



## **Accountability e Comunicação: Os Pilares para a Transparência e Participação Social**

Paulina Montejano, Academia da Força Aérea, Brasil  
Danielle Magierski, Academia da Força Aérea, Brasil

### **RESUMO**

O presente artigo tem como objetivo principal correlacionar dois importantes elementos da governança, a comunicação e a *accountability*, e sob a luz do conceito de transparência, entendê-los de forma integrada. Tem-se como *accountability* um princípio pelo qual as organizações devem cumprir suas obrigações, respondendo por elas de forma ética e eficaz, devendo prestar contas de suas decisões e resultados perante a sociedade. Para que se alcançasse o objetivo aqui proposto, foi utilizada uma metodologia, que o caracteriza como uma pesquisa documental, baseada em fontes secundárias sobre o tema. O artigo caracteriza-se ainda como sendo qualitativo, de natureza descritiva. A partir da análise dos avanços normativos e conceituais sob a perspectiva da *accountability*, observou-se, em conclusão deste artigo, que a comunicação, ao articular de forma transparente as ações das organizações públicas, promove não apenas a prestação de contas, mas também a eficiência e a confiança na administração pública. O tema desenvolvido neste trabalho contribui como ponto de partida para avanços nessa temática.

**Palavras chaves:** Accountability; Comunicação; Transparência.

### **INTRODUÇÃO**

Foi por volta do final da Guerra Fria que a comunicação tomou seu espaço estratégico nas instituições voltando-se não só para o público externo, mas também para o público interno. Essa realidade possibilitou que outras exigências voltadas ao setor empresarial/ institucional ocupassem seu lugar de destaque, de acordo com a demanda e o tempo. Nessa situação, encontra-se a *accountability*.

Os debates acerca do tema decorrem da perspectiva denominada “Teoria da Agência”, a qual ganhou destaque a partir dos anos 70 em decorrência de uma série de escândalos corporativos vivenciados na história. A premissa desta Teoria, de acordo com seus autores Michael C.Jensen e William H.Meckling, defende a ideia de valorização do controle quanto as suas formas, estruturas e mecanismos, destacando os possíveis riscos organizacionais, em prol do sucesso de uma empresa.

E não se pode negar que, um dos riscos iminentes das organizações, é o conflito de interesses, que, dentre as várias fontes possíveis, existe aquele entre gestores *versus* missão e objetivos organizacionais.

O conflito de interesses, além de gerar custos financeiros para a instituição, gera também custos que se referem ao clima organizacional. São necessárias medidas para monitorar a ação de colaboradores, administradores e de quem tenha poder para a tomada de decisões, como: contratação de auditoria externa; implementação de novas medidas de controle; gastos com seguros contra danos que podem ser provocados por atos desonestos; entre outros. Assim, gerenciar os riscos corporativos na tentativa de mitigá-los, passou a ser uma tarefa imprescindível para as organizações, na perspectiva da Teoria da Agência.

E no intuito de reduzir o conflito de interesses, se faz necessário a utilização de mecanismos de Governança Corporativa. Esta ideia de gerir os negócios baseado em riscos dentro de uma visão administrativa apoiada na estrutura de governança se fortaleceu e propiciou um avanço para a área pública em termos legais e normativos.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2019), a forma como as instituições comunicam mensagens com o público tanto interno, como externo, tem passado por constantes análises, pressionada por riscos de imagem e reputação. Comunicação essa expressa por meio de canais e formas que podem ser desde mídias alternativas, comunitárias, de relacionamento com públicos e com a opinião pública ou mesmo descobrindo meios considerados “politicamente corretos”, que conversem mais com do público do que apenas uma propaganda.

Com a importação de um modelo de governança (já experimentado por países desenvolvidos como os Estados Unidos e propostos pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*<sup>1</sup>) os *Frameworks* puderam ser traduzidos em forma de cartilhas e manuais que passaram servir de base conceitual para órgãos e entidades, no contexto brasileiro.

A literatura aponta avanços na legislação brasileira quanto a nova visão administrativa baseada nas estruturas de governança. Assim como os avanços normativos em relação ao controle público brasileiro, mesmo antes da implementação

---

<sup>1</sup> O COSO foi fundado nos anos 80 como uma instituição privada sem fins lucrativos e pela associação com entidades que buscavam entendimentos sobre as vulnerabilidades dos relatórios contábeis que geraram graves crises corporativas, entre estas, IAA.....

da governança pública, já se encaminhava, neste sentido, pelo enfoque de uma administração pública gerencial focada na melhor condução dos negócios públicos.

