FGV EBAPE

RAP
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas redes sociais: os desafios da *accountability* na democracia digital

Rafael Rodrigues Viegas [1]
Fernando Luiz Abrucio [1]
Maria Rita Garcia Loureiro [1]
Marco Antonio Carvalho Teixeira [1]
Natasha Borali [1]

[1] Fundação Getulio Vargas / Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo / SP – Brasil

Este artigo trata da comunicação que os Tribunais de Contas (TCs) e os Ministérios Públicos (MPs) brasileiros promovem nas redes sociais Facebook, Twitter e Instagram, desde a abertura de suas contas. Inova na discussão a respeito do controle democrático sobre a administração pública com foco na chamada "democracia digital", mostrando que os controladores também precisam se preocupar com a transparência e responsabilização nesses espaços. Tendo verificado que os TCs e os MPs mantêm departamentos profissionais de comunicação que operam intensamente nas redes sociais, com destaque para o TC da União (TCU) e o MP Federal (MPF) no Twitter, este trabalho analisa, de forma específica, o conteúdo da comunicação das duas instituições nessa rede, com a ajuda do software Iramuteq. Tanto o TCU como o MPF mantiveram intensa atividade de postagem de conteúdos diversos no Twitter, desde a abertura de suas contas e em momentos importantes da história política recente. A pergunta que orienta o trabalho é: ampliar os canais de comunicação significa necessariamente maior *accountability*? O que se constatou é que, ao se apresentar mais à sociedade pelos meios digitais, esses órgãos de controle não necessariamente responderam aos requisitos de responsabilização pública presentes na teoria democrática.
Palavras-chave: comunicação de instituições públicas; teoria democrática; controle; transparência; análise de conteúdo.

Comunicación de los Tribunales de Cuentas y Ministerios Públicos en redes sociales: desafíos de la *accountability* en la democracia digital

Este artículo trata de la comunicación que los Tribunales de Cuentas (TC) y los Ministerios Públicos (MP) brasileños promueven en las redes sociales Facebook, Twitter e Instagram, desde la apertura de sus cuentas. Innova en la discusión acerca de los controles democráticos sobre la administración pública en la llamada "democracia digital", mostrando que los controladores también deben preocuparse por su transparencia y rendición de cuentas. Habiendo comprobado que mantienen departamentos de comunicación profesional que operan intensamente en las redes sociales, con énfasis en el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y el Ministerio Público Federal (MPF) en Twitter, el artículo analiza específicamente el contenido de la comunicación entre las dos instituciones en esta red con la ayuda del *software* Iramuteq. Tanto el TCU como el MPF mantuvieron sus intensas actividades de publicación de contenidos varios en Twitter desde la apertura de sus cuentas y en momentos importantes de la historia política reciente. La pregunta que guía el trabajo es: ¿expandir los canales de comunicación significa necesariamente una mayor *accountability*? Lo que se encontró es que, al presentarse más a la sociedad a través de los medios digitales, estos organismos de control no respondían necesariamente a los requerimientos de rendición pública de cuentas presentes en la teoría democrática.
Palabras clave: comunicación de instituciones públicas; teoría democrática; control; transparencia; análisis de contenido.

DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220210320
Artigo recebido em 22 set. 2021 e aceito em 26 mar. 2022.
ISSN: 1982-3134

The communication of Courts of Accounts and Prosecution Services on social media: the challenges of accountability in the digital democracy

This article deals with the communication of Brazilian Courts of Accounts and Prosecution Services on social media platforms Facebook, Twitter, and Instagram, since the opening of their accounts. The study innovates in the discussion about democratic controls over public administration in the so-called "digital democracy," focusing on institutional communication of Courts of Accounts and Prosecution Services, showing that controllers also need to be concerned about their transparency and accountability. Having verified that they maintain professional communication departments that operate intensively on social media, with emphasis on the Federal Court of Accounts (TCU) and the Federal Prosecution Service (MPF) on Twitter, the article specifically analyzes the content of the two institutions' communication in this platform by using the Iramuteq software. Both TCU and MPF kept posting a variety of content on Twitter since first opening their accounts and at important moments in recent political history. The research question addressed was: Does expanding communication channels necessarily mean greater accountability? The study found that these institutions, when communicating with society on social media, did not necessarily respond to the public accountability requirements that democratic theory implies.
Keywords: communication of public institutions; democratic theory; control; transparency; content analysis.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à Lucas Xavier e à Amanda Toledo pelo apoio. Agradecem aos(às) pareceristas anônimos(as) pelas sugestões à versão atual, bem como à FGV EAESP pelo auxílio financeiro à pesquisa.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) estabeleceu que o controle externo da administração pública brasileira seja realizado pelo Tribunal de Contas (TC) e pelo Ministério Público (MP). Os TCs têm o papel de auxiliar o Poder Legislativo em sua função fiscalizatória e aos MPs cabe atribuição ainda mais ampla, de defesa de direitos difusos e coletivos, entre os quais a probidade administrativa.

As duas instituições têm autonomia formal em relação ao governo para verificar a correta aplicação do dinheiro público, dar transparência aos atos de gestão e ainda empoderar a sociedade civil, uma vez que podem agir por provocação do cidadão, potencializando o controle democrático da administração pública (Arantes, 2002; Arantes, Loureiro, Couto, & Teixeira, 2010; Kerche, 2009; Olivieri, Loureiro, Teixeira, & Abrucio, 2015). Ou seja, essas instituições foram projetadas para fazer com que os agentes públicos que integram a administração direta e indireta sejam responsabilizados, assegurando a visibilidade de todos os atos do governo e da gestão. Assim, os TCs e os MPs, nos diferentes níveis da federação, são instrumentos de realização da democracia como o governo do poder visível (Bobbio, 2000, p. 87), efetivando a *accountability* democrática[1].

Contudo, a literatura que analisa as mudanças mais recentes ocorridas na rede de *accountability* da administração pública brasileira tem assinalado que os integrantes dessas instituições – especialmente o MP, com suas atribuições criminais – assumiram grande protagonismo político, influenciando

[1]No Brasil, há 33 Tribunais de Contas organizados nos três níveis da federação: União (TCU), Estados (TCEs) e municípios em três Estados (Bahia, Goiás e Pará), além de municipais (TCM) em São Paulo e no Rio de Janeiro. Já os MPs estão organizados no âmbito da União (MPU) e dos Estados (MPEs).

diretamente a dinâmica política e democrática do país (Arantes & Moreira, 2019; Avritzer & Marona, 2017; Kerche & Marona, 2018; Silva, 2020).

Além disso e mais importante para o presente trabalho, os estudos também chamam atenção para um problema clássico da teoria democrática contemporânea, referente a quem controla os controladores: projetadas para exercer *accountability* em relação às outras instituições, elas próprias sofrem pouco ou praticamente nenhum controle formal externo, a não ser em atos de nomeação de seus dirigentes e com relação ao orçamento. De fato, como procuraremos demonstrar neste artigo, os TCs e os MPs têm utilizado com bastante intensidade as próprias redes sociais para se comunicarem diretamente com outras instituições e com os cidadãos, inclusive em episódios de grande controvérsia política, como a operação Lava Jato.

Assim, propomos analisar aqui, de maneira inédita, a comunicação que os TCs e os MPs promovem nas redes sociais, analisando como está estruturada no Facebook, Twitter e Instagram, desde a abertura de suas contas. Nesse sentido, o artigo inova na discussão a respeito do controle democrático sobre a administração pública na chamada "democracia digital" (Gomes, 2011, 2016), com foco na comunicação institucional dos TCs e MPs brasileiros não como agentes do controle, mas para saber se tais órgãos, ao trazerem mais informação ao público, tornam-se efetivamente mais *accountables*. Em essência, a pergunta que orienta o trabalho é: ampliar os canais de comunicação significa necessariamente maior *accountability*?

Tendo verificado que os TCs e MPs brasileiros mantêm departamentos profissionais de comunicação que operam intensamente nas redes sociais, com destaque para o TC da União (TCU) e o MP Federal (MPF) no Twitter, analisamos também, de forma específica, o conteúdo das duas instituições nessa rede, com apoio do software Iramuteq (Ratinaud & Marchand, 2012). Tanto o TCU quanto o MPF mantiveram atividades de postagem no Twitter desde a abertura de suas contas e em momentos importantes da história política recente, considerando esse veículo um meio de comunicação para assegurar sua prestação de contas ao público em geral.

O texto a seguir está dividido da seguinte forma: na próxima seção, apresentamos os aspectos teóricos que fundamentam a análise. Depois de escrever a metodologia utilizada na investigação, mostramos os dados relativos à presença dos TCs e MPs nas redes sociais. No tópico seguinte, analisamos especificamente o conteúdo das postagens do TCU e do MPF no Twitter. Na última parte, discutimos as principais contribuições que esse trabalho traz para a área em estudo e apresentamos conclusões.

2. ASPECTOS TEÓRICOS DA ANÁLISE

A discussão sobre comunicação pública, pela internet, pode ser classificada em dois grandes eixos analíticos. De um lado, há a literatura que examina a crescente utilização pela administração pública de ferramentas ligadas à internet para disponibilizar serviços públicos e promover transparência no espaço virtual (Amaral, 2016; Cunha & Miranda, 2013; Pinho, 2008, 2011; Pinho, Iglesias, & Souza, 2005; Raupp & Pinho, 2013). De outro, o debate se insere em uma temática mais ampla a respeito das transformações produzidas pelo avanço tecnológico no funcionamento do Estado e em suas relações com a sociedade, em particular o impacto das novas ferramentas de comunicação digital sobre a representação política e a participação democrática (Castells, 1999; Esteves, 2011; Miguel & Biroli, 2010; Weber 2011).

