadas no prédio do TCE e nos eventos realizados pelas instituições.
- Redes sociais:
- Facebook: https://www.facebook.com/OuvidoriaTCETO/
- Twitter: @ouvidoriaTCETO

Figura 16 - *Print screen* da página da Ouvidoria no Facebook

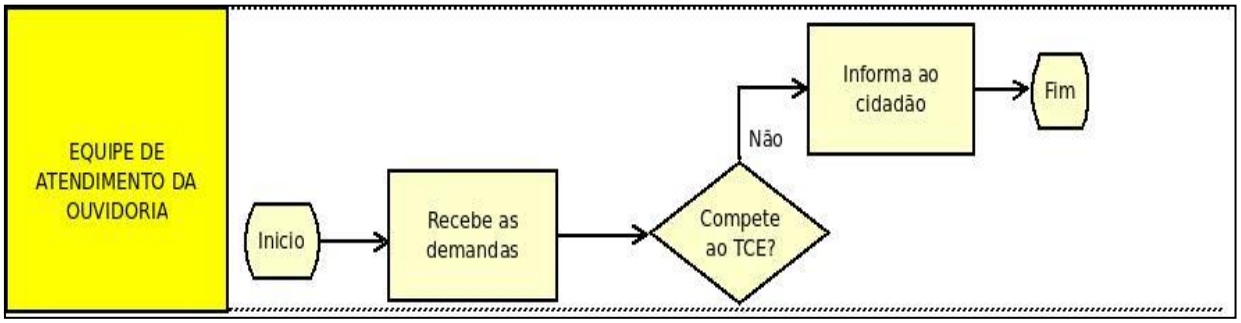
Fonte: Página da Ouvidoria do TCE – TO no Facebook

Figura 17 - *Print screen* da página da Ouvidoria no Facebook

Fonte: Página da Ouvidoria do TCE – TO no Twitter

Ao disponibilizar os meios de acesso ao Órgão, a Ouvidoria do TCE - TO cumpre o seu papel como promotor do diálogo entre o cidadão e o Tribunal de Contas e tem a função de direcionar a manifestação aos departamentos competentes em resolvê-la e comunicar ao cidadão a resposta concernente à sua demanda. Este processo de comunicação será descrito a seguir:

Diagrama 1 - Processo de comunicação da Ouvidoria



Fonte: Macroprocesso de comunicação da Ouvidoria

O diagrama 01 (um) indica a primeira fase do processo de comunicação: a equipe de atendimento da Ouvidoria recebe a manifestação do cidadão por meio do canal de comunicação escolhido por ele e a seguir analisa se a mesma é de competência do TCE. Se não for de competência do TCE, a Ouvidoria informa ao cidadão e o atendimento é finalizado.

Podemos observar nos diagramas que seguem que o processo de comunicação da Ouvidoria é bastante complexo, minucioso e criterioso, uma vez que em se tratando de denúncias de irregularidades faz-se necessário um maior rigor.

De acordo com Oliveira e Alencar (2013) a comunicação tem se desenvolvido consideravelmente nos últimos anos no que tange aos conceitos e à pesquisa, revelando a interdependência que permeia os processos de comunicação, que são analisados como complexos pelas autoras:

> Vários conceitos são repensados e interfaces com outras áreas de conhecimento são estabelecidas com o objetivo de esclarecer cada vez mais esse ambiente, as relações intencionais e não-intencionais, o entendimento dos interlocutores como sujeitos atuantes do processo, e o questionamento da organização como a instância privilegiada de produção de discursos e de sentidos. (OLIVEIRA; ALENCAR, 2013, p. 212).

Cardoso (2006) discorre sobre a importância dos processos de comunicação na dinâmica das relações entre a organização e seus clientes e neste sentido atenta-se para o fato das Ouvidorias utilizarem este macroprocesso em sua comunicação com o cidadão como forma de dar mais ciência e clareza ao tratamento de suas demandas.

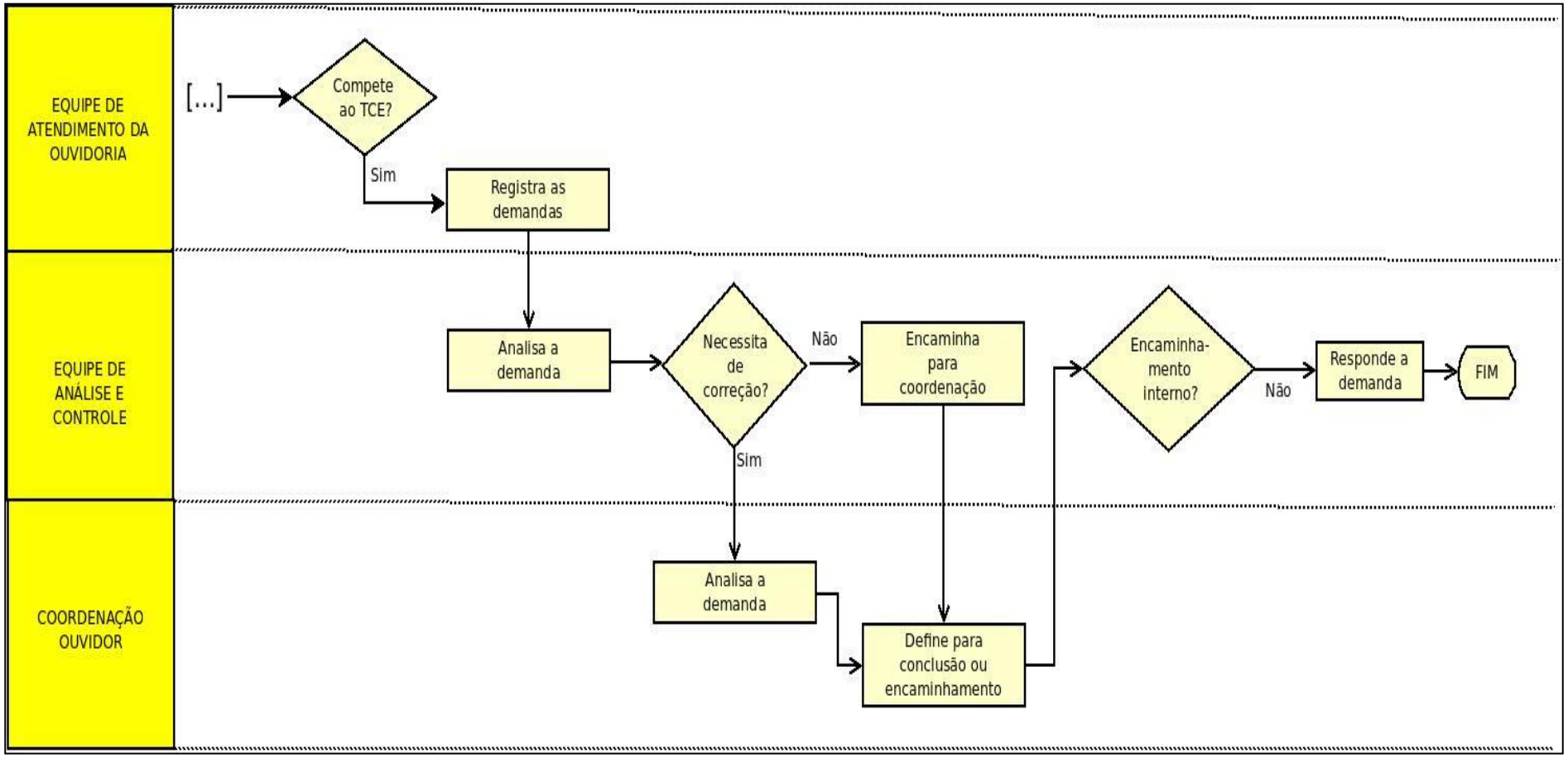
> Cada vez mais, torna-se claro como os processos de comunicação contribuem para desenvolver formas de inter-relação mais participativas e, portanto, mais comprometidas, dando maior flexibilidade às organizações como base de sua permanente transformação e facilitando sua interação social de modo responsável para conjugar seus interesses com as condições culturais, econômicas e políticas nas quais se movem (CARDOSO 2006, p. 1132).

Quando as demandas são de competência do TCE, a equipe de atendimento da Ouvidoria registra as demandas e as encaminha à equipe de análise e controle que as examina fazendo as correções que se tornarem necessárias. Após as correções (se houverem) a demanda é encaminhada para a coordenação Ouvidor que define para a conclusão ou encaminhamento interno.

Ao ser definida como encaminhamento interno, a demanda recebe um tratamento mais elaborado, pois as demandas são separadas por tipo e percorrem setores diversos dentro do Tribunal de Contas. Estes casos serão apresentados a partir da página 62.

Abaixo, descreve-se o processo de comunicação nos casos em que a demanda não for definida como encaminhamento interno, onde a equipe de análise e controle apenas responde a demanda ao cidadão e finaliza o atendimento:

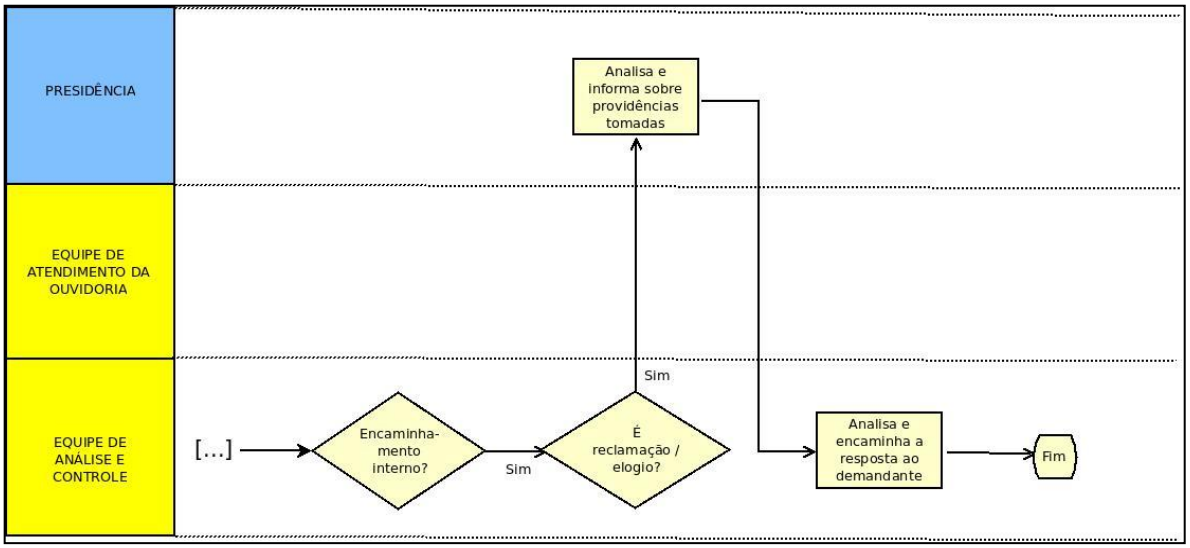
Diagrama 2 - Processo de Comunicação da Ouvidoria



Fonte: Macroprocesso de comunicação da Ouvidoria

Quando a demanda é definida como encaminhamento interno, a mesma é analisada por tipo e recebe o seguinte tratamento:

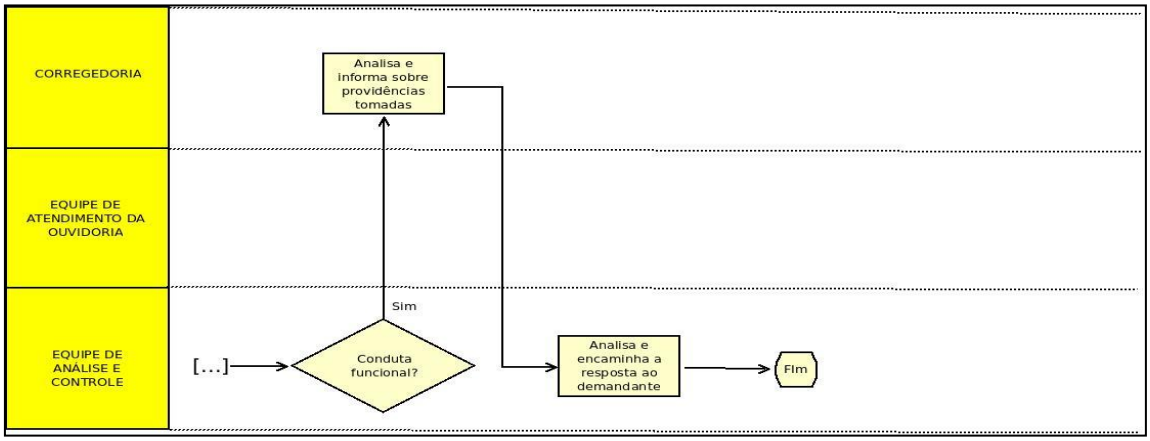
Diagrama 3 - Processo de Comunicação da Ouvidoria



Fonte: Macroprocesso de comunicação da Ouvidoria

a) O diagrama 03 (três) apresenta o processo de comunicação em caso da demanda ser elogio ou reclamação: a equipe de análise e controle encaminha a demanda à presidência que analisa e informa sobre as providências tomadas, voltando à equipe de análise e controle que encaminha a resposta ao demandante e finaliza o atendimento.