Apesar de o atual modelo de governança pública no Brasil ter sido formalizado a partir de 2014, sob orientações dos órgãos centrais de controle, os princípios que sustentam essa governança já estavam previstos na Constituição Federal de 1988. O artigo 37, ao estabelecer os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, destaca as bases éticas e operacionais que orientam a administração pública direta e indireta.

Além disso, o artigo 70 dispõe que “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta deve ser exercida com vistas a garantir a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”, o que evidencia a relevância da prestação de contas como um dever constitucional. Como ressaltam Ribeiro Filho e Valadarez (2017, p. 722):

O conceito de Governança, pouco explorado na Administração Pública vem ao encontro de uma necessidade de enquadramento que surge com a Emenda Constitucional nº 19/1998 que acrescenta ao Art. 37 da Constituição Federal (que traz como matéria os Princípios da Administração Pública Direta e Indireta) o princípio da “Eficiência”, na busca em combater os resquícios do Patrimonialismo e da Burocracia. Assim, podemos marcar o surgimento da ideia de Governança com a publicação da EC nº 19/98.

Esse processo evidencia uma evolução no arcabouço jurídico e administrativo brasileiro, refletindo a preocupação em alinhar os princípios constitucionais de transparência, eficiência e responsabilidade às necessidades de uma administração pública mais moderna e eficaz.

Nesse sentido, mesmo antes da formalização do modelo atual, já era evidente a necessidade de estabelecer mecanismos que garantissem maior eficiência e transparência na Administração Pública, conforme também enfatizado pela Federação Internacional de Contadores (IFAC, 2001). Essa entidade destaca que a complexidade das atividades públicas e o amplo alcance das responsabilidades delegadas exigem regras claras, procedimentos estruturados e controles eficientes, os quais promovem a transparência e a responsabilidade nas ações dos gestores públicos.

Uma vez que, englobados na Administração Pública, órgãos e servidores devem observar os princípios, normas e regras institucionalizadas para que a entrega de serviços de qualidade ao cidadão seja garantida, essas medidas não apenas promovem maior eficiência administrativa, mas também são afetadas diretamente para o fortalecimento

da governança pública. Assim, a adoção de práticas que asseguram a responsabilidade e a transparência nas ações dos gestores públicos reforça o cumprimento do dever constitucional de prestação de contas.

Neste sentido, a questão da eficiência, ao ser agregada aos demais princípios constantes no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, destacou a importância de se apontar os resultados obtidos no gerenciamento dos recursos públicos. Além disso, passou a servir de fundamento ao conceito de governança neste setor. Como enfatiza o Manual de Governança Pública da Administração Federal: “Considerando o necessário foco das organizações na prestação de serviços com eficiência, o alinhamento de suas ações com as expectativas das partes interessadas é fundamental para a otimização de resultados” (Brasil, 2014, p. .49).

A eficiência é tida então, como um princípio que prima o alcance de objetivos no campo das políticas públicas, dentro de um processo democrático e transparente, ou seja, os resultados ou desempenho de um órgão ou de servidores devem percorrer caminhos que sirvam, tanto de indicadores úteis aos especialistas nesta esfera, como a toda a população em forma de prestação de contas, fundamentando o conceito de *accountability*. (IFAC, 2001)

Com base nestas indagações, a questão de pesquisa levantada remete aos componentes dos mecanismos de governança, que hora se delimitou para este estudo, há dois de seus elementos, a saber: “Como a **comunicação** articula a transparência para a promoção da *accountability* e de uma governança pública eficiente?”

Diante do problema de pesquisa, o objetivo geral do artigo é correlacionar estes dois elementos, comunicação e *accountability*, e entendê-los de forma integrada.

A relevância do estudo se atrela ao fato de que as diretrizes organizacionais sinalizam para a valorização da participação social, uma vez que, os esforços empreendidos pelas organizações têm caminhado cada vez mais, no sentido de se adequarem em atendimento as demandas sociais e as instruções emanadas por instâncias superiores de controle público.

Para que o objetivo fosse alcançado, o presente artigo usou como base uma metodologia que o caracteriza como uma pesquisa documental, com base em fontes secundárias sobre o tema. O artigo caracteriza-se ainda como sendo qualitativo, de natureza descritiva.

Partindo-se do ponto que os recursos públicos são provenientes da sociedade, tem-se que os cidadãos devam saber onde e como estes recursos estão sendo investidos.

Os agentes públicos e as organizações deveriam comunicar aos cidadãos quais são as políticas públicas desenvolvidas, onde os recursos estão sendo utilizados, bem como os resultados dessas ações para a sociedade.