Em termos normativos, a comunicação pública – por meio da transparência dos atos dos poderes do Estado e das instituições a eles vinculadas – é condição para a *accountability* democrática que se efetiva, basicamente, por meio de mecanismos institucionais que buscam garantir a prestação de contas e a fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia pública com responsabilidade decisória (Mainwaring & Welma 2003; O'Donnell 1998; Pelizzo & Stapenhurst 2014). Em outras palavras, a comunicação por parte das instituições estatais permite que as ações dos governantes sejam visíveis aos cidadãos (Rocha, 2012; Weber, 2017), pois o povo soberano deve ter capacidade de exercer controle sobre os governantes e, para isso, é preciso conhecer e ter acesso aos atos de gestão pública, não se limitando ao controle no momento eleitoral, mas acompanhando o processo decisório de elaboração e implementação das políticas públicas (Abrucio & Loureiro, 2005; Arantes et al., 2010).

O conceito de *accountability* é central na teoria democrática moderna (Bobbio, 1997; Dahl, 1997; Gruber, 1986; Held, 2006). Por meio dela, os governantes e os ocupantes de funções públicas têm o dever de responder ao público com base em critérios democráticos que definem o escopo e o objetivo de cada instituição (Abrucio & Loureiro, 2005). Desse modo, o que deve ser respondido à sociedade não é definido simplesmente pelos ocupantes dos postos públicos, mas por um processo mais amplo que envolve a produção de marcos legais por políticos eleitos pelo povo, o jogo dos controles mútuos entre os poderes – para evitar a concentração decisória em um deles – e a definição de parâmetros republicanos para evitar o exercício do poder de forma personalizada ou por algum grupo de interesse (O'Donnell, 1998).

Segundo essa linha argumentativa da teoria democrática, Judith Gruber (1986) analisou como o poder público, especialmente o não eleito, deve responder à sociedade. Na visão da autora, o controle dos governantes pelos governados é parametrizado pelas regras democrático-republicanas, para evitar que os valores e os interesses dos burocratas se sobrepujem à *accountability,* transformando-se numa autodefesa dos membros do Estado (Gruber, 1986). Trata-se da questão clássica posta por Max Weber: como garantir que os burocratas sejam controlados politicamente, e não conforme seus desígnios (Abrucio & Loureiro, 2018; Weber, 1993).

Nesse sentido, nem toda comunicação feita por instituições públicas e/ou por burocratas é um instrumento efetivo de *accountability*. Só o será se responder aos ditames das regras democráticas previstas na legislação, na ideia de que não pode haver poder sem controle por outros e pela sociedade, bem como numa dinâmica republicana de apresentação das informações institucionais. Essa diferenciação não tem sido feita, na maior parte das vezes, pela literatura de administração pública e de comunicação política, e o objetivo deste artigo é analisar se a profusão comunicativa dos MPs e dos TCs brasileiros apontam mais para a predominância da responsabilização democrática do que para uma apresentação de informações à sociedade que serve mais aos interesses e valores dos próprios membros dessas instituições ou que deixa de tocar nos aspectos mais importantes para o controle público dos controladores.

A lógica da transparência apresentada pelo ideário do governo aberto, por exemplo, pode levar a uma falácia em torno da *accountability*. Por governo aberto entendemos que processos públicos se tornam transparentes, e o cidadão é incentivado a interagir com a administração pública por meio de novas formas de participação (Schmidthuber, Ingrams, & Hilgers, 2021). Todavia, a ideia de que um governo aberto promove o fortalecimento do controle social do poder público não é líquida e certa, entre outros fatores, porque os efeitos positivos da abertura parecem depender da forma como é feita a responsabilização democrática (Matheus & Janssen, 2019; Schmidthuber et al., 2021).

Ademais, tem sido apontado que as análises sobre políticas de transparência precisam utilizar estratégias mais adequadas, a fim de avaliar os efeitos da abertura de dados, como o raciocínio contrafactual (Michener, 2019), ou seja, para discutir o efeito de *accountability* é necessário ter mecanismos para avaliar o impacto da abertura de dados.

Entre as possibilidades atuais de comunicação institucional necessária à *accountability* democrática há aquelas realizadas no âmbito das redes sociais, a exemplo do Twitter, Facebook e Instagram, como parte do processo da "democracia digital" (Gomes, 2011, 2016), vistas como passíveis de "amplificar discursos estatais e os procedimentos de transparência e *accountability*" (Weber, 2017, p. 47). Entretanto, a comunicação veiculada nas redes sociais pode se caracterizar, eventualmente, como promoção de interesses corporativos ou negligenciar as questões legalmente definidas como aquelas que o público deve saber em relação tanto ao governo (Fontes & Marques, 2022) como, no caso do objeto deste estudo, aos órgãos de controle.

Assim, embora o enfoque da análise gire em torno do emissor da comunicação – no caso, duas instituições do Estado, como os TCs e os MPs brasileiros –, isso não significa que a análise esteja alheia a uma discussão mais ampla sobre comunicação pública e cultura política. Reconhecemos a importância das iniciativas de comunicação que procuram empoderar a sociedade, fortalecer as lutas dos cidadãos pela definição coletiva do interesse do Estado e da sociedade (Gomes, 2011), entre as quais podemos mencionar as alterações normativas como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011).

Não obstante, ainda que mudanças nas regras formais determinem o acesso à informação e a transparência dos atos de gestão, inclusive pela internet, a realidade mostra que isso ainda é bem diferente na prática (Gomes, 2005). Não raro são criados obstáculos para cumprir a legislação, razão pela qual se faz necessário verificar se isso se repete, igualmente, "[...] nas relações mediadas por computador entre as gestões públicas, políticos e governados" (Amaral, 2016, p. 4).

Considerando esses pontos, a preocupação aqui assumida se justifica porque leva em conta os resultados de pesquisas anteriores sobre o uso de redes sociais. Conforme assinalam Goldbeck, Grimes, e Rogers (2010), as redes sociais podem ajudar a aumentar a comunicação pública e a transparência. Entre elas, destaca-se o Twitter por ser a rede com maior potencial de disseminar informação e a mais utilizada pela administração pública e pelos políticos profissionais como forma de contato com o cidadão (Hong, 2013; Vergeer, Hermans, & Sams, 2011).

O problema é que, do mesmo modo que o uso do Twitter por políticos profissionais revela grande volume de atividade em comparação com as demais redes sociais analisadas, paradoxalmente, isso nem sempre significa promoção de transparência ou prestação de contas do mandato ou da gestão pública. Pelo contrário, de acordo com um estudo realizado por aqueles autores em relação aos congressistas dos EUA, a manutenção de uma conta na plataforma pelos políticos profissionais, com alta movimentação e interação, não leva, necessariamente, a *accountability* (Goldbeck et al., 2010, p. 15). Nesse aspecto, é importante a distinção que os autores fazem entre transparência e *outreach*.

A noção de transparência que se aplica à comunicação cibernética refere-se ao acesso gratuito à informação para o público em geral, disponibilizado na rede mundial de computadores para assegurar a *accountability*, enquanto *outreach* é a difusão ou disseminação de informação e ideias pela mesma rede para um público específico ou geral, mas que se volta para a autopromoção (Goldbeck et al., 2010). A distinção é importante, pois, nas situações de *outreach*, a comunicação do governo ou dos políticos pode estar "dizendo às pessoas apenas o que eles querem que elas saibam, e não necessariamente o

que elas precisam saber para que compreendam as ações e consequências das ações dos gestores e representantes eleitos" (Amaral, 2016, p. 46).

Em um estudo sobre a comunicação institucional da Defensoria Pública (DP) do Estado do Rio Grande do Sul, que abarcou a utilização de suas redes sociais, Carnielli (2017) verificou que os temas se centram no direito do cidadão, mas fluem na direção de um discurso contraditoriamente autorreferenciado ou autocentrado. Ou seja, a comunicação gira em torno de um projeto de institucionalização da própria DP e dos interesses corporativos de seus integrantes. Justamente uma instituição projetada para a defesa dos direitos coletivos e individuais, sobretudo de pessoas identificadas em situação de vulnerabilidade e hipossuficiência, desprestigia o cidadão em sua comunicação, noticiando as próprias atividades da DP e de sua gestão, perspectiva semelhante à dos resultados obtidos em relação a *outreach*.

Feitas essas considerações, este texto procura mostrar como instituições projetadas formalmente para realizar a *accountability*, nos casos dos TCs e MPs brasileiros, se comunicam nas redes sociais. Os controladores têm um papel central na democracia e são financiados pelo erário público, de modo que suas ações têm de cumprir o princípio democrático segundo o qual as instituições públicas – e aqui incluído o alto escalão burocrático com poder decisório – devem estar sujeitas ao controle dos governados.

Portanto, importa saber como os TCs e o MPs estão estruturados nas redes sociais e que tipo de comunicação produzem, bem como se tais canais permitem ampliar ou, ao contrário, reduzir a discussão pública sobre assuntos ligados à transparência e à prestação de contas dessas mesmas instituições (Carnielli, 2017).

3. METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como de natureza qualitativa. Mapeia a presença das instituições nas redes sociais em termos de estrutura de comunicação e de conteúdo, em um universo de 33 portais dos TCs das unidades federativas do Brasil – o TCU, cinco TCs municipais (TCMs) e 27 TCs dos Estados (TCEs) –, e ainda inclui os portais de 28 MPs, sendo o MPF e o MP do Distrito Federal (DF), que integram o MPU, e os demais 26 MPs organizados nos 26 Estados. A operacionalização da pesquisa ocorreu em duas etapas.