Diagrama 4 - Processo de Comunicação da Ouvidoria



Fonte: Macroprocesso de comunicação da Ouvidoria

b) Conduta funcional: a equipe de análise e controle encaminha a demanda à Corregedoria que analisa e informa sobre as providências tomadas, voltando à equipe de análise e controle que encaminha a resposta ao demandante e finaliza o atendimento.

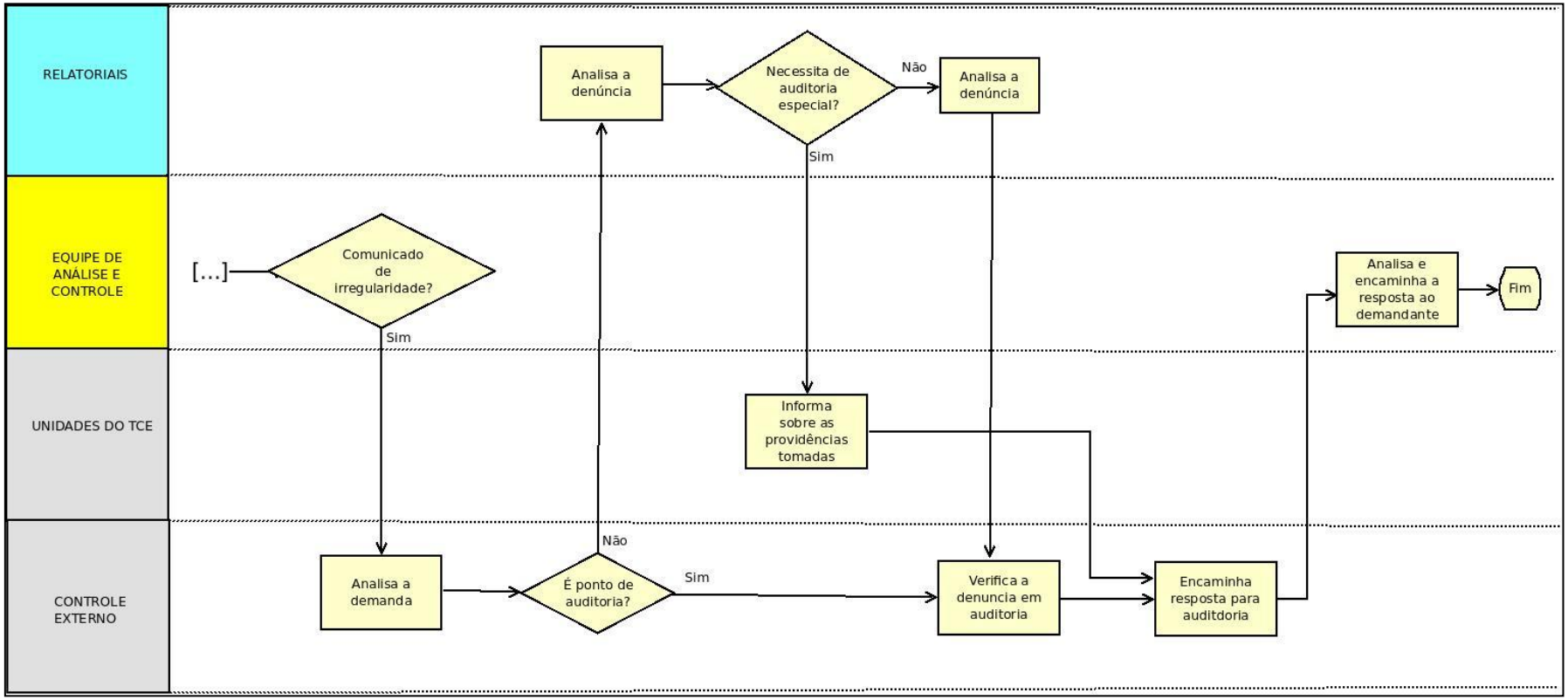
c) Quando a manifestação é classificada como comunicado de irregularidade, a equipe de análise e controle a encaminha ao departamento de Controle Externo que procede a análise da demanda. Caso seja classificada como ponto de auditoria, o controle externo verifica a denúncia em auditoria e encaminha a resposta para auditoria. Logo em seguida volta ao setor de análise e controle que analisa e encaminha a resposta ao demandante finalizando o atendimento.

Se não for classificada como ponto de auditoria, o setor de controle externo encaminha a demanda às relatorias que analisa a denúncia. Havendo necessidade de auditoria especial, as relatorias encaminham a demanda às unidades do TCE que informa ao controle externo sobre as providencias tomadas. O setor de controle externo encaminha a resposta para auditoria, voltando ao setor da equipe de análise e controle que analisa e encaminha a resposta ao demandante, finalizando o atendimento.

Não havendo necessidade de auditoria especial, as relatorias analisam a denúncia, encaminhando-a ao setor de controle externo. Este por sua vez, verifica a denúncia em auditoria e encaminha a resposta para auditoria. Logo em seguida volta ao setor de análise e controle que analisa e encaminha a resposta ao demandante finalizando o atendimento.

O diagrama 05 (cinco) demonstra os procedimentos adotados em casos de comunicado de irregularidade:

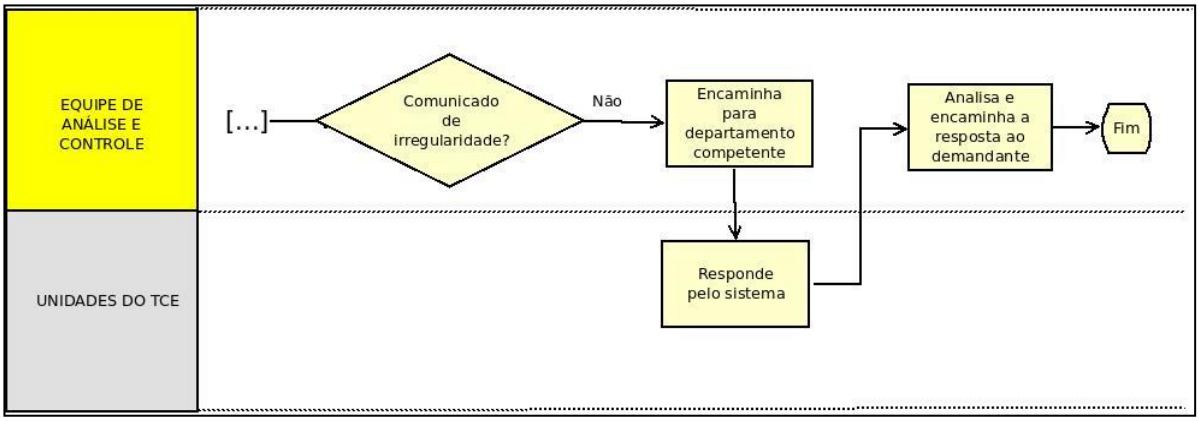
Diagrama 5 - Processo de Comunicação da Ouvidoria



Fonte: Macroprocesso de comunicação da Ouvidoria

d) Caso não seja comunicado de irregularidade, a equipe de análise e controle encaminha a demanda para o departamento competente às unidades do TCE que respondem pelo sistema, retornando ao setor de análise e controle. Este analisa e encaminha a resposta ao demandante, finalizando o atendimento.

Diagrama 6 - Processo de Comunicação da Ouvidoria



Fonte: Macroprocesso da Ouvidoria

Desta forma fecha-se o ciclo de comunicação, desde o momento em que o cidadão registra a manifestação no sistema da Ouvidoria, passando pelos departamentos competentes e retornando ao cidadão de forma definitiva.

4.2 Perspectivas da Ouvidoria do TCE – TO em relação à participação do cidadão – Entrevista semiestruturada

A segunda ação contemplada na pesquisa de campo integrou a realização de uma entrevista formal com a servidora Juliana Arraes, Ouvidora responsável pela coordenação de atividades de Ouvidoria, do atendimento ao cidadão e controle das demandas, baseada em um roteiro de questionamentos abordando aspectos qualitativos referentes à atuação da Ouvidoria do TCE no Estado do Tocantins, a avaliação de seu papel junto à sociedade e a análise do órgão referente à participação do cidadão no controle social e na fiscalização dos agentes públicos, que proporcionou o conhecimento da percepção do órgão em relação a esses temas. A entrevista também caracterizou o perfil dos demandantes

e das demandas recebidas pela Ouvidoria, respondendo ao segundo objetivo específico elencado nesse trabalho.

As perguntas norteadoras desta entrevista foram enviadas por email no dia 02 (dois) de Junho de 2016 e recebidas respondidas, no dia 24 (vinte e quatro) de Junho de 2016.

A primeira abordagem da entrevista questiona a Ouvidora sobre a cultura de Ouvidorias no Brasil, ao passo que ela salienta a importância do fortalecimento e evolução das Ouvidorias nas instituições, sejam públicas ou privadas e que de igual modo, o cidadão também está evoluindo no que diz respeito à cobrança por seu direito de se manifestar e receber respostas às suas reclamações. Ela também pontua que os órgãos públicos, diante do crescimento das manifestações cidadãs, vêem-se impelidos a disponibilizar e fortalecer o direito constitucional que o cidadão tem de denunciar, reclamar e elogiar.

Sobre o papel e importância de uma Ouvidoria em um órgão público, primeiramente ela faz uma reflexão sobre a importância da participação da sociedade para as instituições públicas. Ela reconhece que o cidadão é a razão da existência dos órgãos públicos e que a este deve ser dado o direito de se manifestar e cobrar fiscalização da aplicação dos recursos públicos e enfatiza que é por meio dessa fiscalização que o cidadão pode cobrar seus direitos e exigir serviços de qualidade. Logo em seguida ela afirma que a Ouvidoria promove esse direito ao representar a democracia participativa e ser um canal de cidadania, constituindo-se como um elo fundamental entre o cidadão e a instituição pública.

Ao ser arguida sobre sua avaliação do papel desempenhado pela Ouvidoria do TCE – TO, ela explana que ao longo dos onze anos de existência da Ouvidoria, muito esforço tem sido despendido por toda a gestão para garantir o fortalecimento e aprimoramento do órgão, na tentativa de se buscar as melhores ferramentas de atendimento e se adaptar às novas formas de comunicação. Afirma ainda que a Ouvidoria cumpre seu papel social ao oportunizar e incentivar o cidadão ao controle social. Destaca que esse incentivo também é fomentado pelos projetos do TCE na área de controle social, como o Programa Agenda Cidadã, o TCE de Portas Abertas e os cursos de Controle Social oferecidos gratuitamente pelo FORMAP - Programa de Formação de Agentes Públicos. Também destaca os programas TCE Noticia e Minuto TCE que são canais de comunicação do órgão na divulgação de informações sobre a atuação do TCE. Deixa claro que ainda há muito

a ser feito, pois as transformações sociais, tecnológicas e até mesmo legislativas são dinâmicas e exigem acompanhamento contínuo. Declara que a Ouvidoria mesmo e apesar das dificuldades existentes, como as orçamentárias, vai continuar cumprindo seu papel.