Ciente de que o embasamento dos mecanismos de governança esteja na Teoria da Agência, ressalta-se que não seria possível descrevê-la na íntegra nas poucas linhas deste trabalho, assim, esse assunto será abordado de maneira panorâmica, reconhecendo-se a necessidade de aprofundamento sobre o tema.

Nas sessões seguintes irá ser discorrido sobre os temas Governança, sendo a primeira parte sobre os fundamentos legais, e em seguida sobre a estratégia e controle. Em seguida, no terceiro tópico será abordado o tema comunicação pública.

## **2. FUNDAMENTOS LEGAIS DE GOVERNANÇA PÚBLICA: ESTRATÉGIAS E CONTROLE**

Os debates e as iniciativas sobre a adequação dos sistemas organizacionais e de mecanismos de controle foram ganhando força em todas as esferas, pública e privada, na tentativa de mitigar ou reduzir decisões antiéticas que comprometessem os resultados institucionais desejados.

Ao reforçar a necessidade do controle instituído pelo Decreto-lei nº 200/67 , o Art. 70 da Constituição Federal de 1988 define a obrigatoriedade de prestação de contas, estabelecendo que "qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responde, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária" deve prestar contas sobre o uso desses recursos.

Além disso, o Art. 37 da Constituição, ao dispor sobre os princípios da Administração Pública, como a legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, reforçam o compromisso da gestão pública com a transparência e a responsabilidade na administração dos recursos públicos. (BRASIL, 1988).

Entre outras ações, a promulgação da Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa ao impor a responsabilização daqueles que exercem funções públicas, estabeleceu a obrigação de posturas morais e éticas aos agentes públicos sob pena de sofrer sanções por atos que ferissem o princípio da probidade administrativa. Proposições estas, amparadas pelos fundamentos de governança que coloca entre suas

prioridades, o gerenciamento do conflito de interesses categorizado como riscos internos das corporações.

Outro marco regulatório foi a Lei 101/2000 denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, esta lei veio enfatizar, principalmente, a existência do controle social. Sobre isto, o seu avanço se materializou pela Lei Complementar 131/2009, a qual acrescentou dispositivo a LRF, visando determinar a disponibilização, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira em todas as instâncias públicas, possibilitando então o controle social (Peter e Machado, 2014).

Castro (2009, p. 313), considera que a LRF tenha sido um marco histórico na mudança cultural da gestão pública brasileira, quando regulou aos administradores públicos regras de responsabilização dos mesmos para com a sociedade e para com os dirigentes que viriam a sucedê-los. Em seus comentários sobre a LRF, o autor enfatiza que a prestação de contas era um assunto limitado aos Tribunais e pela referida Lei, estabeleceu-se um processo de *accountability*, “[...] quando exigiu publicidade, participação popular [...]”.

No cenário dos anos 90, os trabalhos do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa fundado em 1995 passaram a exercer relevante papel para a sociedade brasileira tanto pela geração, como pela disseminação de conhecimentos sobre governança corporativa.

No fluxo da evolução da administração pública gerencial, a promulgação Lei de Acesso à Informação – LAI – 12.527/2011 considerada a Lei da Transparência ampliou o acesso a informações sobre a gestão pública. Isso promoveu a abertura de uma série de portais ligados ao Governo com o intuito de publicar informações de interesse público a todos os interessados. Esse canal de comunicação também passou a servir de apoio ao exercício de uma gestão mais transparente sobre as políticas públicas brasileiras. Sendo assim, as redes sociais começaram a ser um importante meio de comunicação, pois, por meio delas, começou-se a disseminar as informações que antes não encontravam um canal de comunicação direto com o público. Até por suas características atuais, as Redes Sociais há tempos deixaram de ser apenas uma ferramenta de contatos, passando a exercer um papel de divulgação rápida de notícias.

De maneira geral, a LAI passou a favorecer o exercício da *accountability*, uma vez que, ao gerar para a sociedade a possibilidade de levantar informações sobre os resultados da gestão pública vigente em um determinado contexto, propiciou o controle social e uma participação mais ativa da sociedade nas políticas públicas. “Além das

perspectivas de governança e de direitos humanos, o acesso à informação pública – e, mais particularmente, uma legislação de acesso – também é visto como um importante mecanismo anticorrupção.” (Angélico, 2012, p.30)

Nestes encaminhamentos rumo à promoção da *accountability* no setor público, destaca-se a publicação do “Referencial Básico de Governança”, pelo Tribunal de Contas da União – TCU, no ano de 2014 posteriormente, a edição da Instrução Conjunta – IN 001, de 10 de maio de 2016, sobre “Gestão de Riscos” pela Controladoria Geral da União/ Ministério Público e, em 2017 a promulgação do Decreto 9.203 de 22 de novembro, que dispõe sobre “Gestão de Riscos, Programa de Integridade e Governança Corporativa para o Setor Público”.