A primeira etapa da coleta de dados foi feita por meio de navegação orientada nos portais oficiais dos TCs e dos MPs. Essas visitas foram realizadas no período entre 1º de dezembro de 2020 e 1º de fevereiro de 2021, período no qual nenhum dos portais encontrava-se em manutenção. Nos portais, buscou-se diretamente por dados do departamento de comunicação nos seguintes temas: vínculos do servidor (se efetivos ou comissionados); especialização do servidor; se a especialização envolve comunicação profissional ou não; presença nas ferramentas Twitter, Facebook e Instagram; ano de ingresso no canal; quantidade de seguidores no canal e de *posts*.

A segunda etapa utilizou a análise de conteúdo com a ajuda do software Iramuteq (Ratinaud & Marchand, 2012), seguindo os critérios indicados por Sampaio e Lycarião (2021) em relação à confiabilidade, validade e replicabilidade do estudo que se vale desse tipo de metodologia. Assim, a análise de conteúdo é referente às postagens no Twitter do TCU e do MPF desde o ano de ingresso, em 2009, até fevereiro de 2020 (unidade de análise). Esse material é de domínio público dos usuários dessa rede social. Vale dizer que, definido esse intervalo, os dados foram coletados por meio da interface da programação de aplicação (API) pública do Twitter de forma automática, utilizando *scripts* de coleta em R. Eles foram, então, salvos em planilhas de Excel com perfil, local, dia e horário dos *posts*, além do conteúdo dos textos dos *tweets* e *retweets* (RT).

Orientada pelas questões de pesquisa reportadas na seção anterior, a análise foi embasada metodologicamente nos procedimentos de redução e estruturação (Mayring, 2004; Viegas & Borali, no prelo). Essa análise foi dividida em duas fases[2]. Na primeira, a redução foi necessária, pois o software exige que o *corpus* inserido siga um padrão específico, especialmente diante de *corpus* compostos de múltiplos textos, como é o caso aqui. Para garantir maior velocidade de processamento e otimizar os recursos computacionais, a limpeza prévia do *corpus*, que acaba reduzindo o material de análise, é fundamental, mas preserva os conteúdos essenciais de forma condensada (Mayring, 2004; Viegas & Borali, no prelo).

De acordo com a sugestão de Viegas e Xavier (2021), foi usado um *script* em linguagem Python para a "limpeza" dos dados (que consiste na retirada de caracteres especiais, pontuação, links, códigos e linhas puladas), para redução do conteúdo essencial. Nessa fase, depois de carregar a tabela em Excel com os *tweets* e metadados, ela pôde ser transformada em *dataframe* de manipulação, a partir do qual a limpeza dos dados foi efetuada. Feito isso, o *scritp* exportou os textos "limpos" (reduzidos) num arquivo de texto simples (.txt), no formato exigido pelo Iramuteq. Assim, foi possível carregar o *corpus* de maneira mais prática e rápida no Iramuteq, diminuindo o tempo de processamento, o uso de memória e outros potenciais *bugs* e falhas do software. Em seguida, uma nova redução contemplou a retirada de pronomes, conjunções, artigos e demais palavras consideradas *stopwords*.

Na segunda fase, conforme Viegas e Xavier (2021), com os dados reduzidos a seu conteúdo essencial, foram utilizados os seguintes testes baseados no método de Reinert (1990): nuvens de palavras, com base no cálculo de frequência de palavras; análise de similitude, que apresenta uma visualização gráfica (*clusters*) da interconexão; e relação de conteúdo entre as palavras mais utilizadas. Nessa fase, depois dos testes aplicados, a estruturação possibilitou a análise exata de definições e de passagens textuais típicas ("exemplos-chave").

A estruturação procura filtrar os aspectos particulares dos dados e fazer um corte transversal do material sob critérios determinados com antecedência ou para avaliar o material de acordo com critérios específicos (Mayring, 2004; Viegas & Borali, no prelo). Com base nos resultados dos dois testes aplicados (nuvem de palavras e análise de similitude) e nos aspectos teóricos da análise, foram extraídas passagens textuais típicas ("exemplos-chave") do banco de dados (unidade de análise reduzida). Extraídas essas passagens, foi realizada análise de conteúdo convencional (Sampaio & Lycarião, 2021), a fim de estabelecer regras que resultaram em um guia de codificação, o que tornou a tarefa de estruturação e análise do conteúdo precisa, conforme descrição e discussão que fazemos nas duas seções finais deste artigo.

4. OS TRIBUNAIS DE CONTAS E MINISTÉRIOS PÚBLICOS NO BRASIL NAS REDES SOCIAIS

Todos os TCs e MPs brasileiros apresentam um departamento destinado à comunicação institucional em seus organogramas. Essas unidades realizam a publicação oficial, geram mídias e publicidade e/ou jornalismo, o que não chega a ser uma novidade, dada a importância da comunicação pública para as instituições ligadas ao Estado (Weber, 2017). Entretanto, ainda pouco se sabe sobre a atividade. Os dados levantados na presente pesquisa apontam algumas informações importantes. Conforme a Tabela 1, todos os MPs do Brasil e 97% dos Tribunais de Contas têm um departamento específico

[2] Os resultados dessas duas fases são apresentados em seção própria. Para os resultados gerados pelo software (relatório), orientamos observar a descrição sugerida por Melo, Cavalcante, e Façanha (2019).

para comunicação, com profissionais contratados e, praticamente, todos têm páginas oficiais nas três plataformas citadas.

TABELA 1 FREQUÊNCIA DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO NOS TCS E MPS EM 2021

Proxys de Comunicação	Ministério Público		Tribunal de Contas	
nº instituições	28	-	33	-
Possui departamento de comunicação (DC)	28	100%	33	100%
Possui comunicador profissional	28	100%	32	97%
Possui página oficial na plataforma Facebook	27	99%	30	90%
Possui página oficial na plataforma Twitter	28	100%	33	100%
Possui página oficial na plataforma Instagram	28	100%	31	93%

Fonte: Dados da pesquisa.

Além disso, a atividade no ambiente virtual vem se configurando como um dos principais veículos da comunicação pública dos TCs e dos MPs, que ocorre não apenas em suas páginas oficiais na rede mundial de computadores, mas, especialmente, nas redes sociais. As três redes Facebook, Twitter e Instagram estão presentes em mais de 90% dos TCs e MPs (Tabela 1), com destaque para o Twitter, reproduzindo no Brasil o que já foi mencionado pela literatura internacional.

No caso dos TCs, o ingresso nas redes sociais está disperso entre os anos 2009 e 2020 nas redes Instagram e Facebook. Todos estão presentes em, pelo menos, uma rede social, sendo a mais frequente o Twitter, seguido de Instagram e Facebook. Assim como os TCs, nos MPs a rede mais utilizada é o Twitter, seguido de Instagram e Facebook. Diferentemente dos TCs, os MPs apresentam uma concentração de abertura de contas nas redes sociais em um mesmo período, logo no início da década de 2010. Chama a atenção o fato de que a maior parte dos TCs e dos MPs abriu sua conta no Twitter entre 2009 e 2010, o que nos leva a pensar que essa não foi uma iniciativa aleatória.

Apenas o TCU tem uma quantidade expressiva de seguidores nas redes sociais entre os TCs. Ainda assim, somados todos os seguidores de todos os TCs, o resultado equivale a um quarto, ou 25%, dos seguidores dos MPs. Entre os MPs, destacamos o MPF, instituição responsável pelo controle da administração pública federal. Sozinho, o MPF concentra mais da metade dos seguidores do Twitter de todo o MP brasileiro. No agregado (soma das três redes sociais), essa instituição concentra aproximadamente 44% de todos os seguidores dos MPs no país (Tabela 2).

TABELA 2 QUANTIDADE DE SEGUIDORES DOS TCS E MPS NO TWITTER, FACEBOOK E INSTAGRAM EM 2021*

Órgãos	Tribunal de Contas				Ministério Público			
	Twitter	Facebook	Instagram	Total TC	Twitter	Facebook	Instagram	Total MP
Estado	69.824	181.830	97.989	349.643	475.874	642.771	511.665	1.630.310
AC	821	2.430	1.050	4.301	2.710	8.682	12.600	23.992
AL	162	2.239	5.092	7.493	6.161	36.882	16.500	59.543
AM	3.697	10.751	11.700	26.148	1.649	1.662	4.152	7.463
AP	128	1.485	1.181	2.794	11.400	3.386	4.593	19.379
BA	257	956	1.619	2.832	5.923	47.239	42.800	95.962
CE	3.604	13.874	6.930	24.408	1.657	20.644	43.400	65.701
DF	2.613	2.488	-	5.101	13.000	15.697	15.500	44.197
ES	236	12.189	7.517	19.942	2.490	15.471	1.816	19.777
GO	4.323	6.051	5.278	15.652	172	20.955	35.500	56.627
MA	106	311	1.870	2.287	1.405	4.804	32.500	38.709
MG	4.256	14.256	1.411	19.923	16.600	48.697	33.500	98.797
MS	357	41.714	1.398	43.469	997	11.076	7.763	19.836
MT	3.621	-	7.888	11.509	528	13.561	11.900	25.989
PA	545	3.177	2.834	6.556	16.100	12.225	15.700	44.025
PB	5.836	5.550	5.449	16.835	7.290	7.953	13.300	28.543
PE	2.779	5.371	1.442	9.592	15.100	20.915	30.000	66.015
PI	2.405	3.963	4.929	11.297	778	4.759	17.700	23.237
PR	2.973	12.964	2.146	18.083	2.330	19.369	22.500	44.199
RJ	218	-	3.273	3.491	146.500	67.395	29.000	242.895
RN	2.570	1.505	1.908	5.983	12.300	1.112	12.900	25.200
RO	405	4.604	2.689	7.698	3.056	10.471	5.747	19.274
RR	2.947	829	1.952	5.728	7.062	1.345	1.694	8.756
RS	8.573	11.091	2.119	21.783	60.900	72.116	13.200	146.216
SE	2.838	-	5.122	7.960	40.700	45.274	37.200	123.174
SC	3.603	3.229	4.788	11.620	54.600	5.679	15.900	76.179
SP	4.781	17.689	2.847	25.317	35.400	123.593	24.200	183.193
TO	5.170	3.114	3.557	11.841	9.066	4.266	10.100	23.432