Sobre a participação do cidadão tocantinense no controle social ela menciona que o cidadão está mais participativo, mais exigente e crítico com relação aos seus direitos, porém que, em se tratando de controle social das contas públicas, essa participação, apesar de ter aumentado, ainda é incipiente e que o cidadão tocantinense não tem a cultura de denunciar. Hoje se configura um cidadão que reclama bastante de seus direitos em todos os sentidos, se utiliza expressivamente de redes sociais para isso, porém esse mesmo cidadão não formaliza essas reclamações, não as transformam em denúncia aos órgãos de controle. Destaca que são poucas as demandas que chegam à Ouvidoria mesmo com todos os meios de acesso e com toda a divulgação que o TCE tem feito como palestras, cartilhas, folders e os programas e projetos de incentivo ao controle social.

Quanto à forma de contribuição da Ouvidoria para o aperfeiçoamento do controle social e prestação de contas, ela discorre sobre a importância que existe na cooperação, atuação e parceria entre os órgãos de controle e a sociedade para a eficiência e efetividade de suas ações. Destaca a relevância da conscientização do cidadão de seu papel fiscalizador e salienta que o controle social se concretiza através das denúncias de irregularidades e ilegalidades nos atos dos agentes públicos. Afirma que o TCE não tem condições de fiscalizar *in loco* todos os 139 municípios do Estado e todos os órgãos da administração pública estadual todos os anos e que é através da denúncia que o cidadão se torna um fiscal das contas públicas e contribui com o trabalho do Controle Externo.

A entrevistada esclarece que ao formalizar suas manifestações na Ouvidoria, o cidadão não precisa se identificar, porém as manifestações anônimas precisam ter requisitos mínimos de admissibilidade e serão encaminhadas como ponto de auditoria a serem analisadas em eventuais fiscalizações.

A Ouvidora também é questionada sobre como se constitui o processo de comunicação entre o cidadão e a Ouvidoria, desde o momento quando ele registra a manifestação através dos meios de comunicação disponibilizados, até o momento quando este recebe o retorno sobre sua manifestação. Este processo foi descrito no tópico 4.1 deste trabalho.

Ela também explica que o cidadão sempre tem o retorno de sua manifestação e que este é dado por meio do caminho de contato que ele escolheu para a resposta, podendo ser pelo sistema, e-mail ou por telefone. Esclarece que independente do meio de comunicação escolhido pelo cidadão para receber a resposta, todas as manifestações ficam registradas no sistema da Ouvidoria que gera um número de protocolo para que este cidadão possa acompanhar os trâmites do processo, por meio do sistema informatizado da Ouvidoria, ou mesmo por telefone e email. Em caso de manifestações anônimas, também é gerado um número de protocolo que é informado ao manifestante, por meio do qual ele também pode acompanhar o desenvolvimento de sua demanda.

Sobre o tempo médio de retorno ao cidadão, a entrevistada destaca que todas as demandas são respondidas o mais breve possível, mas que em determinadas circunstâncias há a necessidade de um período maior para análise dos fatos. Informa que, as solicitações de informações que já estiverem disponíveis, são respondidas de imediato. Caso precisem de análise ou pesquisa, é considerado o prazo da Lei de Acesso a Informação, que é de 20 dias, que dependendo do caso, poderão ser prorrogáveis por mais 10 dias. Pontua que as denúncias anônimas ou as que não contenham indícios de irregularidades ou provas suficientes para dar prosseguimento, não possuem prazos, pois são encaminhadas para as Diretorias de Controle Externo como pontos de auditoria e dependem da realização dessas auditorias no Município. Ainda ressalta que todas as denúncias são analisadas pelas Relatorias e se a comunicação de irregularidade (denúncia) contém fortes indícios de autoria e de materialidade, o Relator tomará as providências cabíveis com base em suas competências, respeitando o Regimento Interno, a Lei Orgânica e as Resoluções Administrativas do TCE.

A Ouvidora listou a classificação das demandas registradas pela Ouvidoria em elogio, sugestão, solicitação de informação, reclamação e denúncia e destacou que as principais demandas apresentadas pelo cidadão à Ouvidoria são de denúncias sobre o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função pública praticados no âmbito da administração direta e indireta, na esfera estadual e municipal.

Em resposta à pergunta sobre se a Ouvidoria avalia a satisfação do cidadão que a aciona, afirma que este cidadão, ao receber uma resposta sobre sua

manifestação, tem a opção de responder à uma pesquisa de satisfação, mas que essa satisfação também é avaliada nas pesquisas formais do Tribunal de Contas.

A entrevista também aborda o assunto sobre as principais dificuldades enfrentadas pela Ouvidoria do TCE- TO. Em resposta a esse questionamento a Ouvidora pontua algumas limitações como a insuficiência de recursos financeiros. Uma vez que a Ouvidoria não tem orçamento próprio, a sua atuação em projetos e ações depende da aprovação orçamentária da Presidência que é quem decide diretamente sobre o orçamento disponível para a Ouvidoria. Assinala também a insuficiência de recursos humanos e físicos, razão pela qual, muitos projetos não podem ser executados, sendo este um fator limitador de sua atuação. A ausência de legislações específicas para a Ouvidoria do TCE e a pouca participação da sociedade tocantinense no controle social das contas públicas, também são consideradas por ela como entraves a serem superados. Afirma ainda que o fortalecimento da Ouvidoria está contemplado nos objetivos do Planejamento Estratégico do TCE e todos esses pontos já são metas do Planejamento. Acrescenta que várias ações já foram definidas para a melhoria dos serviços prestados e para o fortalecimento da Ouvidoria.

Ainda sobre o assunto dificuldades, a entrevista focaliza no cidadão e questiona, na opinião dela, quais seriam as dificuldades desse cidadão em utilizar os serviços da Ouvidoria. Ela responde que não há dificuldade do cidadão em relação à utilização dos meios de comunicação disponíveis, mas sim em formalizar suas demandas e em fazê-lo de forma correta. Acrescenta que a maioria das denúncias (comunicados de irregularidades) não contém indícios de autoria e nem de materialidade. E isso dificulta muito a apuração dos fatos denunciados ou até mesmo o prosseguimento da denúncia.

Com relação aos projetos desenvolvidos pela Ouvidoria, a servidora responde que novos projetos estão em andamento e são metas do Planejamento Estratégico do TCE: Ouvidoria Itinerante; Campanha Publicitária da Ouvidoria do TCE; Ouvidoria do Servidor; Informativo da Ouvidoria e Mapa do Controle Social. Na área de controle social assinala que não existem projetos só da Ouvidoria. O Tribunal de Contas trabalha com parcerias e desenvolvem projetos de incentivo ao Controle Social que abrangem outras unidades como a Comunicação, o Instituto de Contas e a Diretoria Geral de Controle Externo. Destaca que vários projetos na área de controle social já foram realizados e muitos estão ainda em andamento: Agenda

Cidadã, TCE de Portas Abertas, Minuto TCE, TCE Notícia, TCE nas escolas, dentre outros.

Também se abordou na entrevista o lançamento do aplicativo para *smartphones* chamado “Cidadão TCE”, sobre o qual a Ouvidora discorre sobre a importância de um órgão público em se adaptar às novas transformações tecnológicas e à evolução das formas de atender às necessidades do cidadão e relata que o lançamento desse aplicativo contribui para que o cidadão possa exercer o controle social e é mais um incentivo para que este ofereça uma denúncia e contribua no processo de combate a corrupção. O aplicativo foi desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e a sua implementação se deu através da cooperação técnica do TCE – TO com o TCE - PE, que já utilizava a ferramenta.

Quando questionada sobre sua análise em relação à utilização das redes sociais como meio de comunicação pelos Órgãos de Controle, a Ouvidora afirma que todos os órgãos de Controle do Estado do Tocantins não têm medido esforços para fortalecer sua comunicação nas redes sociais, que a Ouvidoria do TCE as utiliza e que percebeu uma maior interação do cidadão com a unidade desde o lançamento das páginas no Facebook e no Twitter. Ressalta que, apesar da tecnologia chegar hoje a todas as regiões do Estado, o contato humano deve existir e salienta a importância do atendimento humanizado por meio das Ouvidorias Itinerantes.

Finalizando a entrevista, pediu-se que a Ouvidora apontasse o que pode ser feito para melhorar a comunicação entre a Ouvidoria e o cidadão. Ela se posicionou no sentido da criação da Rede de Ouvidorias no Estado do Tocantins, como forma de fortalecimento e fomento à cultura de Ouvidorias e enfatizou que deve existir um trabalho conjunto entre todos os órgãos de controle, conselhos de políticas públicas, ONGs, movimentos sindicais, organizações e associações de bairros, parcerias fundamentais para se construir a confiança e o respeito do cidadão com os órgãos de controle, além de fortalecer a democracia participativa para a valorização da cidadania.

4.3 Satisfação do cidadão em relação à comunicação com a Ouvidoria e ao tratamento de suas demandas – questionários enviados aos usuários

A terceira etapa realizada na pesquisa de campo consistiu na aplicação de questionários aos usuários que utilizaram as plataformas de atendimento da Ouvidoria nos anos de 2014 e 2015.

Por questões legislativas e discricionárias, não se teve acesso ao banco de dados da Ouvidoria, cujos contatos dos usuários estão registrados, portanto a Presidência do TCE autorizou a pesquisa mediante a condição de que a própria Ouvidoria fizesse a coleta de dados.

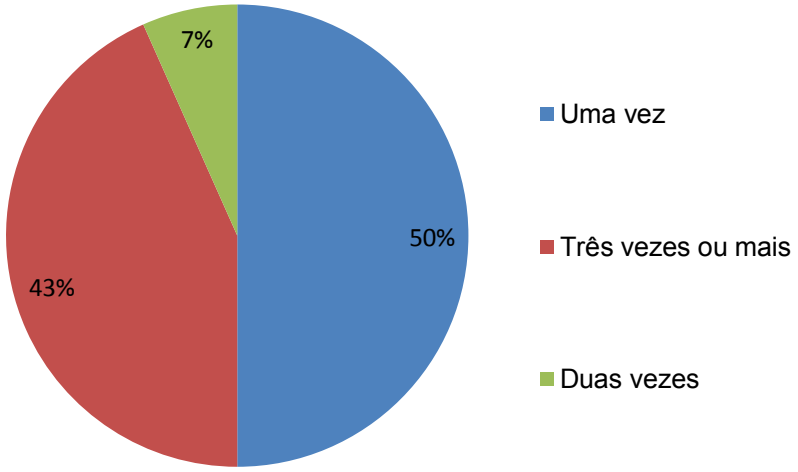
Diante deste fato, foi repassado à Ouvidoria o questionário contendo as perguntas utilizadas para investigar a satisfação do usuário com relação à comunicação com a Ouvidoria, bem como ao tratamento de suas demandas. O questionário contendo 13 (treze) questões fechadas e 01(uma) questão aberta (conforme Apêndice B) subsidiou a análise desse diálogo. Todas as perguntas elaboradas no questionário foram contempladas na pesquisa de satisfação.

O meio principal de contato escolhido pela Ouvidoria para a coleta de dados foi através dos emails cadastrados pelos cidadãos no sistema informatizado da unidade. O número total de cidadãos para os quais foi possível enviar os questionários foi de 108 (cento e oito) usuários, visto que muitos usuários se utilizam da forma anônima para se manifestar, não havendo assim possibilidade de contatar esse cidadão. A Ouvidoria também ligou para todos os cidadãos que registraram telefone como forma de contato, porém a maioria sem sucesso.

Os questionários foram enviados aos demandantes na íntegra por três vezes, no período de 05 (cinco) de Julho a 02 (dois) de Agosto. Deste número total de cidadãos contatados, obteve-se a resposta de 30 (trinta) usuários.

Segue abaixo a análise da satisfação do usuário, partindo das questões propostas no questionário da pesquisa:

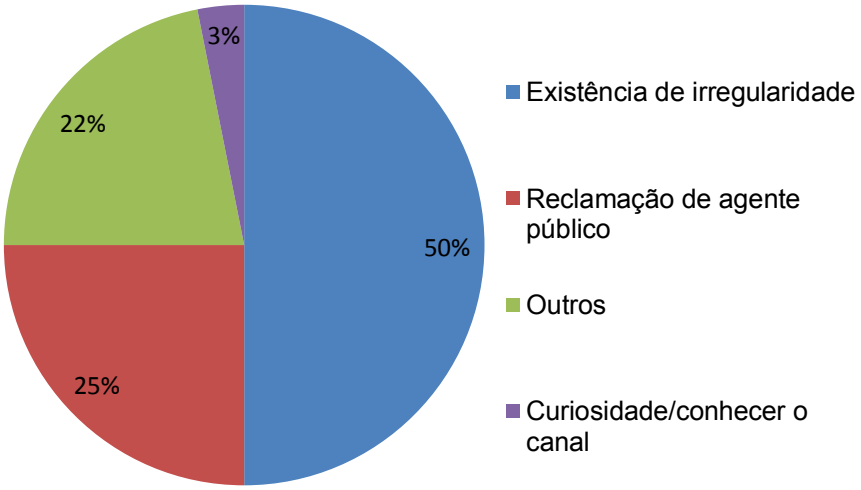
Gráfico 1 - Quantas vezes você utilizou os canais de comunicação com a Ouvidoria do TCE – TO?