É relevante observar que no Brasil “*accountability*” está implícita no Decreto 9.203/2017, sendo explicitamente mencionada na IN MP CGU 01/2016, instrução normativa conjunta dos então denominados Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e CGU – Controladoria Geral da União. (ARIGONY, 2022, p.2)

O decreto anteriormente citado regulamentou a conceituação de governança pública como, “um conjunto de mecanismo de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. (Brasil, 2017)

Entretanto, para que a governança seja colocada em prática é necessário ainda, observar as diretrizes que o decreto estabelece, tais como: direcionar ações para a busca de resultados no sentido de encontrar soluções eficientes e inovadoras e, assim lidar tanto com a escassez de recursos, como, com as possíveis mudanças de prioridades que podem ocorrer num determinado contexto; promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração da prestação de serviços públicos, em especial, aqueles realizados por meio eletrônico; incorporar padrões elevados de conduta para orientar o comportamento dos agentes públicos sempre levando em consideração as atribuições e as competências dos órgãos que atuam.

E, como base estrutural para a governança pública, o decreto estabelece sete princípios: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, transparência, prestação de contas e responsabilidade.

A respeito de tais orientações, a *accountability* e a transparência se tornaram pauta nos debates, uma vez que, para uma governança pública eficiente se estabelece a necessidade de controles internos adequados e eficientes como garantia da oferta de serviços com alto nível de qualidade ao cidadão. Ao mesmo tempo, impôs uma política

de integridade e transparência que facilitasse o controle social sobre as ações praticadas na administração pública. Como destacado no portal da Controladoria-Geral da União (CGU): “[...] gestão pública transparente permite à sociedade, com informações, colaborar no controle das ações de seus governantes, com intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam”.

Dentre vários aspectos apresentados nos referidos documentos estão os componentes dos mecanismos de governança como um guia para a prática da mesma, que serão apresentados no próximo tópico.

### **3. MECANISMOS E PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA: ESTRATÉGIAS E CONTROLE**

Mediante a necessidade de encontrar meios que alvejassem alinhar os interesses entre agente e principalmente para o equilíbrio de forças da organização, as funções de controle, de liderança e de estratégia se tornaram eixos centrais na engrenagem administrativa, cujo funcionamento conjunto passou a representar os principais mecanismos de governança. (Brasil, 2014; Brasil, 2016; Brasil, 2017).

Para melhor entender como tais mecanismos se associam para a produção de resultados, cabe contemplar os diversos componentes que a eles se agregam e, que de maneira conjunta, funcionem no sentido de avaliar, direcionar e monitorar as funções de governança para o alcance dos objetivos da organização.

Com base na compreensão sobre a necessidade da formação de uma ideia coerente sobre a interdependência desses elementos, em especial a comunicação e *accountability* sob a luz da transparência, buscou-se abstrair tais fundamentos desses normativos, no sentido de aprofundar estes conhecimentos. Nunca com a intenção de desprestigiar a importância dos demais componentes no processo de governança, os demais serão descritos de maneira panorâmica.

Liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho. (Brasil, 2014, p. 37)

Na certeza de que nada pode ocorrer em uma organização de maneira satisfatória sem que haja uma base sedimentada acerca da liderança, este mecanismo exige um



estudo específico e elaborado, uma vez que as estratégias organizacionais dela dependem.

Esses líderes são responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança, envolvendo aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas. (Brasil, 2014, p. 37)

A liderança, enquanto mecanismo de governança destaca a importância do preparo do elemento humano para a condução dos negócios do Estado, tanto em relação aos propósitos de suas funções e de seu papel, como também, a capacitação do agente em respeito dos limites a eles estabelecidos e devidos em consideração ao conflito de interesses e aos riscos corporativos. Diante do exposto a liderança é primordial para a definição de estratégias que conduzam as práticas do negócio em direção ao alcance dos objetivos e dos resultados organizacionais desejados.

Destaca-se então que, para a execução das práticas de governança torna-se necessário o desenvolvimento de uma série de competências para o exercício da liderança. Entre essas, a comunicação, que dentro do escopo do seu processo, apresenta os elementos fundamentais para que a mensagem (seja a emitida ou seja a de *feedback*) alcance os objetivos pretendidos.