Continua

Órgãos	Tribunal de Contas				Ministério Público			
	Twitter	Facebook	Instagram	Total TC	Twitter	Facebook	Instagram	Total MP
Municipal	3.891	10.906	11.556	26.353	-	-	-	-
TCMBA	1.057	818	-	1.875	-	-	-	-
TCMGO	1.075	1.382	4.482	6.939	-	-	-	-
TCMPA	1.146	4.871	3.812	9.829	-	-	-	-
TCMRJ	215	929	508	1.652	-	-	-	-
TCMSP	398	2.906	2.754	6.058	-	-	-	-
União	118.300	71.821	30.000	220.121	688.200	530.242	51.700	**1.270.142**
Total Geral	192.015	267.409	139.545	596.117	**1.164.074**	**1.173.013**	**563.365**	**2.900.452**

*O MP não está organizado nos municípios. Espaço com – indica ausência de dado no período de busca.
Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação à atuação nas redes sociais, as postagens dos MPs são o dobro das dos TCs, o que demonstra, novamente, maior atividade dos MPs na utilização das redes sociais como canais de comunicação institucional. O Twitter é a rede social com a maior quantidade de postagens entre os TCs e os MPs, com destaque para o MPF (Tabela 3). O Twitter é não só a plataforma mais utilizada por essas instituições; no caso do TCU e do MPF ela é a priorizada, o que confirma sua importância para a comunicação pública dos órgãos de Estado, como já mencionado pela literatura não só no exterior como no Brasil.

TABELA 3 QUANTIDADE DE POSTAGENS DOS TCS E MPS NO TWITTER, FACEBOOK E INSTAGRAM EM 2021*

Órgãos	Tribunal de Contas				Ministério Público			
	Twitter	Facebook	Instagram	Total TC	Twitter	Facebook	Instagram	Total MP
Estado	85.162	-	15.803	100.965	155.072	-	41.522	196.594
AC	341	-	234	575	6.899	-	1.707	8.606
AL	1.102	-	788	1.890	1.636	-	1.223	2.859
AM	7.901	-	875	8.776	893	-	395	1.288
AP	22	-	370	392	8.187	-	2.409	10.596
BA	197	-	93	290	3.798	-	992	4.790
CE	3.775	-	726	4.501	4.450	-	2.863	7.313
DF	335	-	-	335	5.962	-	1.542	7.504
ES	404	-	830	1.234	3.644	-	693	4.337

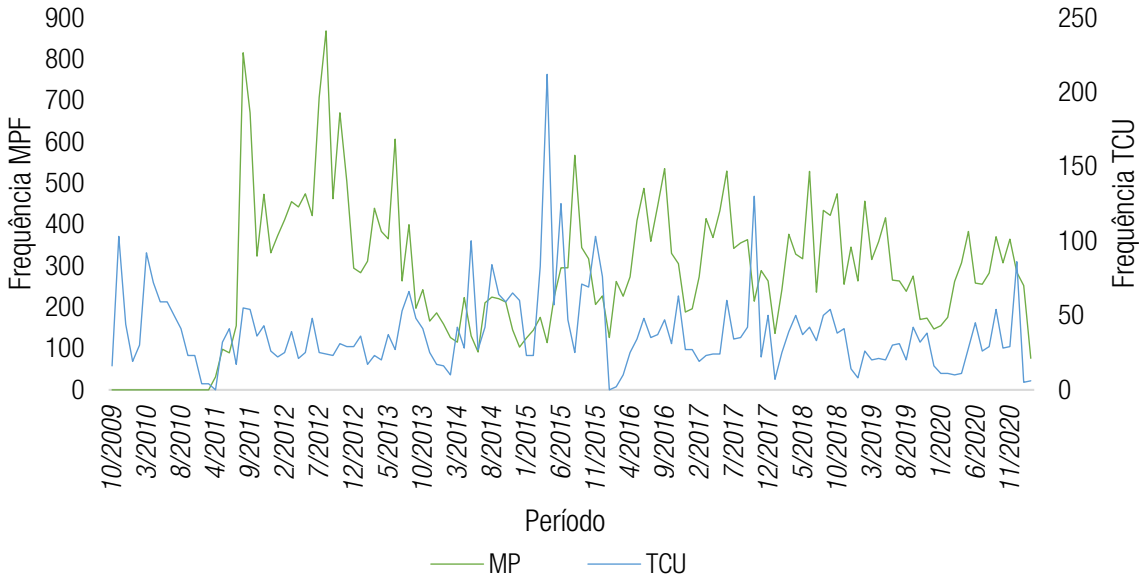
Continua

Órgãos	Tribunal de Contas				Ministério Público			
	Twitter	Facebook	Instagram	Total TC	Twitter	Facebook	Instagram	Total MP
GO	5.146	-	1.105	6.251	7.277	-	3.233	10.510
MA	33	-	218	251	4.252	-	4.817	9.069
MG	4.485	-	93	4.578	9.634	-	984	10.618
MS	958	-	93	1.051	4.631	-	2.348	6.979
MT	9.586	-	1.067	10.653	3.029	-	2.211	5.240
PA	956	-	906	1.862	9.409	-	915	10.324
PB	7.355	-	2.444	9.799	9.499	-	731	10.230
PE	4.468	-	93	4.561	8.333	-	2.690	11.023
PI	1.435	-	585	2.020	2.482	-	1.592	4.074
PR	6.369	-	277	6.646	2.678	-	622	3.300
RJ	175	-	483	658	12.500	-	1.005	13.505
RN	2.877	-	169	3.046	6.010	-	309	6.319
RO	1.018	-	381	1.399	3.599	-	1.224	4.823
RR	1.197	-	759	1.956	1.160	-	299	1.459
RS	6.467	-	231	6.698	6.265	-	156	6.421
SE	3.205	-	348	3.553	7.493	-	1.166	8.659
SC	3.443	-	1.406	4.849	4.136	-	1.463	5.599
SP	7.819	-	397	8.216	10.100	-	1.194	11.294
TO	4.093	-	832	4.925	7.116	-	2.739	9.855
Municipal	9.963	-	3.084	13.047	-	-	-	-
TCMBA	578	-	-	578	-	-	-	-
TCMGO	5.982	-	1.485	7.467	-	-	-	-
TCMPA	1.781	-	925	2.706	-	-	-	-
TCMRJ	123	-	116	239	-	-	-	-
TCMSP	1.499	-	558	2.057	-	-	-	-
União	5.042	-	204	5.246	36.000	-	288	36.288
Total Geral	100.167	-	19.091	119.258	191.072	-	41.810	232.882

* Os dados do Facebook não estão disponíveis. Espaço com – indica ausência de dado no período de busca.
Fonte: Dados da pesquisa.

Cabe destacar que o uso das redes não significa apenas comunicação pública. Trata-se igualmente de uso das redes sociais como canal de comunicação política, não só na interação de instituições com outros órgãos do Estado e com o cidadão, mas também em campanhas eleitorais e em momentos de crises políticas. Além da profissionalização do processo de comunicação, por meio da criação de departamentos específicos e da contratação de técnicos especializados na área, a literatura chama atenção para a dimensão política das iniciativas de comunicação por meio de redes sociais (Fontes & Marques, 2022; Goldbeck et al., 2010; Hong, 2013; Vergeer et al., 2011), ressaltando que se deve estar atento ainda para o conteúdo e o *timing* em que as mensagens são divulgadas (Damgaard, 2018; Feres & Sassara, 2016). Segundo essa literatura, as postagens podem ocorrer com mais intensidade justamente nos momentos de convulsão política e social, momentos em que pensamos que não se deve descartar o maior protagonismo dos membros desses órgãos de controle na cena política.

GRÁFICO 1 FREQUÊNCIA DE *TWEETS*, *REPOSTS* E *RETWEETS* REALIZADOS PELO TCU E MPF (2009-2020)



Nota: *tweet*, *repost* e *retweet* foram tratados de forma aglutinada como unidades de análises iguais.
Fonte: Elaborado pelos autores.

Como se pode observar no Gráfico 1, a atuação do TCU se inicia em 2009, tem sua atividade reduzida nos meses posteriores e, em comparação com o MP entre 2011 e 2014, teve baixa atividade no Twitter. A atuação do TCU e do MPF no Twitter foi intensificada quanto à frequência e à totalidade de postagens entre 2014 e 2018, período conturbado da política brasileira, com marcada elevação em 2015 no caso do TCU, ano no qual apresenta seu maior pico de atividade na rede social, quando se acirraram as pressões para o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. O gráfico mostra também

que, a partir das eleições de 2018 e com o declínio, por exemplo, da Lava Jato, há queda na frequência de *tweets*, *reposts* e *retweets* das duas instituições.