Fonte: Dados coletados na Pesquisa

O gráfico apresenta que metade dos usuários da amostra utilizou o canal de comunicação por pelo menos 01 (uma) vez e que os outros 50% (cinqüenta por cento) fizeram mais de um acesso. Os relatórios da Ouvidoria apontam que destes usuários da amostra que fizeram mais de um acesso, grande parte são bastante atuantes em número de demandas, sendo registrados usuários com até 20 (vinte) demandas no período.

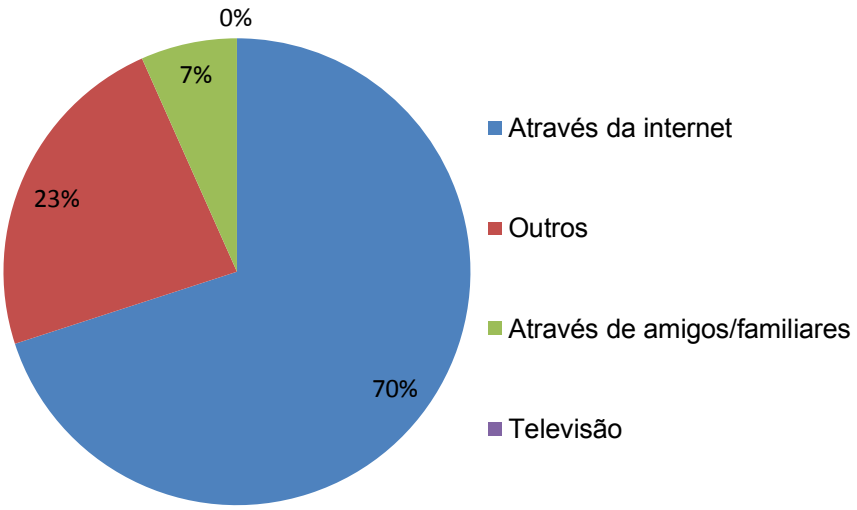
Gráfico 2 - O que motivou você a procurar a Ouvidoria?



Fonte: Dados coletados na Pesquisa

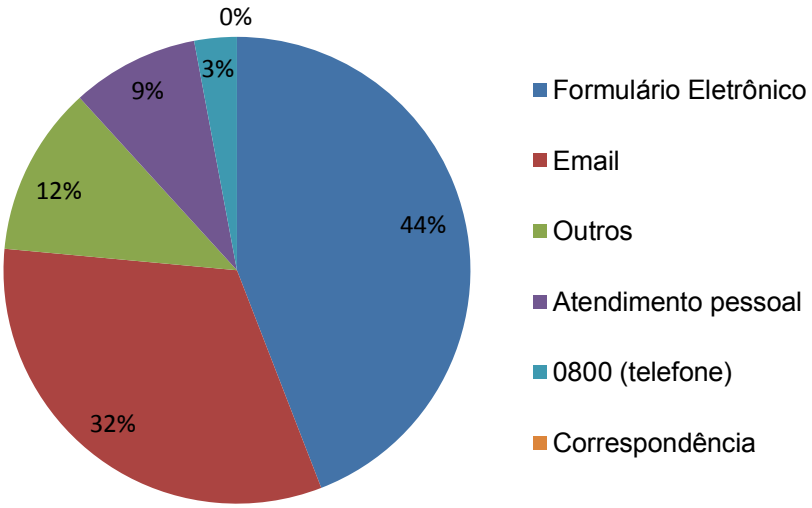
O que mais motiva os usuários a procurar a Ouvidoria é a denúncia sobre a existência de alguma irregularidade, seguida da motivação de reclamar sobre a conduta de agentes públicos no exercício de sua função. Um total de 22% (vinte e dois por cento) aponta outros motivos como dar sugestões ou solicitar informações e dados.

Gráfico 3 - Como soube da existência do canal?



Fonte: Dados coletados na Pesquisa

Gráfico 4 - Qual o canal de comunicação você utilizou?

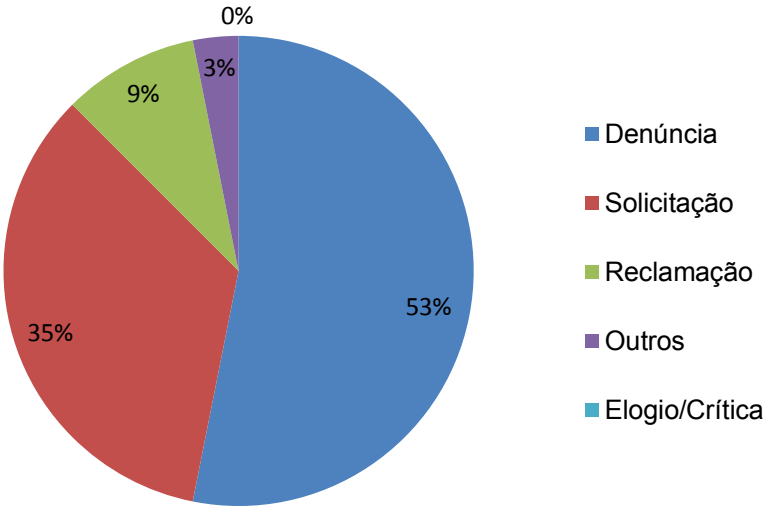


Fonte: Dados coletados na Pesquisa

Os dados coletados apontaram que a grande maioria dos usuários conheceu a Ouvidoria por meio da Internet e revelam que o usuário prefere se comunicar por meio das opções de formulário eletrônico e email, pela praticidade e facilidade de acesso.

De acordo com Santos Júnior (2012, p.200), “O aumento na demanda por informações das atividades públicas cresceu juntamente com a quantidade de interessados, fato atrelado à proliferação da internet em todo o país”. Não restam dúvidas que ao avanço tecnológico, pode ser atribuído o fato da maior procura por canais de acesso pela internet.

Gráfico 5 - Qual o tipo de demanda você apresentou?

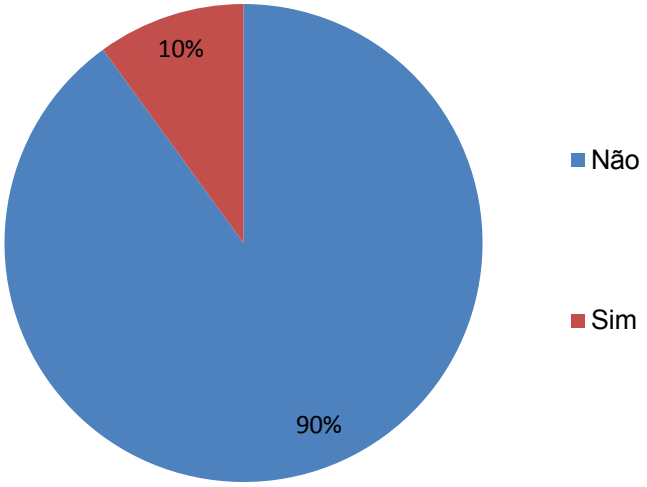


Fonte: Dados coletados na Pesquisa

Quanto ao tipo de demanda apresentada à Ouvidoria, de acordo com o gráfico 05 (cinco), a pesquisa indica que a maioria dos usuários da amostra utiliza a plataforma da Ouvidoria para denunciar. Uma porcentagem de 53% acentua esse aspecto, confirmando a declaração da Ouvidora em entrevista a essa investigação.

Este resultado aponta para a inclinação do usuário da Ouvidoria para a preocupação com os atos e agentes públicos e para a utilização deste canal para denunciar e participar da fiscalização dos mesmos.

Gráfico 6 - Você se sentiu incomodado ou inseguro (algum tipo de medo) por ter procurado a Ouvidoria do TCE - TO?



Fonte: Dados coletados na Pesquisa

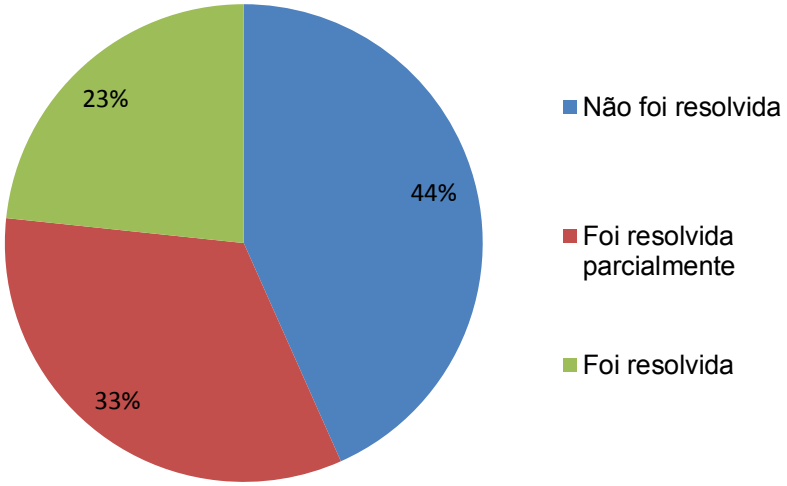
A pesquisa apresenta que 90% (noventa por cento) dos usuários da amostra não se sentem inseguros na hora de procurar um órgão de controle para manifestar-se a respeito de alguma irregularidade. Porém para alguns usuários existe a insegurança sobre a confidência das informações, identidade e até mesmo possibilidade de perseguição política.

Fato este também pontuado pela Ouvidora, que cita o medo de exposição e represálias como um dos entraves que limitam o cidadão em se manifestar, principalmente aquele cidadão fixado no interior do Estado.

Outro dado importante a ser considerado é o número de manifestações anônimas que a Ouvidoria recebe. De acordo com dados dos relatórios de atividades da Ouvidoria, nos anos pesquisados, mais de 40% das manifestações foram anônimas, o que pode representar certo receio na hora de se manifestar.

Entende-se que, apesar da grande maioria de usuários da amostra não demonstrar insegurança ao se manifestar, um número bastante expressivo de cidadãos que acionam a Ouvidoria prefere manter o anonimato.

Gráfico 7 - Desfecho da manifestação



Fonte: Dados coletados na Pesquisa

O resultado aponta que apenas 23% (vinte e três por cento) dos usuários da amostra tiveram sua demanda resolvida e que ao restante da amostra, o desfecho das manifestações não foi satisfatório.

De acordo com os dados coletados, uma das razões pelas quais o usuário não tem se mostrado satisfeito em relação ao desfecho de suas demandas, passa pela demora dos departamentos competentes em responder às suas manifestações. Já na opinião da Ouvidoria, muitas demandas não são atendidas, por falta de suficientes indícios de admissibilidade, materialidade e autoria, ou seja, muitas manifestações contêm denúncias sem o mínimo de informações necessárias ao seu prosseguimento, o que dificulta a apuração dos fatos e seu efetivo desfecho.

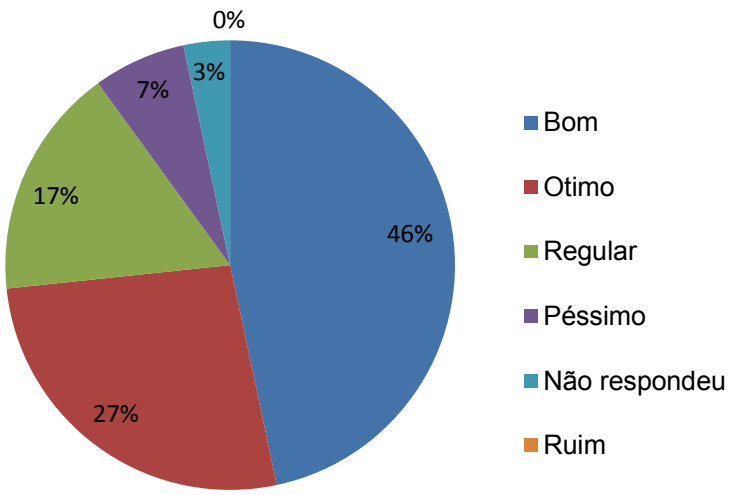
A este respeito Nassif e Nassif (2014) discorrem:

> A função deste juízo de admissibilidade é verificar a presença dos requisitos necessários para possibilitar que a tramitação do Processo Administrativo consiga chegar até o julgamento do mérito, respeitando todos os corolários constitucionais, como o Devido Processo Legal e, via de consequência, a possibilidade de uma decisão justa e eficiente. (NASSIF; NASSIF, 2014, p.)