Deste modo é vislumbrado que a governança possa ser colocada em prática por meio de ações estrategicamente estabelecidas pela alta cúpula administrativa. Assim, a “Estratégia”, caracterizada como o segundo mecanismo de governança, prevê ações que permitam integrar as diferentes partes interessadas nos assuntos corporativos, tanto em relação a qualidade dos serviços ofertados, como, na consecução das políticas traçadas.

A comunicação organizacional como um componente do mecanismo “Estratégia” se destaca, uma vez que é por meio de suas atividades que devem ocorrer o estabelecimento e a manutenção de relacionamentos eficazes com seu público-alvo, seja ele, interno ou externo.

Em sua funcionalidade, a variedade de atividades e canais de comunicação visa proporcionar aos diferentes usuários o acesso a informações organizacionais relevantes, desde, as decisões tomadas pelos agentes, a condução das políticas da organização, como ainda, os resultados organizacionais alcançados.

Ademais, os canais de comunicação podem viabilizar, de acordo com a sua natureza, a participação social considerada como um fator essencial na estratégia de

governança. Uma vez que esse o canal de diálogo é aberto na área pública, ele visa estabelecer a interação entre governo e sociedade ao promover a transparência, tanto por meio da prestação de contas, como pela divulgação de informações sobre como recursos públicos estão sendo geridos.

Relaciona-se com definir diretrizes para participação social na governança da organização e identificar as partes interessadas, além de implantar mecanismos que viabilizem a participação social na governança da organização. (BRASIL, 2014, p.49)

Estas estratégias em conjunto com os componentes da liderança se integram ao mecanismo “Controle” que engloba três componentes: “C1 – Gestão de riscos e controle interno; C-2 Auditoria interna; e C-3 – *Accountability* e transparência (C3)”. Estes primam que a avaliação, a direção e o monitoramento ocorram de forma permanente e assim possibilitam “às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (Grahn; Amos; Plumtre, 2003 apud Brasil, 2014, p.).

Assim como a transparência depende de meios de comunicação eficazes e tempestivo, a *accountability* também depende desta via. Em outras palavras se pode dizer que a transparência sobre as informações geradas na prestação de contas dos gestores públicos (*accountability*), só poderá ser alcançada por meio de um canal de informação eficiente.

Sobre a expressão *accountability* verifica-se que apesar de fazer parte das terminologias introduzidas na administração pública, não é possível compreendê-la por meio de uma tradução específica, pois não há. “Ao longo dos anos fui entendendo que faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário. (Campos, 1990, p.31)”

Para a autora é necessário que as pessoas se conscientizem que o termo ultrapassa a conotação burocrática de que o mesmo se traduza pela simples questão da prestação de contas e responsabilidade do gestor público, uma vez que essa expressão excede esse significado em termos democráticos.

No mesmo sentido, Arigony, (2022, p.2) corrobora a ideia ao dispor que “traduções de *accountability*” para o nosso idioma como “prestação de contas” e “responsabilização”, assim como a tradução para o espanhol como “*rendición de cuentas*”, refletem apenas partes fundamentais do significado de “*accountability*”.

No mundo inteiro o termo inglês “*accountability*” tem sido empregado com grande frequência e ênfase em documentos internacionais (por exemplo da ONU<sup>1</sup>, da OCDE<sup>2</sup> e da ISO<sup>3</sup>)<sup>4</sup> e nacionais, já que “*accountability*” é considerada fundamental para a compreensão de outros conceitos, como governança e sustentabilidade, que são objeto de legislações, regulamentações e normas técnicas internacionais.

Diante da opinião dos autores supracitados, a *accountability* deve ser entendida de forma mais abrangente uma vez que implica o processo de responsabilização do servidor diante a sociedade. Ou seja, este, ao assumir uma função pública tem por dever a responsabilidade de executar o seu trabalho de forma ética e adequada, assim, tem a obrigação de que a prestação de contas ocorra de forma transparente e, com ampla divulgação de informações sobre suas ações, garanta que o controle social possa se tornar possível.

Em outras palavras, o controle social só é possível por meio da *accountability*, sendo, este, inviabilizado pela falta da transparência ou de acesso as informações, isso porque a falta informações relevantes que cercam os gastos públicos, as decisões tomadas e suas motivações impossibilitam o exercício desse direito, visto a falta de conhecimento necessário para cobrar os serviços que foram entregues.

Assim, a prestação de contas de maneira responsiva, significa dizer que o gestor deve justificar suas ações e deste modo legitimizar a decisão tomada, sentido este implícito no conceito de *accountability*.

Tradicionalmente, a implementação do sistema de governança deve incluir mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para garantir a adequada *accountability*. A IFAC (2013) acrescenta a estes mecanismos a necessidade de um contexto de transparência para garantir a efetividade da *accountability*. (Brasil, 2014, p. 61)

Deste modo as praticas de *accountability* e transparência são aspectos fundamentais para que a governança pública seja eficaz e legítima.