Vale observar que o MPF havia tido significativa atuação nessa rede já em período anterior, às vésperas das eleições de 2014 (Viegas & Xavier, 2021). A maior atuação do TCU foi em período anterior à apresentação do parecer prévio de reprovação das contas da presidenta Dilma Rousseff, em 2015, insumo basilar para o processo de *impeachment* (Gráfico 1). Esses achados certamente não definem uma causalidade entre a ação dos órgãos de controle e os eventos políticos, o que exigiria uma análise estatística e contextual muito mais ampla.

O que se quer destacar aqui é que a comunicação digital pelas redes sociais do TCU e, sobretudo, dos MPs pode obedecer a uma lógica mais vinculada às preferências de seus participantes do que aos pontos que os controladores deveriam responder à sociedade, segundo as regras legais desses órgãos. Usando o conceito retirado da experiência americana, pode estar havendo mais *outreach* do que transparência nesse modelo de comunicação com o público (Goldbeck et al., 2010).

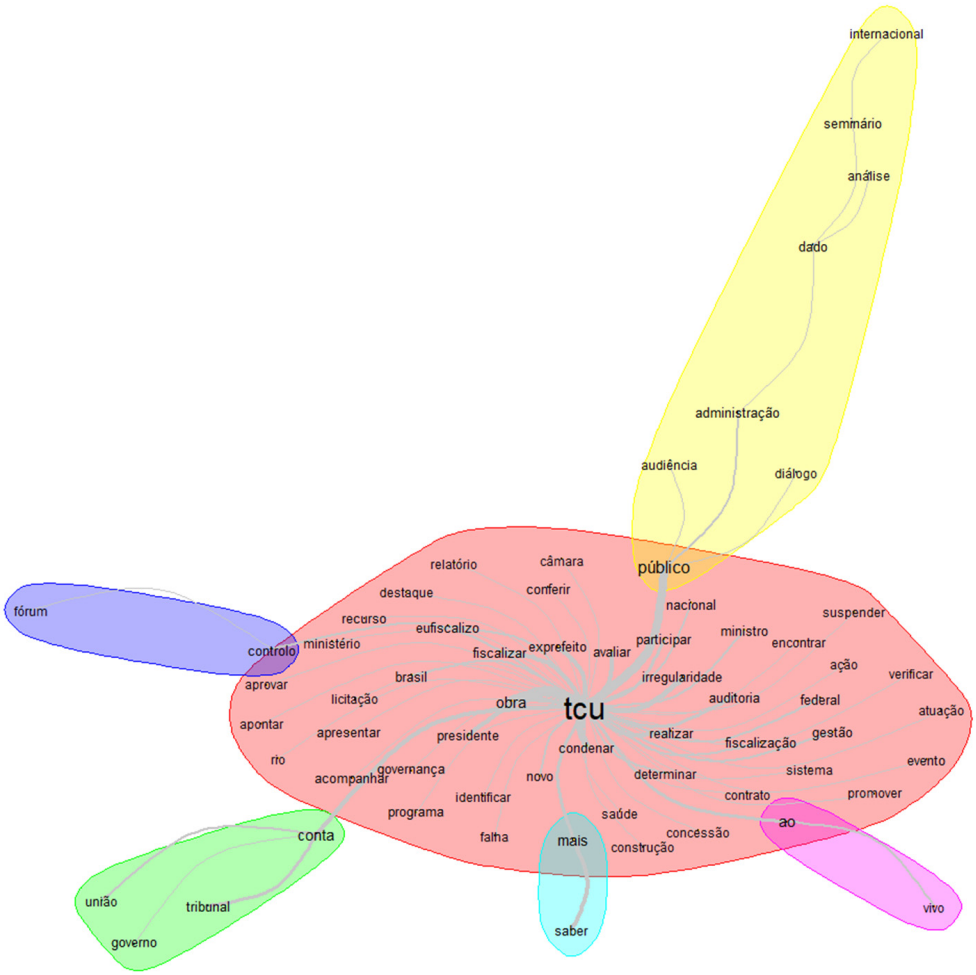
Dada a importância política do processo de comunicação de instituições burocráticas estatais nas redes sociais, realizamos, a seguir, a análise do conteúdo, considerando, inclusive, que ele não tem sido objeto de estudo até o momento.

5. ANÁLISE DE CONTEÚDO DO TWITTER DO TCU E DO MPF

Na análise do conteúdo das postagens do TCU e do MPF no Twitter, com ajuda do Iramuteq, observamos, principalmente, semelhanças, mas também diferenças na atuação das duas instituições. No caso do TCU, o *corpus* textual foi constituído por 5.160 seguimentos de texto (STs). Emergiram 71.964 ocorrências, sendo 6.752 palavras distintas e 3.626 com uma única ocorrência. Na análise do conteúdo do Twitter do MPF, o *corpus* textual foi constituído por 36.878 STs. Emergiram 65.5139 ocorrências, sendo 25.148 palavras distintas e 13.814 com uma única ocorrência. Apenas com essa informação relativa ao *corpus* textual e comparando os dois, fica claro que a atividade de postagem do MPF nessa rede é bem maior do que a do TCU, aproximadamente seis vezes mais.

No caso do TCU, a análise de similitude mostra que alguns *clusters* são formados, revelando que o perfil faz RTs de si mesmo. Ao submeter essa constatação à análise de conteúdo específica, a @brasildigital surge com frequência e se associa na origem a "ao vivo" (Figura 1). Esse ponto é interessante porque sugere que o TCU utiliza sua conta no Twitter principalmente para noticiar eventos que realiza, como seminários, fóruns e programas que leva ao ar, ao vivo, no seu canal no YouTube – rede social de reprodução de audiovisual. Mas há também outras questões importantes atreladas ao conteúdo das informações que o TCU procura associar aos canais de comunicação audiovisual.

FIGURA 1 ANÁLISE DE SIMILITUDE – TWITTER TCU



Fonte: Elaborada pelos autores.

A nuvem de palavras geradas pelo Iramuteq evidencia a desproporcionalidade do uso de termos no *corpus*, especialmente no caso do TCU (Figura 2), convergindo com a análise de similitude. Nas formas ativas, "TCU" apresenta a maior frequência do *corpus*, enquanto o segundo colocado é "público". Agregadas as constatações emergentes tanto da análise de similitude quanto da nuvem de palavras e submetido esse material à análise de conteúdo convencional (unidade de análise reduzida), entendemos que o conteúdo desenvolvido pelo TCU no Twitter possui um teor predominantemente autorreferenciado, num processo similar ao que foi estudado no caso do uso da democracia digital pelos congressistas americanos, citado anteriormente (Goldbeck et al., 2010).

FIGURA 2 NUVEM DE PALAVRAS – TWITTER TCU

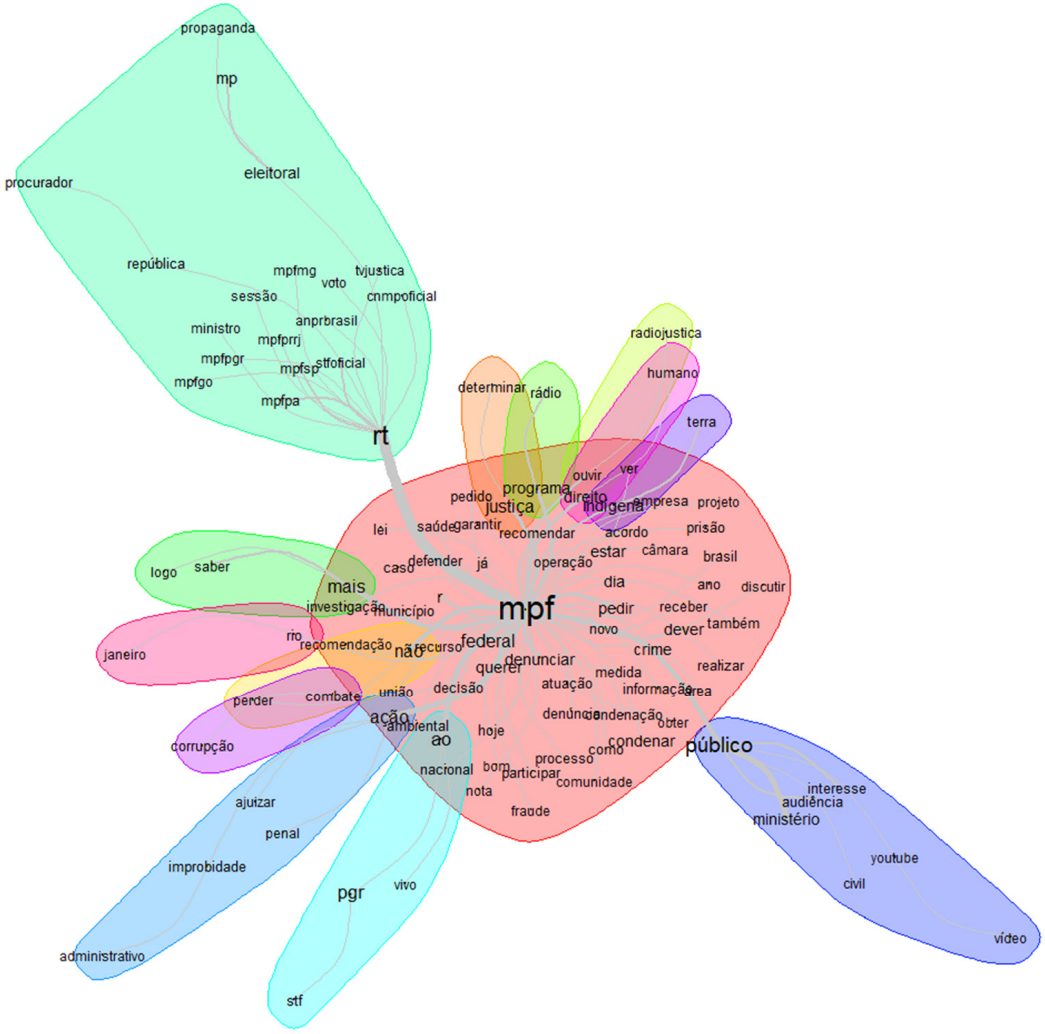


Fonte: Elaborada pelos autores.