Outro fator preponderante, segundo a Ouvidoria, se deve ao fato de que muitas denúncias dependem de auditoria e estas, muitas vezes não são realizadas com a frequência e a tempestividade esperada pelos usuários, devido à falta de orçamento e outros fatores que as limitam.

A pesquisa utilizou-se de questões para atribuir valor à satisfação do usuário da Ouvidoria em relação à comunicação. Segue abaixo, as principais considerações a respeito desta averiguação:

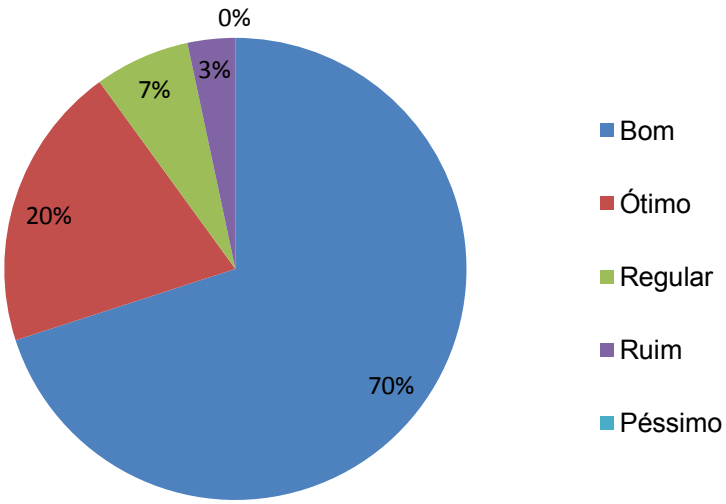
Gráfico 8 - Facilidade de acesso aos serviços da Ouvidoria



Fonte: Dados coletados na Pesquisa

As respostas revelam que um somatório de 73% (setenta e três por cento) dos usuários da amostra considera bom ou ótimo o acesso aos serviços da Ouvidoria, o que pode refletir positivamente na sua inclinação em utilizar novamente os serviços.

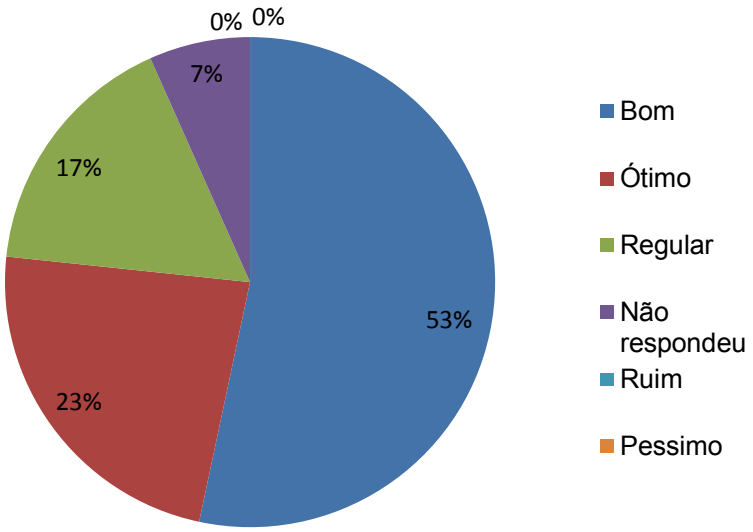
Gráfico 9 - Clareza na apresentação dos itens do questionário no site



Fonte: Dados coletados na Pesquisa

Os dados apontam que 90% (noventa por cento) dos usuários da amostra consideram que a apresentação dos itens do questionário no *link* da Ouvidoria é clara, atribuindo a resposta de bom e ótimo enquanto que em relação ao elemento facilidade, essa porcentagem é de 76% (setenta e seis por cento), conforme gráfico abaixo:

Gráfico 10 - Facilidade no preenchimento dos itens do questionário no site



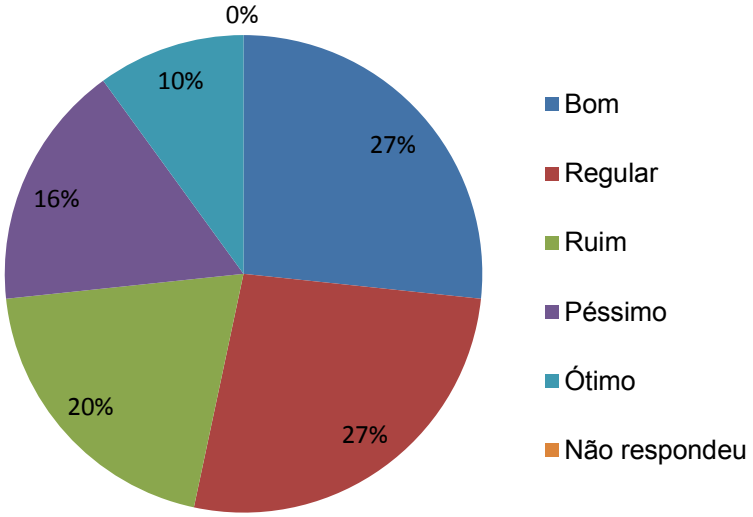
Fonte: Dados coletados na Pesquisa

Este fator também facilita o processo da comunicação, pois existindo clareza e facilidade no acesso aos serviços da Ouvidoria, haverá grande propensão que este usuário utilize com mais freqüência os meios de comunicação e obtenha maior efetividade no registro de suas demandas. Neste sentido, estes resultados apontam que a Ouvidoria tem se mostrado acessível ao cidadão, desenvolvendo meios claros de comunicação para que ele participe da gestão.

Com relação à importância da figura da Ouvidoria na Administração Pública, Marques e Tauchen (2014, p. 499) afirmam que:

> "os procedimentos de uma ouvidoria destacam-se pela capacidade de decodificar os anseios da população trazendo-os para dentro do Estado e, por outro lado, disponibilizando respostas com linguagem de fácil acesso".

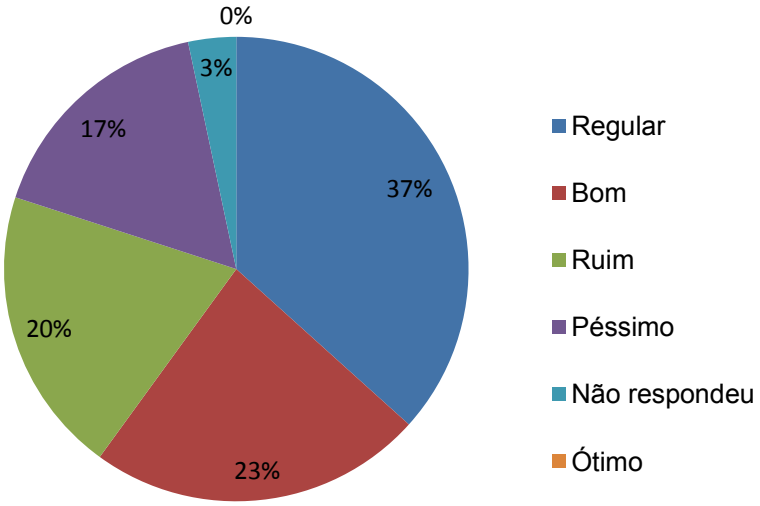
Gráfico 11 - Tempo de resposta da Ouvidoria à sua solicitação



Fonte: Dados coletados na Pesquisa

Em relação a este item, apresenta-se grande diversidade nas respostas, porém um total de 64% (sessenta e quatro por cento) dos respondentes assinala ser bom, ótimo e regular o tempo de resposta da Ouvidoria às demandas, enquanto que o restante assinala ser ruim e péssimo.

Gráfico 12 - Tempo de resposta dos departamentos competentes para atender sua manifestação



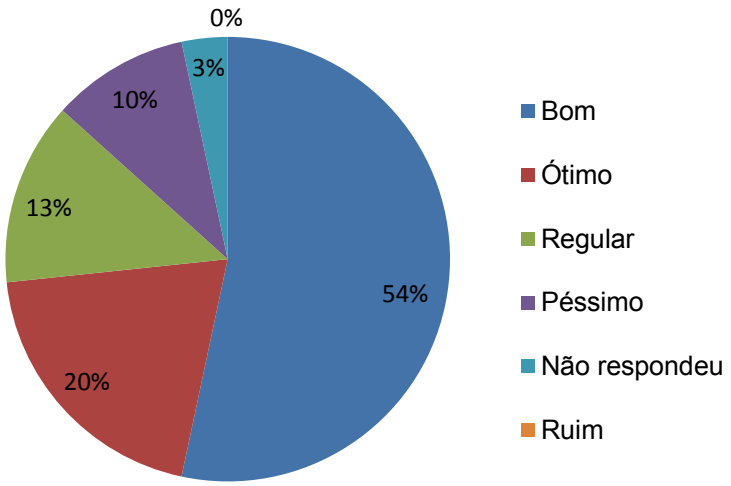
Fonte: Dados coletados na Pesquisa

As respostas a este item também foram bastante diversas, mas pode-se perceber que apenas 23% (vinte e três por cento) dos respondentes consideram bom o tempo de resposta dos departamentos competentes em atender às manifestações e que o restante dos usuários divide-se em regular, ruim e péssimo.

A esta insatisfação pode-se atribuir um fator negativo no que tange à comunicação. A demora nas respostas às demandas pode fazer (e faz) com que este usuário desista de se manifestar ou desenvolva desconfiança e descrença com relação aos órgãos de controle.

A servidora entrevistada declara que a Ouvidoria procura ser o mais breve possível nas respostas e que os casos em que há atraso na conclusão das demandas, são aqueles classificados como ponto de auditoria e que dependem de fiscalização por parte do Tribunal.

Gráfico 13 - Atendimento/tratamento recebido da equipe da Ouvidoria

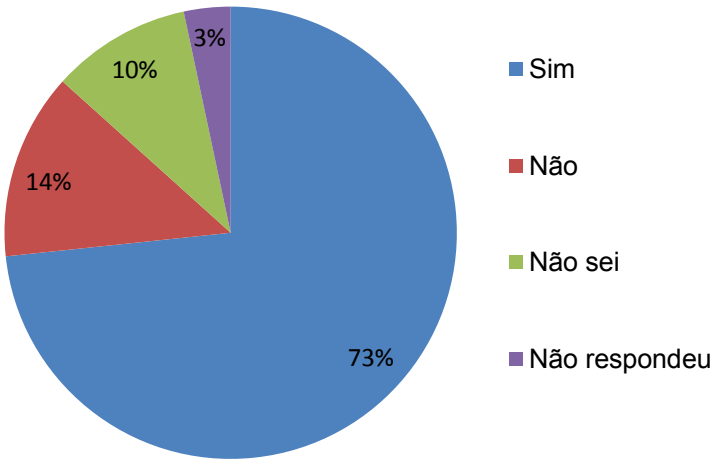


Fonte: Dados coletados na Pesquisa

Este item foi positivamente avaliado pelo usuário. Um total de 74% (setenta e quatro por cento) considera bom e ótimo o atendimento prestado pela equipe de Ouvidoria. Um bom atendimento pode significar um grande diferencial ao processo de comunicação, tornando- o mais propenso ao sucesso, como pontua Carrijo e Alvarenga (2015, p. 9):

> O bom atendimento, quando prestado com qualidade, deve ter como aliado principal a satisfação do usuário, pois é ele quem vai disseminar a “boa fama” ou “má fama” quanto ao serviço utilizado e isso, é um fator determinante para o sucesso da organização.