#### **4. COMUNICAÇÃO**

A governança pública propõe que os governos permitam a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas, de forma a torná-las mais eficientes. Nesse sentido, uma governança eficiente torna o Estado mais permeável à influência da sociedade (Novelli, 2006). A Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011), sancionada no Brasil em 2011, permitiu uma maior popularização dos acessos da sociedade à informações provenientes de órgãos públicos, permitindo a partir daí, a participação dos cidadãos na implementação destas políticas públicas.

O principal objetivo da comunicação, na prática da governança, é promover e viabilizar o relacionamento mais interativo entre governantes e governados por meio de uma comunicação centrada no cidadão, respeitando-o quanto a garantia ao direito à informação e à expressão, e ainda direito ao diálogo, do respeito às suas características e necessidades e do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável, voltada mais para a promoção da cidadania e da participação e menos para a divulgação institucional (Novelli, 2006; Duarte, 2007). Realizando assim, que o processo de *accountability* aconteça.

A comunicação pública, nos últimos anos foi alvo de estudos, e a partir deles se chegou a diversos significados. Para Brandão (2009), o termo refere-se “a informação cívica e que inclui o *accountability*, a prestação de contas que demonstra transparência e confiabilidade na administração dos negócios públicos”. Já Silva e Vicentin (2018) entendem que é a “comunicação que tem por finalidade a cidadania e a democracia, em um cenário em que interagem Estado, governo e sociedade para tratar de temas de interesse público”.

Brandão (2009) ainda cita a Comunicação Pública como um processo comunicativo das instâncias da sociedade que trabalham com a informação voltada para a cidadania, como órgãos governamentais, associações profissionais e de interesses diversos, associações comunitárias e todos aqueles denominados Terceiro Setor. E ainda, outras instâncias do Estado como Conselhos, agências reguladoras e empresas privadas que trabalham com serviços públicos como telefonia, eletricidade etc.

Para Novelli (2006), a divulgação de informações de governo e assessoria de imprensa como mecanismo de autopromoção dos governantes e de suas ações, dentro dessa concepção, não pode limitar a comunicação pública. Cabe à comunicação pública extrapolar essa esfera para ser instrumento que facilite relacionamento entre Estado e cidadão. Nesta situação, canais como as redes sociais são aceitáveis, pois a própria natureza destas redes permitem não só a divulgação, mas a interação entre a instituição e o público, e até entre o público, com comentários, compartilhamentos, envios, e marcações.

Referente à questão dos canais de comunicação, Robbins (2010) colabora abordando que os canais de comunicação diferem com relação a sua capacidade de transmitir informações. Sendo assim, cabe a cada gestor verificar a situação e determinar qual o canal de comunicação mais apropriado para atender à necessidade daquele momento. Enquanto alguns canais possuem características como rapidez de

*feedback* e maior pessoalidade, outros canais são voltados para uma comunicação de massa, com tempo de *feedback* mais estruturado.

Sendo assim, as instituições públicas buscaram iniciar então um contato maior com o público por meio de diferentes ações comunicativas, antes apenas utilizadas por empresas privadas. Esse contato se deu com o intuito de promover um debate democrático entre governo e governados. Neste ponto, verifica-se que essa mudança na política implicou um novo campo para a comunicação, que agora, manifesta-se como um ator político, destacando-se neste novo espaço.

Ressalta-se um importante fator: a ideia da comunicação pública é situá-la na rotina governamental, independente ao do governo que está ocupando o poder. De acordo com Paes (2022), existem 05 (cinco) eixos de ação comunicacional das instituições públicas e os enlaces possíveis entre comunicação pública e governança. O Quadro 01 apresenta descritivamente cada um destes eixos.

Quadro 01  
*Eixos da Comunicação Pública*

<b>Eixo</b>	<b>Descrição</b>
Disponibilização de dados públicos.	Disposição dos dados levantados por meio de pesquisas sob responsabilidade de serviços estatais. Produzir e divulgar dados estatísticos é “revelar a sociedade a ela mesma”, como resume Ollivier-Yanniv (2006, p. 105).
Ações visando melhorias da relação com o público.	Maneira pela qual os dados produzidos em pesquisas são divulgados, utilizando meios de comunicação adequados para alcançar os cidadãos.
Campanhas de informação de interesse público.	Ato de informar os cidadãos sobre seus direitos e deveres. Praticamente todas as secretarias produzem informações, disponibilizadas na mídia ou nos seus próprios canais.
Imagem e visibilidade das instituições públicas.	Levar ao conhecimento da população uma instituição pública. Em nível regional, são utilizados para a comunicação pública, características locais e atratividades como festas regionais.
Atuação da comunicação na criação de dispositivos de participação e consulta Pública.	A transparência nas tomadas de decisão por parte do governo se tornou uma obrigação democrática para e pelas instituições, a busca por proximidade entre governo e cidadão contribuiu para a criação de dispositivos de participação e consulta públicas.