As ocorrências entre outras palavras e a conexidade entre elas constituem outro importante indicador do conteúdo das postagens. As palavras "playlist", "youtube", "lista" e "adicionar" mostram que o canal do TCU no YouTube é bem divulgado pelo perfil; e "plenário" e "decisão", o tipo de notícia do que normalmente buscou veicular na rede entre 2009 e 2020. Ao submeter esse conteúdo reduzido (TCU no YouTube) à análise de tema convencional, corroborando-o com os testes aplicados, verificamos que o TCU produz um conteúdo no Twitter que busca divulgar suas atividades de controle em relação às outras instituições, em especial às que integram o Poder Executivo, fazendo isso por meio do Twitter, além de replicá-lo para suas outras redes sociais e para o YouTube, potencializando o alcance da informação que produz. De todo modo, há indícios de que essa atividade na rede social ocorra em detrimento da transparência e da publicidade dos atos de gestão praticados pela próprio TCU, como dados de execução orçamentária, financeira e patrimonial, contratos e atos de gestão ou de economicidade, o que reitera a pesquisa anterior, mostrando que houve pouca mudança nas práticas dos TCs no país (Arantes et al., 2010).

No caso do MPF, a análise de similitude foi menos trivial, pois a quantidade de ocorrências é muito alta, conforme o engajamento da instituição no Twitter (Figura 3).

FIGURA 3 ANÁLISE DE SIMILITUDE – TWITTER MPF



Fonte: Elaborada pelos autores.

Por causa das limitações impostas pelo dicionário incompleto do Iramuteq, alguns termos específicos, jargões e nomes próprios acabam por "sujar" certas análises, em especial na análise de similitude. No caso da Figura 3, mesmo limitando as ocorrências para palavras com frequência maior ou igual a 80 para limpar a visualização, foi necessário excluir pares de termos *outliers*, como: "deborah" e "duprat"; "habeas" e "corpus"; "eduardo" e "cunha"; "sustentação" e "oral"; "roberto" e "gurgel"; "falsidade" e "ideológico"; "raquel" e "dodge"; "lava" e "jato"; "improbidade" e "administrativa"; "procurador" e "república"; "mp" e "eleitoral"; "lavagem" e "dinheiro". Em geral, são nomes próprios dos políticos investigados e, sobretudo, de chefes do MPF (procuradores-gerais da República), o

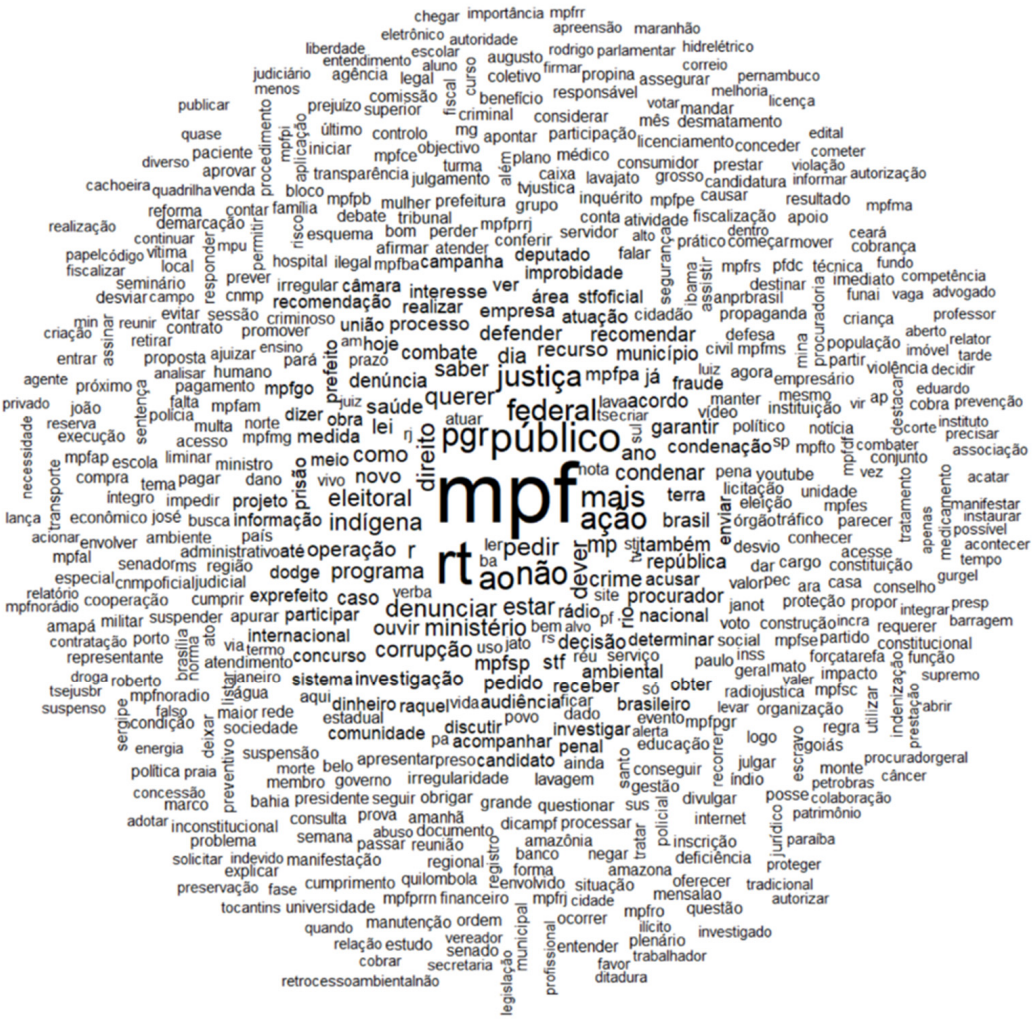
que sugere pessoalidade da comunicação, mas também termos técnicos ou termos com significado figurado, o que justifica terem sido separados pelo Iramuteq, uma vez que sua inclusão gerou *clusters* desconexos e sem significado.

Assim como no caso do TCU, as palavras "youtube", "radio" e "ao vivo" formam *cluster*, o que mostra que o MPF utiliza o perfil no Twitter para divulgar suas atividades em tempo real, maximizando o alcance da comunicação sobre eventos, seminários e sessões de julgamento. Quanto a isso, verificamos uma diferença importante em relação ao TCU. Ao submeter essa constatação (conteúdo reduzido) à análise de conteúdo específica (convencional), verificamos que o MPF, em combinação com a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), atua como um "porta-voz" de assuntos de atuação rotineira, mas também aqueles ligados a interesses dos membros do MPF, especialmente prerrogativas funcionais. A ANPR é uma entidade privada que defende os interesses corporativos dos membros do MPF (Viegas, 2020).

Um dos aspectos mais importantes foi verificado no conteúdo das notícias de forte repercussão midiática que são veiculadas no Twitter do MPF, com base na constatação dos *clusters* gerados. Normalmente, as notícias são decorrentes da atuação dos integrantes da instituição, não raro identificados por seus nomes, o que, mais uma vez, sugere o personalismo da comunicação, como nos casos de combate à corrupção e da Lava Jato, e envolve temas sobre o funcionamento do sistema político nacional, assuntos que são replicados pela ANPR e as demais unidades do MPF, o que corrobora um estudo exploratório anterior (Viegas & Xavier, 2021). A título de exemplo, Rodrigo Janot e Raquel Dodge, chefes do MPF, respectivamente, por quatro (2013-2017) e por dois anos (2017-2019), aparecem mencionados mais de 600 vezes, cada um deles no banco de dados não reduzido. Somente o coordenador da Lava Jato em Curitiba, Deltan Dallagnol, foi mencionado 62 vezes na comunicação do MPF no Twitter ligada a essa operação.

Ademais, a análise de similitude do conteúdo do Twitter do MPF mostra alguns *clusters* formados, revelando que o perfil faz RTs de si mesmo, assim como o TCU (Figuras 1 e 3, anteriores). Contudo, no caso do MPF, isso ocorre com mais intensidade por meio da interação de outras unidades da própria instituição, chamadas procuradorias regionais da República e procuradorias da República, espalhadas por todo o Brasil, além da ANPR (Viegas & Xavier, 2021). Ou seja, existem unidades do MPF espalhadas pelo Brasil com contas próprias no Twitter, bem como a ANPR, que potencializam a disseminação do conteúdo produzido pela conta raiz do MPF, sugerindo que essa pode ser uma estratégia de comunicação institucional. Não por menos a palavra "rt" (*retweet*) está entre as mais frequentes do *corpus* (Figura 4).

FIGURA 4 NUVEM DE PALAVRAS – TWITTER MPF



Fonte: Elaborada pelos autores.

A nuvem de palavras geradas da análise do *corpus* textual do MPF evidencia, igualmente, como no caso do TCU, a desproporcionalidade do uso de termos, especialmente do uso de MPF, o que também sinaliza para a veiculação de informações autorreferenciadas (Figura 4). A representação visual pela nuvem de palavras converge para a análise de similitude do conteúdo do MPF no Twitter. Nesse aspecto, identificamos as ocorrências entre essas palavras e a conexidade entre elas, como as palavras "pgr", "ação", "denunciar", que têm relação com as atividades desenvolvidas pelo MPF. Tal como o TCU, encontramos indícios de que o MPF prioriza um conteúdo veiculado no Twitter em relação ao controle que realiza sobre outras instituições, em detrimento da transparência e publicidade de atos da gestão da instituição para conhecimento de outras instituições e do cidadão.

5. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

Os TCs e MPs brasileiros possuem atividade de postagem nas redes sociais, com grande volume de ações no Twitter em comparação com as demais redes sociais analisadas. Essa comunicação é ainda pouco conhecida, mas merece atenção por parte de pesquisadores que se dedicam tanto à comunicação política como ao estudo a respeito das formas de controle democrático sobre a administração pública, considerando, principalmente, a centralidade do Twitter na geração de pautas jornalísticas para a política, o que não pode ser subestimado.

Por decorrência do próprio arranjo formal que define suas atribuições de defesa de direitos em sentido amplo, os MPs aparecem mais próximos da sociedade (Arantes, 2002; Arantes et al., 2010; Kerche, 2009). Isso ajuda a entender a maior atividade de postagem de conteúdos diversos da instituição nas redes sociais em comparação com os TCs.

Ocorre que, para melhor compreender esse fenômeno, também não podemos desconsiderar o protagonismo que os integrantes da instituição têm assumido nos últimos anos (Arantes & Moreira, 2019; Avritzer & Marona, 2017; Kerche & Marona, 2018; Silva, 2020). Ainda em decorrência da autonomia conferida ao MP e da discricionariedade de seus integrantes, esses burocratas são capazes de eleger prioridades de atuação, o que, nos últimos anos, se voltou para temas ligados ao combate à corrupção em detrimento de outras áreas para as quais estão igualmente legitimados a atuar, como saúde e educação (Kerche & Viegas, 2020).

Antes de analisar os achados da pesquisa, cabe destacar um aspecto que, embora escape do foco do presente estudo, pode ajudar a explicar a ação comunicacional que os órgãos desenvolvem nas redes sociais: os integrantes dos MPF são capazes de mobilizar estratégias políticas de carreira ao realizar inquéritos e ações que têm reflexos dentro e fora da instituição (Viegas, 2020), sendo então provável que isso se repita na área de comunicação em redes sociais. Essa maior personalização dos membros dos MPF afeta a forma como a comunicação pode realizar a *accountability* do conjunto da instituição.

Entre os principais achados da pesquisa, chamamos atenção para o uso que o TCU e o MPF fazem do Twitter. Nessa comunicação, há menor incidência de assuntos ligados à transparência e à prestação de contas das próprias instituições, como execução orçamentária, financeira e patrimonial; contratos; atos de gestão ou de economicidade; dados de pessoal; dados de políticas públicas; custos; pagamentos; políticas de governança; plano de metas; ações de participação social: conferências, conselhos, audiências públicas, consultas públicas e diálogos sociais, entre outras.

Na verdade, ainda que o lapso temporal não seja curto (10 anos) e a análise pudesse ser realizada por clivagens (cortes transversais para verificar tendências em momentos específicos), o conjunto dos dados analisados e a comparação de suas atividades na rede sugerem que o TCU e o MPF têm como principal produção de comunicação um conteúdo autorreferenciado ou autocentrado, com forte personalização no caso do MPF. Ou seja, um modelo comunicacional mais voltado para a promoção e legitimação de suas atividades de controle em relação às outras instituições e perante a sociedade, em vez de publicar, no plano ideal, informações que gerem insumo para que os atores políticos e sociais possam "controlar os controladores".

O modelo autocentrado de comunicação, em maior ou menor medida, aparece em outras instituições vinculadas ao Estado, como aponta a literatura. Porém, diferentemente dos outros casos, o TCU e o MPF são instituições projetadas para exercer controle sobre a administração pública, o que lhes traria a necessidade de dar o exemplo aos demais, relatando ao público de que maneira elas

funcionam. A questão não é dizer que o TCU e o MPF não são transparentes, mas ressaltar qual é o foco da transparência apresentada por eles nas redes sociais.

O que os dados da pesquisa revelam é que o TCU e o MPF utilizam predominantemente uma comunicação que gera transparência sobre os atos de controle, e não sobre como o controlador segue as regras e a legislação que orientam seu funcionamento, cuja determinação prévia veio da decisão democrática dos políticos. Os controladores definem seu objeto de comunicação e a linguagem de apresentação disso, e tais processos afetam a qualidade da *accountability*.

Nesse sentido, chamamos atenção para o conteúdo disseminado por essas duas instituições no Twitter, que contém expressões excessivamente técnicas ("contabilês" e "juridiquês", ainda que mais evidente em relação ao MPF). Isso ocorre, por exemplo, com a indicação constante de artigos de leis e conceitos técnicos como licitação e pregão, ou seja, algo abstrato e de linguagem difícil para a maior parte da população, que pode significar muito pouco ao cidadão e mesmo à sociedade organizada, mas não especializada no tema, o que dificulta a transparência efetiva desses órgãos.

Como alertam estudos sobre o governo aberto (Gil-Garcia, Gasco-Hernandez, & Pardo 2020; Matheus & Janssen, 2019; Schmidthuber et al., 2021; Schnell & Jo, 2019), essa forma de comunicação excessivamente técnica não contribui para a interação com o cidadão capaz de gerar novos modelos de participação. Explicar qual foi o erro, qual investimento em educação ou em saúde não foi adequado, em linguagem simples e acessível, não autocentrada, pode incentivar a participação do cidadão e, futuramente, ser alvo de avaliação quanto aos efeitos da abertura dos dados.

Além da observância de práticas de autopromoção e de legitimação perante outras instituições e a sociedade, há ainda um componente político presente na comunicação dos órgãos. No caso dessa rede, constatamos que a atuação do TCU e do MPF, ao divulgar ações de combate à corrupção, se torna mais ou menos intensa em determinados momentos, por exemplo, no auge da operação Lava Jato e, em especial, no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff e nas eleições de 2018. Ainda que não se possa inferir uma relação de causalidade entre a frequência maior ou menor das postagens no Twitter e contextos políticos específicos (Gráfico 1), por causa das limitações deste estudo, especialmente no caso do MPF, a ação individual dos procuradores ganha muita relevância no conteúdo disseminado, tornando difícil separar a comunicação e a transparência da instituição daquilo que é pessoal a seus membros.

Certamente, a temática deste estudo merece a dedicação de novas pesquisas interdisciplinares, com esforços nas áreas de administração pública e comunicação política, que desenvolvam análises que combinem diferentes métodos, qualitativos e quantitativos. Há poucas pesquisas, por exemplo, que mostrem como membros do MP traçam carreiras políticas dentro e fora dessa burocracia (Viegas, 2020). Nesse sentido, pode ser interessante saber como procuradores e promotores têm utilizado suas redes sociais para se promoverem e se legitimarem, assessorados ou não pelos departamentos de comunicação internos de cada MP, portanto, em alguns casos, de modo profissional e voltado para suas carreiras políticas.

Esse tipo de pesquisa pode, inclusive, ter o escopo ampliado para abordar outras instituições e seus membros, que integram, ao mesmo tempo, o sistema de justiça e a rede de *accountability* da administração pública, como a Advocacia-Geral da União (AGU), as Procuradorias de Estado, as Polícias e o próprio Judiciário. Como essa atividade em redes sociais pode envolver o perfil institucional, ou seja, as contas oficiais, por exemplo, dos MPs, da AGU, das Polícias e do Judiciário, que replicam o conteúdo disseminado, juntamente com entidades representativas dos interesses

corporativos, como são as associações de classe, há chance de que a interação de perfis individuais dos membros dessas instituições com os canais oficiais a que se vinculam, eventualmente, maximize estratégias de carreira política pelo ângulo da comunicação.

Concluímos que é preciso começar a analisar a comunicação dos órgãos de controle e sua atuação sob uma lógica de governo aberto que utilize o referencial da teoria democrática na *accountability*, evitando uma análise ingênua, segundo a qual quanto mais informações essas instituições apresentarem pelas redes sociais, mais *accountables* elas seriam perante o público. É preciso voltar à argumentação clássica de Weber, recuperada por Gruber (1986), de que o controle democrático dos não eleitos precisa distinguir a busca do autointeresse pelos membros do Estado do que é efetivamente o interesse público, criando mecanismos democrático-republicanos para responsabilizar todas as estruturas do Poder Público.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F., & Loureiro, M. R. (2005). Finanças públicas, democracia e accountability. In C. Birderman, & P. R. Arvate, (Orgs.), *Economia do setor público no Brasil* (pp. 75-102). Rio de Janeiro, RJ: Editora Campus Elsivier.

Abrucio, F., & Loureiro, M. R. (2018). Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In R. Pires, G. Lotta, V. E. Oliveira (Orgs.), *Burocracias e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* (pp. 23-56). Brasília, DF: Ipea.

Amaral, M. S. (2016). *Congresso no Twitter: parlamentares e partidos políticos em 140 caracteres* (Tese de Doutorado). Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA.

Arantes, R. (2002). *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo, SP: Educ-Sumaré.

Arantes, R., Loureiro, M. R., Couto, C. G., & Teixeira, M. A. C. (2010). Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Judiciário, Tribunais de Contas e Ministério Público. In M. R. Loureiro, F. Abrucio, & R. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e Política no Brasil. Desafios para o Estado democrático no século XXI* (pp. 109-147). Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.

Arantes, R., & Moreira, T. (2019). Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, *25*(1), 97-135.

Avritzer, L., & Marona, M. (2017). A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. *Dados*, *60*(2), 359-393.

Bobbio, N. (1997). *O futuro da democracia*: *uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.

Bobbio, N. (2000). *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.

Camargo, B., & Justo, A. M. (2013). Iramuteq: um software gratuito para análise de dados textuais. *Temas em Psicologia*, *2*(21), 513-518.

Carnielli, F. Z. (2017). A instituição da cidadania: a comunicação da Defensoria Pública do RS. In M. H. Weber, M. P. Coelho, C. & Locatelli (Orgs.), *Comunicação pública e política: pesquisa e práticas* (pp. 439-460). Florianópolis, SC: Editora Insular.

Castells, M. (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo, SP: Paz e Terra.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Cunha, M. A. V. C., & Miranda, P. R. M. (2013). O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. *Organizações & Sociedade*, *20*(66), 543-566.

Dahl, R. (1997). *Poliarquia. Participação e oposição*. São Paulo, SP: EDUSP.

Damgaard, M. (2018). Cascading corruption news: explaining the bias of media attention to Brazil's political scandals. *Opinião Pública*, *24*(1), 114-143. Recuperado de https://doi.org/10.1590/1807-01912018241114

Esteves, J. P. (2011). *Sociologia da comunicação*. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian.

Feres, J., Jr., & Sassara, L. (2016). Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política. *Novos Estudos CEBRAP*, *35*(2), 205-225. Recuperado de https://doi.org/10.25091/s0101-3300201600020011

Fontes, G. S, & Marques, F. P. J. (2022, março). Defending democracy or amplifying populism? Journalistic coverage, Twitter, and users' engagement in Bolsonaro's Brazil. *Journalism*. Recuperado de https://doi.org/10.1177/14648849221075429

Gil-Garcia, J. R., Gasco-Hernandez, M., & Pardo, T. A. (2020). Beyond transparency, participation, and collaboration? A reflection on the dimensions of open government *Public Performance & Management Review*, *43*(3), 483-502.

Goldbeck, J., Grimes, J., & Rogers, A. (2010). Twitter use by the U.S. Congress. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, *61*(8), 1612-1621.

Gomes, W. (2005). Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista Famecos*, *27*, 58-78.

Gomes, W. (2011). Participação política on-line: questões e hipóteses de trabalho. In R. C. M. Maia, W. Gomes, & F. J. A. Marques (Orgs.), *Internet e participação política no Brasil* (pp. 19-46). Porto Alegre, RS: Sulina.

Gomes, W. (2016). 20 anos de política, estado e democracia digitais: uma "cartografia" do campo. In S. P. Silva, R. C. Bragatto, & R. C. Sampaio (Orgs.), *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática* (pp. 25-45). Rio de Janeiro, RJ: Letra & Imagem.

Gruber, J. E. (1986). *Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance*. Los Angeles, CA: University of California Press.

Hong, S. (2013). Who benefits from Twitter? Social media and political competition in the U.S. House of Representatives. *Government Information Quarterly*, *30*(4), 464-472.

Kerche, F. (2009). *Virtude e limites: autonomia e atribuições do MP no Brasil*. São Paulo, SP: Edusp.

Kerche, F., & Marona, M. (2018). O Ministério Público na Operação lava Jato: como eles chegaram até aqui? In F. Kerche, & J. Feres Jr. (Orgs.), *Operação Lava Jato e a democracia brasileira* (pp. 69-100). São Paulo, SP: Contracorrente.

Kerche, F., & Viegas, R. R. (2020). Ministério Público: de defensor de direitos a combatente da corrupção. In *Anais do 12º Encontro da ABCP*, João Pessoa, PB.

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (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 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. Recuperado de www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

Mainwaring, S., & Welma, C. (2003). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Matheus, R., & Janssen, M. (2019). A systematic literature study to unravel transparency enabled by open government data: the Window Theory. *Public Performance & Management Review*, *3*(3), 503-534.

Mayring, P. (2004). Qualitative content analysis. In U. Flick, E. Kardrff, & I. Steinke (Orgs.), *A companion to qualitative research* (pp. 265-269). London, UK: Sage Publications.

Melo, C. de F., Cavalcante, A. C. & Façanha, K. Q. (2019). Invisibilidade do adoecimento psíquico do trabalhador: limites da integralidade na rede de atenção à saúde. *Trabalho, Educação e Saúde*, *17*(2), e0020132.

Michener, G. (2019). Gauging the impact of transparency policies. *Public Administration Review*, *79*(1), 136-139.

Miguel, L. F., & Biroli, F. (2010). *Mídia, representação e democracia no Brasil – estudos sobre comunicação política*. São Paulo, SP: Hucitec.

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, *44*, 22-54.

Olivieri, C., Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C., & Abrucio, F. (2015). Control and public management performance in Brazil: challenges for coordination. *International Business Research*, *8*, 181-190.

Pelizzo, R., & Stapenhurst, F. (2014). *Government Accountability and Legislative Oversight*. New York, NY: Routledge.

Pinho, J. A. G. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de Estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, *42*(3), 471-93.

Pinho, J. A. G. (2011). Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade Brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, *51*(1), 98-106.

Pinho, J. A. G., Iglesias, D. M., & Souza, A. C. P. (2005). Governo eletrônico, transparência, accountability e participação: o que portais de governos estaduais no Brasil mostram. In *Anais do 29º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Brasília, DF.

Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2013). Ranking dos legislativos locais na construção da accountability: um estudo a partir dos portais eletrônicos de municípios de Santa Catarina. *Revista de Contabilidade da UFBA*, *7*(1), 69-83.

Ratinaud, P., & Marchand, P. (2012). Application de la méthode ALCESTE à de»gros» corpus et stabilité des «mondes lexicaux»: analyse du «Cable-Gate» avec IraMuTeQ. In *Actes des 11eme Journées internationales d'Analyse statistique des Données Textuelles*, Liège, Belgium.

Reinert, M. (1990). Alceste une méthodologie d'analyse des données textuelles et une application: Aurelia De Gerard De Nerval. *Bulletin of Sociological Methodology/Bulletin de Méthodologie Sociologique*, *26*(1), 24-54.

Rocha, A. C., Spaniol, E. L., Schommer, P. C., & Sousa, A. D. de. (2012). A coprodução do controle como bem público essencial à accountability. In *Anais do 36º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, RJ.

Sampaio, R. C., & Lycarião, D. (2021). *Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação*. Brasília, DF: Enap.

Schmidthuber, L., Ingrams, A., & Hilgers, D. (2021). Government openness and public trust: the mediating role of democratic capacity. *Public Administration Review*, *81*(1), 91-109.

Schnell, S., & Jo, S. (2019). Which countries have more open governments? Assessing structural determinants of openness. *American Review of Public Administration*, *49*(8), 944-956.

Silva, F. S. (2020). From car wash to Bolsonaro: law and lawyers in Brazil's Illiberal Turn (2014-2018). *Journal of Law and Society*, *47*, S90-S110.

Vergeer, M., Hermans, L., & Sams, S. (2011). *Online social networks and micro- blogging in political campaigning: the exploration of a new tool and a new campaign style*. London, UK: SAGE Publications.

Viegas, R. R. (2020). Governabilidade e lógica das designações no Ministério Público Federal: os procuradores políticos profissionais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, *33*, e234299. Recuperado de https://doi.org/10.1590/0103-3352.2020.33.234299

Viegas, R. R. & Borali, N. (no prelo). Análise de conteúdo e o uso do Iramuteq. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*.

Viegas, R. R., & Xavier, L. (2021). The political use of Twitter by the Federal Prosecution Service in Brazil. In *Proceedings of the IAPSS Virtual World Congress 2021: Democracy, Identity, and Power*, Montréal, Québec.

Weber, M. H. (1993). *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Petrópolis, RH: Vozes.

Weber, M. H. (2011). Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In M. Kunsch (Org.), *Comunicação pública, sociedade e cidadania* (pp. 101-120). São Caetano do Sul, SP: Difusão.

Weber, M. H. (2017). Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In M. H. Weber, M. P. Coelho, & C. Locatelli (Orgs.), *Comunicação pública e política: pesquisa e práticas* (pp. 23-56). Florianópolis, SC: Editora Insular.

Rafael Rodrigues Viegas

https://orcid.org/0000-0002-8304-2390
Doutorando em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP). E-mail: viegas.r.r@gmail.com

Fernando Luiz Abrucio

https://orcid.org/0000-0002-3883-9915
Doutor em Ciência Política; Professor pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP). E-mail: fernando.abrucio@fgv.br

Maria Rita Garcia Loureiro

https://orcid.org/0000-0003-3129-4956
Doutora em Sociologia; Professora pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP). E-mail: maria.loureiro@fgv.br

Marco Antonio Carvalho Teixeira

https://orcid.org/0000-0003-3298-8183
Doutor em Ciências Sociais. Professor pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP). E-mail: marco.teixeira@fgv.br

Natasha Borali

https://orcid.org/0000-0002-5531-1311
Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP). E-mail: boralinatasha@gmail.com