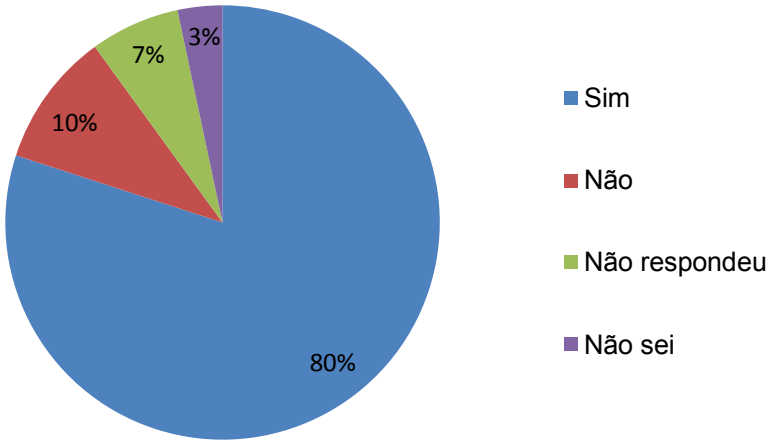
Gráfico 14 - A Ouvidoria contribui para a transparência do TCE - TO?



Fonte: Dados coletados na Pesquisa

Com relação a este item os usuários da amostra, tiveram uma manifestação bastante positiva. Do número total de usuários da amostra, 73% (setenta e três por cento) consideram que a Ouvidoria é um canal que assegura e contribui para dar ciência e transparência a respeito dos programas e ações desenvolvidos pelo Tribunal de Contas.

Gráfico 15 - A Ouvidoria contribui para a garantia do direito ao acesso à informação?



Fonte: Dados coletados na Pesquisa

Quanto a este item, a pesquisa aponta que 80% (oitenta por cento) do número de usuários afirmam que a unidade é considerada um importante meio de cooperação ao direito de acesso à informação.

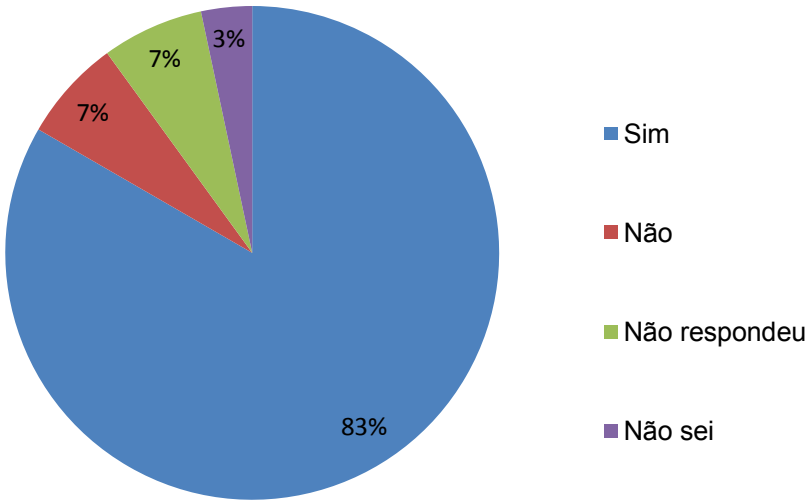
Nesta perspectiva, atenta-se para o fato pontuado pela Ouvidora na entrevista concedida a esse trabalho. Ela assinala que, apesar do cidadão se comportar de forma muito mais participativa e requerer o seu direito de acesso à informação, sua atuação ainda é bastante incipiente, pois apesar de estar ciente de seus direitos, ainda peca no exercício de seus deveres. O cidadão reclama, participa nas redes sociais, se manifesta nas ruas, porém não formaliza suas denúncias e reivindicações aos órgãos fiscalizadores.

Há de se haver por parte desse cidadão, segundo ela, uma profunda conscientização da importância de sua colaboração na dinâmica democrática.

Como acentua Barreto (2006, p. 89):

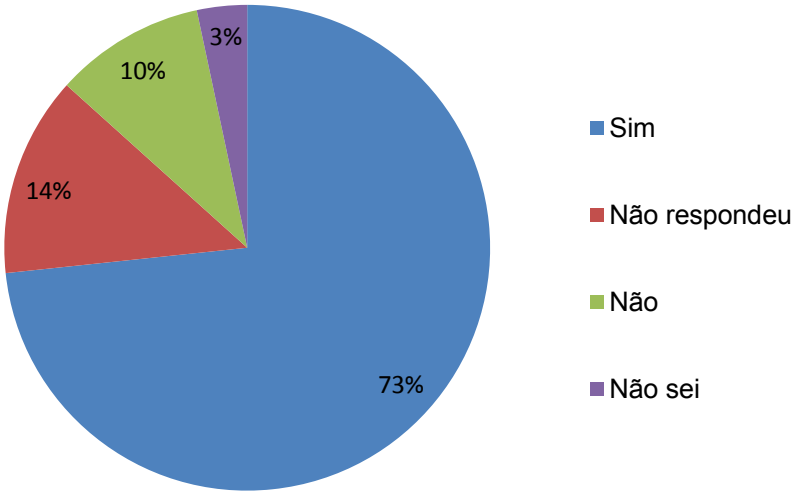
> Sem dúvida, a possibilidade do controle cidadão encontra no direito de denúncia forte instrumento de fiscalização popular dos gestores públicos, na medida em que atribui a pessoas comuns uma parcela de responsabilidade pela instituição e manutenção de relações administrativas regulares, por natureza pertencentes ao conjunto dos interesses coletivos.

Gráfico 16 - Caso necessário, você utilizaria Ouvidoria do TCE - TO?



Fonte: Dados coletados na Pesquisa

Gráfico 17 - Você recomendaria a Ouvidoria do TCE- TO para alguém?



Fonte: Dados coletados na Pesquisa

Por fim, a pesquisa aborda questões sobre se os cidadãos usariam novamente os canais de comunicação com a Ouvidoria e se eles recomendariam a outras pessoas sua utilização. Novamente, percebe-se uma empatia do usuário refletida nos 83% (oitenta e três por cento) do número de usuários que se valeriam novamente da unidade como forma de intermédio de suas demandas e nos 73% (setenta e três por cento) que recomendariam sua utilização, ou seja, o canal de comunicação está aberto.

Cabe destacar que grande parte dos respondentes da amostra que se apresentaram insatisfeitos e até mesmo os usuários que consideraram satisfatória a comunicação da Ouvidoria, enfatizou a necessidade de significativas melhorias, principalmente com relação à celeridade das respostas dos departamentos responsáveis a que se destinam as manifestações e melhorias pautadas na comunicabilidade do sistema informatizado da Ouvidoria, que de acordo com alguns, precisa ser mais interativo e tempestivo.

Também é observado que, apesar das lacunas pontuadas pelo usuário, o mesmo atribui relevante grau de importância à atuação da unidade da Ouvidoria do TCE como promotor de diálogo e ferramenta de comunicação entre o cidadão e o órgão, cabendo as ressalvas para o aperfeiçoamento diligente e contínuo deste processo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução e consolidação do processo democrático no Brasil, bem como o novo modelo de gestão participativo que vem se estabelecendo no país, compeliram a Gestão Pública no sentido de que fossem estabelecidos meios de interação entre o cidadão e os órgãos públicos, como resposta do Estado às necessidades da população.

Os Tribunais de Contas são órgãos de controle externo, com autonomia, estrutura e competências para fiscalizar os atos da administração pública, bem como a aplicação eficiente dos recursos e desempenham papel fundamental na dinâmica da administração. Suas Ouvidorias, por conseguinte, são os canais que oportunizam e efetivam o relacionamento entre estes e a sociedade, promovendo e favorecendo o debate na arena dos interesses públicos.

Esta é uma razão pela qual a sociedade precisa se conscientizar sobre a relevância de manter estrito contato com esta instituição, pois o efetivo investimento desses recursos incide diretamente sobre a qualidade de vida dos cidadãos.

As Ouvidorias existem e atuam para que a este cidadão seja assegurado o direito de ter vez e voz na condução da administração de seu país e não somente isto, mas também faz parte do esforço pela busca da eficiência na Administração Pública.

Este trabalho analisou a eficácia da comunicação entre um órgão público e o cidadão e teve como cenário a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

Para que fosse possível compreender de que forma e em que circunstâncias ocorre esta comunicação e investigar quais poderiam ser os ruídos que se interpõem entre os atores desse processo é que se empreendeu esta investigação.

O primeiro objetivo proposto pelo trabalho foi de descrever a dinâmica da comunicação entre a Ouvidoria do TCE – TO e o cidadão. A partir deste propósito, buscou-se clarificar os caminhos pelos quais vagueiam as manifestações que os cidadãos registram no Órgão, identificar o macroprocesso desta comunicação e analisar de que forma ela pode impactar ou influenciar o controle social.

Com relação aos meios disponíveis para a comunicação com o cidadão, analisou-se que a Ouvidoria dispõe de diversos canais por meio dos quais ele pode

se manifestar. Além do formulário eletrônico, email, correspondência e telefone, o cidadão também pode optar pelo atendimento presencial. Somando a estas opções e acompanhando o avanço da era tecnológica, a Ouvidoria do TCE – TO ainda se utiliza das mídias sociais e de aplicativos móveis para se comunicar, atestando assim um expressivo esforço da unidade em manter-se acessível a este cidadão.

Outra consideração constatada através das visitas realizadas na Ouvidoria foi a necessidade de uma maior infraestrutura física e operacional. Apesar de dispor de três salas de atendimento ao cidadão e uma sala de treinamento ainda em processo de ajustamento, observou-se a conveniência de adaptação a um espaço mais privado para que o cidadão possa ser atendido de forma mais sigilosa. Uma vez que a Ouvidoria recebe cidadãos cujas manifestações são de denúncias de irregularidades e que muitas vezes estes cidadãos exigem anonimato ou sigilo, seria conveniente que a estrutura se adequasse a esta exigência. Observou-se que o servidor, cujas funções atribuídas são de prestar atendimento ao cidadão e dar apoio administrativo, encontra-se em local bastante exposto e que o acesso ao ambiente da unidade não é adequadamente restrito.

Sugere-se que sejam feitas adequações ao espaço de atendimento, que visem garantir e preservar o direito que o cidadão tem de denunciar de forma sigilosa e confidencial, visto que esse fator é imprescindível para que este cidadão se sinta confortável na hora de se manifestar.

Outra observação a ser feita é de que apesar da participação popular estar expandindo e de todas as opções disponíveis para atendimento, o cidadão ainda participa de maneira modesta (foram registradas apenas 152 manifestações em 2014 e 229 manifestações em 2015) e que uma das razões pelas quais isso ocorre, seria a falta de informação a respeito das atribuições do órgão.

Uma recente pesquisa realizada em Junho de 2016 pelo Instituto Brasileiro de Opinião e Pesquisa - IBOPE, a pedido da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que mediu o conhecimento e a avaliação da população brasileira sobre os Tribunais de Contas, aponta que 68% (sessenta e oito por cento) dos entrevistados não sabem o que é o Tribunal de Contas e 15% (quinze por cento), sabem, porém não conseguem definir corretamente.

O segundo objetivo da pesquisa aborda a investigação sobre a compreensão da Ouvidoria com relação à participação do cidadão no

processamento desta comunicação. Algumas percepções podem ser apontadas com base na entrevista concedida pela gestão: a Ouvidoria considera que o cidadão tem se mostrado cada vez mais ativo e participante, ciente de seus direitos, questionador e exigente, porém ainda não se conscientizou da importância que existe em se formalizar uma denúncia ou reclamação. A este posicionamento pode-se atribuir o sentimento generalizado de descrença que permeia a sociedade brasileira, constantemente acometida por ocorrências de escândalos de corrupção, marcados por desfechos de impunidade. Ao remeter-se a esta constatação, o cidadão prefere não se posicionar formalmente por entender que sua manifestação não fará qualquer diferença.

Diante disso, há que se pontuar, que seja necessária uma mudança de paradigmas no pensamento crítico do cidadão e como contrapartida um maior esforço dos órgãos públicos, principalmente os de controle externo, em se aproximar da sociedade, ou se tornar mais efetivo na divulgação de seus fins e meios. Não que falte transparência, porém se observa que ainda existem lacunas expressivas na comunicabilidade do Tribunal de Contas no sentido de fortalecer e divulgar as ações de Ouvidoria. Eleita como intermediadora e elo fundamental entre a Corte e a sociedade é preciso valorizá-la e atribuir maior importância às suas atividades. Neste sentido, a campanha publicitária da Ouvidoria, proposta como ação do Planejamento Estratégico, poderá ser uma grande aliada ao maior conhecimento de suas atribuições.