Fonte: Paes, 2022. Adaptado pelas autoras.

Observa-se cada vez mais a crescente utilização da comunicação e suas ferramentas para que órgãos públicos, independente da instância, tentem se comunicar com o público, alcançando o maior número de pessoas possíveis.

Exemplificando o primeiro eixo, são dados de pesquisa do IBGE. Esses dados são levantados e disponibilizados ao público, principalmente em épocas eleitorais. A ideia de melhorias da relação com o público, sugeridas no segundo eixo, refere-se à criação ou uso de ferramentas de comunicação já existentes para informar os dados levantados no primeiro eixo. Quanto mais amigável, e mais crível forem esses dados, a aceitação por parte do público tende a ser melhor. Aqui se observa a importância da escolha de mídias que passem essa credibilidade necessária, bem como sua interface na hora desta divulgação, e ainda, a linguagem correta para se alcançar o entendimento.

O terceiro eixo refere-se às campanhas promovidas pelo governo, informando ou captando os governados para aderirem. Casos como campanhas de vacinação, Novembro Azul, Outubro Rosa, Setembro Amarelo, entre outras. São informados procedimentos governamentais a respeito do tema, como datas, regularizações, entre outros. A ideia aqui é que a mensagem passada possa, inclusive, mudar alguns comportamentos da população sobre aspectos referentes ao tema da campanha. Quando uma instituição pública comunica sobre os bons comportamentos que devem ser adotados em matéria de saúde, de segurança pública, meio ambiente, podemos considerar que ela atua na modificação de mentalidade e de atitudes (Peters & Paes, 2022).

Sobre levar ao conhecimento da população uma instituição pública (quarto eixo), Paes (2022) cita que em se tratando de nível regional e local, as estratégias de imagem recaem mais sobre a identidade de um território e suas atratividades. Exemplo disso é a Prefeitura Municipal de Blumenau, que usa como carro chefe a sua famosa festa alemã, a *Oktoberfest*. No período da festa, inclusive o Governo do Estado, divulga informações governamentais (segurança pública, por exemplo) utilizando a festa como pano de fundo da divulgação.

E por fim, o 5º eixo refere-se à criação de dispositivos capazes atender consultas públicas, e também participação do público na divulgação de resultados de empresas governamentais. Um exemplo, citado por Paes (2022), foi a criação do Portal Transparência em 2004, que pode ser considerada um marco nesse sentido, já que

disponibilizou diversos tipos de consultas, como os gastos do governo. A única ressalva que a mesma autora traz sobre o exemplo, é a discussão sobre como essa ferramenta possibilita a interação com o cidadão, uma vez que apenas fornece as informações (Paes, 2022). Até porque a plataforma/estratégia utilizada não permite que o internauta se manifeste adequadamente, faltando a interação com o órgão público, e também com outros contribuintes.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescente interesse pelas ações públicas por parte da população, vem ao encontro com as ações de governança que se tornaram parte integrante da agenda de estatais. Os processos comunicação pública permitem pensar de forma diferenciada as relações entre Estado e cidadãos. A ideia é que os eixos comunicacionais viabilizem a participação da população em políticas públicas mais condizentes com as necessidades latentes da região. É necessário que cidadãos conheçam seu deveres, mas também seus direitos, e comunicar ações públicas faz parte do processo de governança, por meio da *accountability*. O líder, exercendo seu papel dentro de um cenário de governança, necessita repassar os resultados da instituição pública, e para que isso ocorra, escolher os meios de comunicação que alcancem a população e permitam sua participação, é primordial.

Este estudo destaca a relevância da integração entre comunicação e *accountability* como pilares fundamentais para o fortalecimento da governança pública no Brasil. A partir da análise dos avanços normativos e conceituais, observa-se que a comunicação, ao articular de forma transparente as ações das organizações públicas, promove não apenas a prestação de contas, mas também a eficiência e a confiança na administração pública.

O uso de mecanismos de governança baseados na Teoria da Agência, especialmente em cenários marcados por conflitos de interesses, evidencia a importância de controles estruturados e estratégias de comunicação que alinhem as ações institucionais às expectativas da sociedade. A transparência, nesse contexto, surge como um instrumento essencial para a mitigação de riscos e o fortalecimento da participação social, contribuindo para uma administração pública mais responsiva e alinhada aos princípios constitucionais.

As ferramentas de comunicação ao serem trabalhadas sob esta ótica não devem estar atreladas a um governante em específico. O seu uso deve ser uma prática do governo para manter um canal de diálogo com a população. Levar a informação de maneira transparente garantindo que os cidadãos tenham acesso sobre onde e como os recursos estão sendo investidos.

A comunicação, ao possibilitar a transparência de um governo junto aos seus governados, mitiga o conflito de interesses existente, uma vez que ela assume o papel de levar a informação e estreitar a relação entre as partes, promovendo uma administração mais inclusiva. Essa prática não apenas legitima a ação pública, mas também promove uma cultura de *accountability*, a qual ainda precisa ser disseminada na sociedade.

Assim, com base nessas considerações o objetivo proposto neste trabalho foi alcançada. O tema aqui desenvolvido contribui como ponto de partida para avanços nessa temática.

## REFERENCIAS

ANGÉLICO, F. Lei De Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à *accountability* democrática no Brasil. Dissertação de Mestrado - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: 2012. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/5c7b8c2c-8f51-4d30-a346-fd6717801b8b>. Acesso: Jan/2020.

BRANDÃO, E. P. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública. Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 1-34.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditoria governamental / Tribunal de Contas da União; Conteudistas: Antonio Alves de Carvalho Neto, Carlos Alberto Sampaio de Freitas, Ismar Barbosa Cruz, Luiz Akutsu; Coordenador: Antonio Alves de Carvalho Neto. – Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de

REGMPE, Brasil-BR, V.9, Nº3, p. 109-126 , Out/Dez.2024. [www.revistas.editoraenterprising.net](http://www.revistas.editoraenterprising.net)



1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 18 novembro 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Controladoria Geral da União. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 maio 2016, Seção 1, p. 14.

\_\_\_\_\_. Decreto 9.203. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: Jun/ 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Instrução Normativa nº 3, de 09 de junho de 2017. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-ormativas/in\\_cgu\\_03\\_2017.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-ormativas/in_cgu_03_2017.pdf). Acesso em: Jun/ 2019.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro. Fev/Abril 1990. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9049>. Acesso: Julho/2023.

DUARTE, J. Comunicação e opinião pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

IBGC. Instituto Brasileiro De Governança Corporativa. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/blog/boas-praticas-de-comunicacao>. Acesso em: 20/10/2024.

IFAC. *International Federation of Accountants. Study 13 – Governance in the public sector*. 2001. Disponível em: <https://www.ipsasb.org/publications/study-13-governance-public-sector-0>. Acesso: julho/2023

\_\_\_\_\_. *International framework: good governance in the public sector*. 2013. Disponível em: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/professional-accountants-business-paib/publications/international-framework-good-governance-public-sector>. Acesso: Julho/2023.

NOVELLI, A. L. C. R. O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança. Revista *Organicom*, São Paulo, v. 3, n. 4, p.74-89, 1 sem. 2006.

Disponível em: <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/56/190>>. Acesso em 29/10/2024

OLLIVIER-YANIV, C. *La communication publique. Communication d'intérêt général et exercice du pouvoir*. In : OLIVESI S. (org.). *Sciences de l'information et de la communication. Objets, savoir, discipline*. Grenoble: PUG, 2006.

PAES, P. de S. Qual relação entre governança e comunicação pública? Por uma abordagem comunicacional do conceito de governança. Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 45º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Intercom, 2022.

PETER, M. G. A. e MACHADO., M. V. V. *Manual de Auditoria Governamental*. São Paulo: Atlas, 2014.

PETTERS, L.; PAES, P. de S. Entre comunicação pública e promoção política: interações de Emmanuel Macron e youtubers na gestão da pandemia de Covid-19. *RuMoRes*, v. 16, n. 31, p. 133-160, 2022.

RIBEIRO FILHO, W. F.; VALADARES, J. L. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. *The Journal of Engineering and Exact Sciences – JCEC*, v. 3, n. 5, p. 721-723, 2017. Disponível em:

<https://periodicos.ufv.br/jcec/issue/view/108>. Acesso em 24/11/2024.

ROBBINS, S. *Comportamento Organizacional: teoria e prática no contexto brasileiro*. 14 ed. São Paulo: Pearson, 2010.

SILVA, M. R. da; VICENTIN, I. C. Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio de portais governamentais. *R. Tecnol. Soc.* v. 14, n. 30, p. 176-201, jan./abr. 2018.