Ainda com relação à ótica da unidade sobre a participação do cidadão no controle social, a Ouvidoria pontua as dificuldades encontradas por ele na hora de formalizar as manifestações que chegam sem os requisitos mínimos exigidos para que sejam efetivadas as fiscalizações por parte do Tribunal. A este fato pode-se atribuir uma desinformação do cidadão com relação à forma correta de proceder diante de denúncias e reclamações. A cultura de acesso à informação ainda é incipiente e cabe aos órgãos públicos o dever de estimular este acesso através de ações educativas e de fomento ao controle. Na prática, ensinar esse cidadão a utilizar os meios disponíveis, que são muitos, de forma adequada e efetiva, principalmente aquele cidadão do interior, que em tese, tem menos alcance aos mecanismos de denúncias, limitados pela inacessibilidade tecnológica. O projeto de Ouvidoria Itinerante pode proporcionar a este cidadão maior claridade de

informações e oferecer maior acesso e educação àqueles que ainda não dispõe de conhecimento suficiente para formalizar corretamente suas manifestações.

Por fim, o terceiro objetivo buscou averiguar a satisfação do cidadão em relação à comunicação com a Ouvidoria e diante disso ser possível analisar sua eficácia.

Pode-se constatar de que forma geral, o cidadão demonstra uma razoável empatia com o processo de comunicação com a unidade. Salienta-se que o usuário reconhece a importância da Ouvidoria como promotor de cidadania e meio garantidor de seu direito de acesso à informação e participação na administração pública. Também se apura que o cidadão está satisfeito com as formas e meios utilizados pela unidade para se comunicar e com o atendimento recebido da Ouvidoria.

O principal ponto negativo apontado no processo da comunicação é atribuído pelo usuário com relação à falta de celeridade das respostas às suas manifestações. O cidadão busca respostas mais ágeis e soluções mais eficazes às suas demandas e não se mostra satisfeito com relação a este quesito.

Entende-se que o processo de comunicação é bem elaborado, dispõe de ferramentas significativamente acessíveis ao cidadão, porém ele ainda utiliza pouco este canal de interação. Existe uma predisposição para que se amplie a atuação da Ouvidoria e a interação desta com o cidadão através dos projetos e ações contemplados no Planejamento Estratégico do TCE. Como as manifestações dos cidadãos são frequentemente sobre denúncias, faz-se necessário que se use critérios rigorosos que permitam a melhor avaliação das irregularidades, por isso a necessidade de que a informação contemple diversos setores. Estes critérios são estabelecidos para que as respostas aos cidadãos sejam as mais fiéis e transparentes possíveis.

Em resposta ao objetivo geral deste estudo, considera-se que a comunicação entre a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e o cidadão é eficaz.

Por fim, sugere-se que sejam feitos outros estudos sobre a temática da eficácia da comunicação em outras Ouvidorias de órgãos de controle, que possam subsidiar uma análise situacional a respeito da satisfação dos cidadãos que as utiliza.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Finanças públicas, democracia e accountability:** debate teórico e o caso brasileiro. 2004. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 75-102.

ALEJARRA, L. E. O. Histórico do Tribunal de Contas no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3952, 27 abr.2014. Disponível em: < https://jus.com.br/artigos/27898 >. Acesso em: 8 fev. 2016.

ALMEIDA, G. C. de. O papel dos Tribunais de Contas no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 845, 26 out. 2005. Disponível em: < https://jus.com.br/artigos/7487 >. Acesso em: 10 fev. 2016.

ANDRADE, J. A. de. **Democracia e controle social**: o caso da Ouvidoria no Tribunal de Contas do Estado da Bahia (2006-2009). 2009.107f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2009.

ARRUDA, Â. F; TELES, J. S. A Importância do Controle Social na Fiscalização dos Gastos Públicos. **Revista Razão Contábil & Finanças**, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: < http://www.institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/article/view/3/5 > Acesso em: 22 fev. 2016.

BALDISSERA, R. Comunicação Organizacional na perspectiva da complexidade. **Revista Organicom**, v.6, n. 10/11, 2011. Disponível em: < http://revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/194/294 > Acesso em: 10 mar. 2016.

BARRETO, C. W. M. **O controle cidadão das licitações e contratos administrativos.** Revista Controle – TCE - CE, v. 6, n. 1, p. 85-90, 2006. Disponível em: < http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/204-revista-controle-volume-vi-n-1-dezembro-de-2006/1011-artigo-9-o-controle-cidadao-das-licitacoes-e-contratos-administrativos?Itemid=592 > Acesso em: 10 ago. 2016.

BOBBIO, N.; NOGUEIRA, M. A. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Tradução: NOGUEIRA. M. A. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. Disponível em: < http://www.libertarianismo.org/livros/nbofdd.pdf > Acesso em: 8 fev. 2016.

BRASIL. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei n.12.527, de 18 de novembro de 2011. Controladoria-Geral da União: Ouvidoria-Geral Da União. Brasília: Imprensa Nacional, 2011.

_____. **Acesso à informação**. Controladoria-Geral da União, Disponível em: < http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/agentes-publicos-e-agentes-politicos >. Acesso em: 23 fev. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos,** Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > Acesso em: 6 fev. 2016.

_____. **Controle Social:** Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Controladoria-Geral da União**, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf >Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. Decreto n° 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, 23 mai. 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm >. Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, 04 jun. 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm > Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, 4 mai. 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >. Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Rio de Janeiro, 2 jun. 1992. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm > Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria**: rumo ao sistema participativo (Coleção OGU, Cartilha 1). Brasília: Controladoria- Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2012 a.

_____. **Orientações para implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas**: rumo ao sistema participativo (Coleção OGU, Cartilha 2). Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2012b.

_____. **Orientações para o atendimento ao cidadão nas ouvidorias públicas**: rumo ao sistema participativo (Coleção OGU, Cartilha 3). Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2013.

_____. Portal Brasil. Entenda como funciona o Estado Brasileiro, **Governo Federal**. Disponível em: < http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/entenda-como-funciona-a-estrutura-do-estado-brasileiro> Acesso em: 15 mar. 2016>.

_____. Portaria nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015. Institui o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias. **Serviço Público Federal, Presidência da República, Controladoria – Geral da União**, Brasília, 15 dez. 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_50253_2015.pdf > Acesso em: 8 de fev. 2016.

_____. Programa de Governo Eletrônico Brasileiro, **Governo Federal**. Disponível em: < http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br Acesso em: 26 fev. 2016>.

CAMPOS, A. M. **Accountability**: quando poderemos traduzi-la para o português. **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990. Disponível em: <http://material.canaldosconcursos.com.br/pdf/auditor_fiscal_da_receita_federal_administracao_publica/administracao_publica_wagner_rabello_aula_07_parte_02.pdf> Acesso em 7 fev.2016.

CARDOSO, O. de O. Comunicação empresarial versus comunicação organizacional: novos desafios teóricos. RAP Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 1123-44, 2006. Disponível em: < **http://www.scielo.br/pdf/%0D/rap/v40n6/10.pdf** > Acesso em: 10 mar. 2016.

CARRIJO, C. V; ALVARENGA, L. I. **Qualidade do atendimento prestado ao cliente-cidadão da secretaria municipal de regulação urbana de aparecida de Goiânia: um estudo exploratório e propositivo.** 2015. Disponível em: < http://www.convibra.com.br/upload/paper/adm/adm_3104.pdf > Acesso em: 10 ago. 2106.

CASTARDO, H. F. **Natureza Jurídica do Tribunal de Contas no Ordenamento Brasileiro**. 2007. 200f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Metodista de Piracicaba, 2007. Disponível em: < https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/2006/ICCXFHMPDHGJ.pdf > Acesso em: 8 fev. 2016.

CENEVIVA, R. **Accountability:** novos fatos e novos argumentos - uma revisão da literatura recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2006, São Paulo. **Anais eletrônicos**... São Paulo: ANPAD, 2006. p. 1-17. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf > Acesso em: 8 fev. 2016.

COBRA, H. F. J. As auditorias operacionais como mecanismos de controle dos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais,**

Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 17-34, out./nov./dez. 2014. Disponível em: < http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2881.pdf > Acesso em: 11 fev. 2016.

COSTA, L. B. D. **Tribunal de Contas no estado contemporâneo**. 2005. 139 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Curitiba, 2005. Disponível em: < http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp007979.pdf > Acesso: 10 fev. 2016.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do Estado**.1998. Disponível em:< https://direitosempre.files.wordpress.com/2013/03/elementos-de-teoria-gera-do-estado-dalmo-de-abreu-dallari.pdf > Acesso em: 13 fev. 2016.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Método de Pesquisa**, Universidade Aberta do Brasil, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GUEDES, J. R. de M. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. Disponível em: < http://www.tcm.pa.gov.br/portal-da-transparencia/documentos/diversos/comentarios_a_lrf.pdf > Acesso em: 10 fev 2016.

IPEA. **Estado, Instituições e democracia:** democracia. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em:< http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3189/1/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf > Acesso em 8 fev. 2016.

LAGE, G. P. et al. **O desenvolvimento da comunicação no setor público**. In: CONVIBRA – Congressos on line, Fundação João Pinheiro, 2014. Disponível em: <http://www.convibra.org/upload/paper/2014/38/2014_38_10379.pdf> Acesso em: 26 fev. 2016.

LINCOLN, A. **Discurso de Gettysburg**. 1863. Disponível em: < http://www.laerciobeckhauser.com/visualizar.php?idt=534189 > Acesso em: 6 fev. 2016.

MARQUES, P. M. F.; TAUCHEN, G. **Ouvidorias públicas:** cidadania e participação na perspectiva da ação comunicativa. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 30, n. 3, p. 497 – 511, set - dez. 2014. Disponível em: < http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/viewFile/57611/34576 > Acesso: 8 fev. 2016.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de maio de 2000. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 3, n. 24, mai. 2001. Disponível em: < http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf > Acesso: 10 fev 2016.

NASSIF, L. R.; NASSIF, G. **Juízo de admissibilidade das denúncias junto ao tribunal de contas do estado de minas gerais relativo às irregularidades encontradas em editais de licitação: da inclusão da impugnação ao órgão licitante.** 2014. Disponível em: < http://npa.newtonpaiva.br/letrasjuridicas/?p=406 > Acesso em 10 ago. 2016.

O'DONNELL, G. ***Accountability* horizontal em novas poliarquias**. Lua Nova, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44> Acesso em: 6 fev. 2016.

OLIVEIRA, I. de L; ALENCAR, T. G. R. A dinâmica comunicativa no ambiente interno das organizações: inter-relação da comunicação formal com a comunicação informal. **Revista Organicom**, v. 10, n. 19, 2014. http://revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/649/511 Acesso em: 10 mar. 2016.

OLIVEIRA, M. J. da C. **Gestão pública, comunicação e cidadania:** o caso da Prefeitura Municipal de Campinas.In: **Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, 26, 2 – 6 Set., INTERCON - Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: < http://www.treinamentodemidia.com.br/arquivos/pdfs/24_gestao_publica_comunicacao_e_cidadania_o_caso_da_prefeitura_de_campinas.pdf > Acesso em: 26 fev. 2016.

PALUDO, A. V. **Administração pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PEREZ, M. A. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Editora Forum, 2004.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do Trabalho Científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIBEIRO FILHO, J. F. *et al*. **Controle interno, controle externo e controle social:** análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. **Revista Universo Contábil**, v. 4, n. 3, p. 48-63, 2008. Disponível em: < http://gorila.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/980/734 > Acesso em: 22 fev. 2016.

ROCHA, A. C. **Accountability**: constituinte necessária das sociedades democráticas. **Revista da Faculdade de Administração e Economia**, v. 5, n. 1, p. 81-100, 2013. Disponível em: < www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/ReFAE/article/viewFile/3750/3732> Acesso em: 6 fev. 2016.

ROCHA, A. C. **Accountability na administração pública:** modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, 2011. Disponível em:< http://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/314/pdf_162> Acesso em 5 fev.2016.

SAMPAIO, R. C. **Governança eletrônica no Brasil:** limites e possibilidades introduzidos pelo Orçamento Participativo na Internet. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 33, p. 123 – 144, jul / dez. **IPEA,** 2009. Disponível em: < http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/156/172 > Acesso em: 26 fev. 2016.

SANTOS JÚNIOR, E. G. **A importância da comunicação na gestão pública e sua influência e relações com os interesses públicos, políticos e transparência governamental: o caso da prefeitura de Castro – PR.** *Publication* UEPG**: Ciências Sociais Aplicadas**, v. 20, n. 2, p. 193-202, 2012. Disponível em: < http://177.101.17.124/index.php/sociais/article/view/4073/3186 > Acesso em: 15 ago. 2016.

SILVA, F. C. da C. **Controle social**: reformando a administração para a sociedade. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 24, p. 115-137, 2002. Disponível em: < https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2665/1/controle_social_reformando_a.pdf> Acesso em: 15 mar. 2016

SILVA, G. E. **Os tribunais de contas e o controle social:** a proposta de criação de uma ouvidoria para o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e sua importância no processo democrático fluminense. 2008. 124f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV – RJ), Rio de Janeiro, 2008.

TAVARES, A. E. F. A. **Controle Social**: Um Instrumento de Gestão nas Ouvidorias Públicas com Enfoque para Alagoas. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão) Instituto Superior de Gestão, Lisboa, 2013. Disponível em: < http://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/7232 > Acesso em: 22 fev. 2016.

TAVARES, M. C. B.; MARTINS, P. E. M.; FIGUEIREDO, V. DA S. **Controle social no Brasil**: a administração política como transformadora da percepção do gestor público na sua relação com a sociedade. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 6, n. 2, 2016. Disponível em: < http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15596/10712 > Acesso em: 22 fev. 2016.

TOCANTINS, **História**, Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Disponível em: < http://www.tce.to.gov.br/sitetce/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=26&Itemid=36 > Acesso em: 23 fev. 2016.

_____. Lei n° 1.284, de 17 de dezembro de 2001. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.** Governo do Estado do Tocantins, Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins, Palmas, 17 dez. 2001. Disponível em: < http://www.tce.to.gov.br/sitetce/images/stories/pdf/Lei_Organica_TCE.pdf > Acesso em: 18 fev. 2016.

_____. **Serviços**, Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Disponível em: < http://www.tce.to.gov.br/sitetce/ > Acesso em: 23 fev. 2016.

_____. **Sobre a Ouvidoria,** Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Disponível em: < http://www.tce.to.gov.br/sitetce/index.php?option=com_k2&view=item&id=34 > Acesso em: 23 fev. 2016.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. Disponível em: < http://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Trivinos-Introducao-Pesquisa-em_Ciencias-Sociais.pdf > Acesso em: 18 fev. 2016.

UCHÔA, D. **Tribunais de contas e accountability por resultados**: um estudo de caso das auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 33, n. 2, 2015. Disponível em: < https://libano.tce.mg.gov.br/seer/index.php/TCEMG/article/view/36/64 > Acesso em: 8 fev 2016.

VINHAS, L. P.; MANSO, F. V; SILVA, M. T. C. da. **As tecnologias da informação e comunicação como ferramentas de modernização da gestão do estado do Rio de Janeiro.** In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5 , 2012, Brasília. Disponível em: < http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/624/1/C5_TP_AS%20TECNOLOGIAS%20DA%20INFORMA%C3%87%C3%83O%20E%20COMUNICA%C3%87%C3%83O.pdf > Acesso em: 26 fev. 2016.

APÊNDICE - A

Roteiro de entrevista semi estruturada realizada com a gestora responsável pela Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, com o objetivo de diagnosticar a perspectiva do órgão em relação à participação do cidadão como forma de promoção do controle social.

1- Qual a sua opinião a respeito da cultura de ouvidorias no Brasil?

2- Qual o papel e a importância da Ouvidoria em um órgão público?

3- Em sua opinião, que avaliação você faz do papel desempenhado pela Ouvidoria Pública do TCE – TO? Ela cumpre seu papel social ou não? Por quê?

4- No seu ponto de vista, como a senhora vê a participação do cidadão tocantinense no controle social?

5- De que forma a Ouvidoria pode contribuir com o aperfeiçoamento do controle social e da prestação de contas (accountability)?

6- Quais são os meios de acesso do cidadão à Ouvidoria do TCE – TO? E quais os mais utilizados?

7- O cidadão precisa se identificar ao encaminhar sua demanda? Como são tratadas as manifestações anônimas?

8- Como se constitui o processo de uma solicitação/reclamação de um cidadão à Ouvidoria? O cidadão sempre tem retorno?

9- Como se dá esse retorno ao cidadão?

10- Qual a média de tempo para o retorno ao cidadão?

11- Como são classificadas as demandas do cidadão?

12- Quais as principais demandas apresentadas pelo cidadão tocantinense?

13- O cidadão acompanha os trâmites do processo? Como?

14- A Ouvidoria avalia a satisfação do cidadão? De que forma?

15-Na sua visão quais são os principais entraves enfrentados pela Ouvidoria hoje?

16- Quais são as principais dificuldades encontradas pelo cidadão na hora de utilizar os serviços da Ouvidoria?

17- Quais projetos já foram realizados pela Ouvidoria do TCE – TO? E quais os novos projetos na área de controle social?

18- Como surgiu a ideia de criação do aplicativo para *smartphones* Cidadão TCE?

19- Como você analisa a comunicação dos órgãos de controle através das redes sociais? A Ouvidoria utiliza as redes sociais para comunicação com o cidadão?

20- O que pode ser feito para melhorar ainda mais a comunicação entre a Ouvidoria e o cidadão?

APÊNDICE – B

Questionário avaliativo aplicado aos usuários que utilizaram os meios de comunicação da Ouvidoria do TCE - TO entre os anos de 2014 a 2015, com o objetivo de identificar a percepção destes em relação à comunicação com e a Ouvidoria e ao tratamento de suas demandas.

1. Quantas vezes você utilizou os canais de comunicação com a Ouvidoria do Tribunal de Contas – TO?

   ( ) Uma vez

   ( ) Duas vezes

   ( ) Três vezes ou mais

2. O que motivou você a procurar a Ouvidoria?

   ( ) soube da existência de alguma irregularidade

   ( ) fazer reclamação a respeito de algum agente público

   ( ) curiosidade/conhecer o canal

   ( ) outros_____

3. Como soube da existência do canal?

   ( ) através da internet

   ( )através de amigos/familiares

   ( ) televisão

   ( ) outros_____

4. Qual o canal de comunicação você utilizou? Por que?

   ( ) Formulário Eletrônico

   ( ) 0800

   ( ) Email

   ( ) Correspondência

( ) Atendimento pessoal

( ) Outro.
Por que?_____

5. Usaria novamente esse canal de comunicação?

( ) Sim

( ) Não. Por quê? _____

6. Qual o tipo de demanda você apresentou?

( ) Reclamação

( ) Solicitação

( ) Denúncia

( ) Elogio/Crítica

7. Você se sentiu incomodado ou inseguro (algum tipo de medo) por ter procurado a Ouvidoria do TCE - TO?

( ) Sim. Qual?_____

( ) Não

8. Ao fim do atendimento na Ouvidoria você acha que sua demanda:

( ) Foi Resolvida

( ) Foi Resolvida Parcialmente

( ) Não foi Resolvida

9. Assinale o seu grau de satisfação em relação a cada item abaixo:

a. Facilidade de acesso aos serviços da Ouvidoria:

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo

b. Clareza na apresentação dos itens do questionário no site:

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo

c. Facilidade no preenchimento dos itens do questionário no site:

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo

d. Facilidade de acesso ao endereço eletrônico da Ouvidoria:

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo

e. Tempo de resposta à sua solicitação à Ouvidoria:

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo

f. Tempo de resposta dos departamentos competentes para responder sua manifestação:

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo

g. Atendimento/ tratamento recebido da equipe da Ouvidoria:

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo

h. Acompanhamento do processo pela Ouvidoria:

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo

10. Que sugestões você daria para melhorar a comunicação da Ouvidoria do TCE - TO?

- ✓ _____
- ✓ _____

11. Você considera que a Ouvidoria do TCE - TO contribui para a transparência da Instituição junto aos usuários externos e internos?

( ) Sim

( ) Não

( ) Não sei

12. Você considera que a Ouvidoria do TCE - TO contribui para garantir o seu direito de acesso à informação?

( ) Sim

( ) Não

( ) Não sei

13. Caso necessário, você utilizaria novamente o serviço da Ouvidoria do TCE - TO?

( ) Sim

( ) Não

( ) Não sei

14. Você recomendaria a Ouvidoria do TCE- TO para alguém?

( ) Sim

( ) Não

( ) Não sei

Fonte: Questionário elaborado pela autora com adaptação do Questionário da Pesquisa de satisfação do usuário da Ouvidoria-Geral da UFRJ.

APÊNDICE - C

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO TOCANTINS
***CAMPUS* PALMAS**
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA

Autorização para realização de Pesquisa Científica

Eu, Gislaine Aparecida de Oliveira Costa, responsável principal pelo projeto de pesquisa intitulado "A eficácia da comunicação entre a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e o cidadão", requisito para a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, do IFTO – Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Tocantins, orientado pelo Professor Especialista Luiz Antonio Lopes Toledo, venho pelo presente documento solicitar autorização para realizar este projeto de pesquisa no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins no setor de sua Ouvidoria.

Este projeto de pesquisa tem por objetivo analisar o processo da comunicação entre a Ouvidoria do TCE – TO e o cidadão, com vistas a diagnosticar a visão da Ouvidoria em relação ao controle social, bem como averiguar a satisfação do cidadão em relação à forma como se dá essa comunicação e se esta é eficaz quanto à solução de suas demandas.

A metodologia de coleta de dados será uma pesquisa de campo e os procedimentos utilizados serão: uma visita às instalações da Ouvidoria com o objetivo de conhecer a dinâmica da comunicação entre ela e a sociedade, seguida da realização de uma entrevista com a senhora Juliana Arraes, responsável pela Ouvidoria do TCE – TO, com o objetivo de diagnosticar a perspectiva do órgão em relação ao exercício do controle social e a importância de incentivar a participação do cidadão como forma de promoção da *accountability* e do controle social. A entrevista também contribuirá para traçar o perfil das demandas e dos demandantes que recorrem à Ouvidoria. Outra ação a ser realizada será a aplicação de

questionários aos cidadãos que apresentaram suas manifestações à Ouvidoria no período entre os anos de 2014 – 2015, com a finalidade de identificar sua percepção em relação à eficácia da comunicação e a forma como são tratadas suas demandas.

Este documento também solicita autorização para acesso aos relatórios gerenciais que dispõe do contato eletrônico (email) dos manifestantes para os quais serão enviados os questionários, bem como acesso a outros relatórios que se fizerem necessários à realização dessa pesquisa, obedecendo aos critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação quanto à classificação das informações. O período previsto para a coleta de dados será o de março a maio do ano de 2016.

Os dados obtidos nesta pesquisa serão utilizados na elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso descrito acima, bem como na elaboração de eventuais artigos científicos que derivarão da conclusão desse trabalho, sendo vedada a publicação de qualquer dado que comprometa o sigilo previsto em lei como nomes, endereços, emails e outras informações pessoais dos cidadãos respondentes aos questionários.

Espera-se através dessa pesquisa contribuir para o fomento do controle social no Estado do Tocantins, bem como cooperar para o avanço e melhoria da gestão pública e da comunicação institucional do TCE – TO através de sua Ouvidoria.

Palmas, 22 de fevereiro de 2016.

_____

Gislaine Aparecida de Oliveira Costa – Pesquisadora

_____

Luiz Antonio Lopes Toledo – Professor Orientador

Eu,_____ presidente do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, declaro que fui informado dos objetivos da pesquisa acima, e concordo em autorizar a execução da mesma nesta instituição, bem como autorizo o acesso aos relatórios gerenciais que viabilizarão a realização dessa pesquisa, observados os critérios de classificação de informações, descritos na Lei de Acesso à Informação.

Palmas, _____de Fevereiro de 2016.

_____

Conselheiro Manoel Pires dos Santos – Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins