



MBA Comunicação Organizacional

A interferência da burocracia na comunicação do TCU

Tércio Ribas Torres

Brasília
2007

Tércio Ribas Torres

A interferência da burocracia na comunicação do TCU

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao MBA Comunicação
Organizacional da UPIS – Faculdades
Integradas como requisito para obtenção
de aprovação

Orientador: Prof. MSc. José Marcelo Assunção

Brasília
2007

Tércio Ribas Torres

A interferência da burocracia na comunicação do TCU

Trabalho de Conclusão de Curso, como requisito parcial para
aprovação no MBA Comunicação Organizacional da UPIS –
Faculdades Integradas.

Aprovado por:

Brasília
2007

SUMÁRIO

1 – Introdução.....	1
1.1 - Problema.....	1
1.2 - Objetivo geral.....	2
1.3 - Objetivos específicos.....	2
1.4 - Metodologia.....	2
1.5 - Referencial teórico.....	2
2 – O TCU na história do Brasil.....	4
2.1 – A sustentação jurídica.....	7
2.2 – A Assessoria de Comunicação do TCU.....	12
3 – O TCU e a burocracia.....	14
4 – Uma análise das práticas comunicacionais do TCU.....	20
4.1 – Comunicação interna.....	21
4.2 – Comunicação externa.....	22
4.3 – <i>Releases</i>	25
4.4 – Valorização da comunicação externa.....	27
4.4.1 – A lista de inelegíveis.....	30
4.5 – Imagem do TCU.....	32
5 – Conclusão.....	34
Bibliografia.....	38

A interferência da burocracia na comunicação do TCU

1 - Introdução

O Tribunal de Contas da União (TCU) é órgão de controle externo, auxiliar do Congresso Nacional. É o responsável por zelar pelos recursos públicos federais e, portanto, tem papel fundamental no combate à corrupção e no estabelecimento da democracia – no sentido de vigiar a correta e profícua aplicação do dinheiro e dos valores públicos federais. Sendo assim, a comunicação do TCU com a sociedade se torna de interesse nacional.

O TCU é um tribunal administrativo. Julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. A aplicação do dinheiro público, sua destinação e eficiência de resultados são objetos de análise do tribunal. Isso tem a ver diretamente com o dinheiro do cidadão, suas taxas e impostos. É um exercício de cidadania acompanhar todo esse processo. Dessa forma, o cidadão deve ser o principal interessado na missão do TCU e a comunicação é o canal facilitador desse trabalho.

1.1 - Problema:

De que forma a burocracia interfere nos processos de comunicação do TCU?

1.2 - Objetivo geral:

Analisar a interferência da burocracia nas rotinas de comunicação no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU).

1.3 - Objetivos específicos:

- Descrever o papel histórico e a função social do TCU.
- Identificar de que forma a burocracia interfere nos processos de comunicação do tribunal
- Analisar de que forma o TCU se comunica com o cidadão.

1.4 - Metodologia

De acordo com Vergara (2006), a pesquisa exploratória é aquela “em que há pouco conhecimento acumulado e sistematizado” e se faz com sondagem. Já a explicativa é a que busca “tornar algo inteligível e justificar os motivos” e ainda identifica os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Sendo assim, as pesquisas exploratória e explicativa serão as norteadoras do trabalho. Haverá, ainda, pesquisa de campo, com investigação empírica e realizada no local; documental, aquela realizada com documentos no interior de organizações ou com pessoas; e ainda bibliográfica, que enfatiza o estudo sistematizado com base em material publicado.

1.5 - Referencial teórico

Segundo Kopplin e Ferrareto (apud LOPES, 1994, p. 11), o conceito de “Assessoria de Imprensa” está associado a dois aspectos fundamentais: a

necessidade de divulgar opiniões e realizações de um indivíduo ou grupo de pessoas e a existência de um conjunto de instituições conhecido como meios de comunicação. Rabaça e Barbosa (2002, p. 176) definem comunicação interna como “forma de comunicação entre a instituição e seu público interno” e comunicação institucional como um “conjunto de procedimentos destinados a difundir informações de interesse público sobre as políticas, práticas e objetivos de uma instituição, interna e externamente, de modo a tornar compreensíveis e aceitáveis essas proposições”. É por esse duplo desafio — atender público externo e “falar” com o interno — que uma assessoria de comunicação deve se pautar. No sentido específico de um órgão estatal, torna-se ainda mais visível o traço dos “procedimentos” e “realizações”, já que é um órgão público — no sentido de interesse comum.

Kunsch (2003, p. 69), cita Lee Thayer para identificar a comunicação como elemento vital no processamento das funções administrativas. Thayer (1976 apud, KUNSCH, 2003, p. 69) ainda diz que “é a comunicação que ocorre dentro [da organização] e comunicação entre ela e seu meio ambiente que [a] definem e determinam as condições da sua existência e a direção do seu movimento”.

2 – O TCU na História do Brasil

O TCU é considerado órgão independente dos outros poderes, com orçamento, pessoal e regulamentos próprios. O TCU possui nove ministros, que são os julgadores das prestações de contas. Três ministros são indicados pelo Senado Federal; três, pela Câmara dos Deputados e outros três, pelo Presidente da República. Na indicação do Presidente, além daquele de livre indicação, um ministro deve ser indicado dentro do Ministério Público junto ao TCU e outro dentre os auditores concursados do tribunal. Essa previsão na Carta Magna é a tentativa de mesclar ministros com viés mais técnico com aqueles de indicação meramente política. Os pré-requisitos para o cargo de ministro também estão previstos na Constituição (35 anos, amplo saber técnico, reputação ilibada, etc.). (BRASIL, Constituição 1988, Art. 73).

O TCU é considerado um referencial no que tange à qualidade do serviço público e já recebeu o Prêmio de Qualidade Nacional da Gestão Pública (PQGF) em 2005. O PQGF foi instituído em 1998, pelo Governo Federal, e tem por finalidade reconhecer e premiar organizações públicas que comprovem alto desempenho institucional e se destaquem por práticas de excelência de gestão.

A entrega do prêmio foi destaque no *house-organ*:

O presidente do Tribunal de Contas da União, Adylson Motta, receberá na próxima quarta-feira (23), o Prêmio Nacional da Gestão Pública (PQGF), em solenidade no Palácio do Planalto, com a presença do presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva. O prêmio foi conferido em 10 de novembro passado ao TCU, que conquistou reconhecimento na faixa prata. O Prêmio Nacional da Gestão Pública foi instituído em 1998 pelo governo federal e tem por finalidade reconhecer e premiar organizações públicas que comprovem alto desempenho institucional e se destaquem por práticas de excelência em gestão. O modelo do prêmio utiliza-se dos mesmos parâmetros avaliativos observados na iniciativa privada e em prêmios internacionais como o Europeu de Qualidade, o Ibero-Americano de Qualidade e o Malcolm Baldrige, dos Estados Unidos. Das 1.900 organizações públicas participantes do programa de qualidade, em 2004, 74

inscreveram-se para participar do Prêmio Nacional da Gestão Pública. Dessas, 13 foram reconhecidas, sendo 10 unidades setoriais e apenas 3 em nível institucional, entre elas o TCU. (TCU RECEBE..., 2005, p. 1 a 3)

Algumas das práticas selecionadas pelo TCU para concorrer ao prêmio merecem destaque:

1) Avaliação de Programas: o tribunal avalia não apenas orçamentariamente, mas enfatiza a efetividade do programa analisado.

O Tribunal de Contas da União realiza rotineiramente auditorias em programas e projetos governamentais com o objetivo de avaliar os resultados e a efetividade da ação governamental. Essa modalidade de fiscalização busca apurar em que medida as ações implementadas produziram os efeitos pretendidos pela administração pública. (idem, ibidem).

2) Diálogo Público – em 2004, foram realizados 34 eventos do tipo, com um total de 10 mil participantes.

O projeto “Diálogo Público: o TCU em conversa com o cidadão” foi criado com o propósito de ampliar a divulgação de serviços e ações institucionais, estreitar o relacionamento com o cidadão, estabelecer canais de comunicação com gestores, Congresso Nacional e sociedade. O cunho desses eventos é essencialmente educativo e de orientação. Discutem-se temas ligados à administração pública, principalmente o controle social dos gastos públicos. (idem, ibidem).

3) Revisão tarifária – por meio dessa ação, o TCU analisa procedimentos do Governo Federal no que tange a cobranças de tributos em geral. Diante de um valor exagerado, O TCU recomenda a revisão das tarifas.

A título de exemplo, destaque-se auditoria realizada com o objetivo de verificar a adequação dos valores de pedágio na rodovia Rio-Teresópolis. Por meio dela, o TCU detectou impropriedades nas revisões, alterações e adequações tarifárias. Refeito o cálculo, determinou que as tarifas apresentassem decréscimo de 4,7% e 6,7% para as praças principais e auxiliares de pedágio. (idem, ibidem)

A solenidade de entrega do prêmio foi muito valorizada pelo Governo Federal, a ponto de a Radiobrás e a TV Nacional transmitirem ao vivo a entrega do prêmio. O evento chamou a atenção de grande parte da mídia. A revista IstoÉ registrou na edição de 26.2.2005, na matéria de título “Ilhas de excelência, Prêmio de gestão mostra que setor público também trabalha com eficiência e controle”. Vale destacar que a foto ilustrativa da matéria retratava a entrega do prêmio ao TCU:



Lula, dona Mariza e Trevisan (sentados), Mauro Giacobbo (TCU), presidente do TCU, Adilson Motta, o ministro do Planejamento, Nelson Machado, e Valmir Campello (TCU): caminho das pedras democratizado

Do site do TCU é possível saber um pouco da história da mais alta corte de contas do Brasil.

“A história do controle no Brasil remonta ao período colonial. Em 1680, foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitâneas e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal.

Em 1808, na administração de D. João VI, foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar a execução da despesa pública.

Com a proclamação da independência do Brasil, em 1822, o Erário Régio foi transformado no Tesouro pela Constituição monárquica de 1824, prevendo-se, então, os primeiros orçamentos e balanços gerais.

A idéia de criação de um Tribunal de Contas surgiu, pela primeira vez no Brasil, em 23 de junho de 1826, com a iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges, que apresentaram projeto de lei nesse sentido ao Senado do Império.

A Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União, inscrevendo-o no seu art. 89.

A instalação do Tribunal, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa.

Originariamente o Tribunal teve competência para exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União. A fiscalização se fazia pelo sistema de registro prévio. A Constituição de 1891, institucionalizou o Tribunal e conferiu-lhe competências para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

Logo após sua instalação, porém, o Tribunal de Contas considerou ilegal a nomeação, feita pelo Presidente Floriano Peixoto, de um parente do ex-Presidente Deodoro da Fonseca. Inconformado com a decisão do Tribunal,

Floriano Peixoto mandou redigir decretos que retiravam do TCU a competência para impugnar despesas consideradas ilegais. O Ministro da Fazenda Serzedello Correa, não concordando com a posição do Presidente demitiu-se do cargo, expressando-lhe sua posição em carta de 27 de abril de 1893 (...)

Pela Constituição de 1934, o Tribunal recebeu, entre outras, as seguintes atribuições: proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.

Com exceção do parecer prévio sobre as contas presidenciais, todas as demais atribuições do Tribunal foram mantidas pela Carta de 1937.

A Constituição de 1946 acresceu um novo encargo às competências da Corte de Contas: julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

A Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retirou do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional.

Eliminou-se, também, o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal, tão-somente, a apreciação da legalidade para fins de registro. O processo de fiscalização financeira e orçamentária passou por completa reforma nessa etapa. Como inovação, deu-se incumbência ao Tribunal para o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três poderes da União, instituindo, desde então, os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio da Corte de Contas, e de controle interno, este exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficaz.

Finalmente, com a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU.” (TCU, 2006)

2.1 – A sustentação jurídica

As principais competências do TCU estão registradas na Constituição Federal, nos artigos 70 a 74. Algumas delas merecem destaque:

- Apreciar as contas anuais do presidente da República.

- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.
- Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.
- Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.
- Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.
- Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.

A Lei 8443/1992, conhecida como a Lei Orgânica do TCU, confirma as competências dadas pela Constituição e amplia o leque de ações do tribunal.

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

II - proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas Comissões, à fiscalização contábil,

financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior;

III - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do art. 36 desta Lei;

IV - acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União e das entidades referidas no inciso I deste artigo, mediante inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios, na forma estabelecida no Regimento Interno;

V - apreciar, para fins de registro, na forma estabelecida no Regimento Interno, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

VI - efetuar, observada a legislação pertinente, o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, fiscalizando a entrega dos respectivos recursos;

VII - emitir, nos termos do § 2º do art. 33 da Constituição Federal, parecer prévio sobre as contas do Governo de Território Federal, no prazo de sessenta dias, a contar de seu recebimento, na forma estabelecida no Regimento Interno;

VIII - representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades, inclusive as de Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente;

IX - aplicar aos responsáveis as sanções previstas nos arts. 57 a 61 desta Lei;

X - elaborar e alterar seu Regimento Interno;

XI - eleger seu Presidente e seu Vice-Presidente, e dar-lhes posse.

(BRASIL, Lei 8.443/1991)

O TCU ainda tem seu regimento interno, que também confirma as competências e estabelece suas rotinas de funcionamento. No Regimento Interno, há uma ampliação ainda maior das ações do TCU. O artigo 1º registra 34 competências do tribunal. Os artigos 4º e 5º registram a jurisdição do TCU:

Art. 4º O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

I – qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

II – aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

III – os dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista constituídas com recursos da União;

IV – os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade federal;

V – os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI – os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

VII – todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei;

VIII – os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal ou a município;

IX – os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal;

X – os representantes da União ou do poder público federal na assembléia geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital as referidas pessoas jurídicas participem, solidariamente com os membros dos conselhos fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades. (BRASIL, Regimento Interno do TCU)

Do site do TCU retiramos uma síntese do funcionamento do órgão:

“O Tribunal de Contas da União (TCU) é um tribunal administrativo. Julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Tal competência administrativa-judicante, entre outras, está prevista no art. 71 da Constituição brasileira.

Conhecido também como Corte de Contas, o TCU é órgão colegiado. Compõe-se de nove ministros. Seis deles são indicados pelo Congresso Nacional, um, pelo presidente da República e dois, escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao Tribunal.

Nas sessões do Plenário e das Câmaras é obrigatória a presença de representante do Ministério Público junto ao Tribunal. Trata-se de órgão autônomo e independente cuja missão principal é a de promover a defesa da ordem jurídica. Compõe-se do procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo presidente da República, entre concursados com título de bacharel em Direito.

As funções básicas do Tribunal de Contas da União podem ser agrupadas da seguinte forma: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Algumas de suas atuações assumem ainda o caráter educativo.”

Como cerca de dois mil funcionários ativos (SERVIDORES DO TCU, 2006, p. 16) e com secretarias em todos os estados, o TCU tem o dever de ser o guardião do dinheiro público federal do País. É nesse contexto que um trabalho de análise da comunicação do órgão se mostra muito importante.

2.2 – A Assessoria de Comunicação do TCU

A Ascom – A Assessoria de Comunicação – do TCU é diretamente subordinada à Presidência do tribunal – conforme recomenda a maioria dos manuais de organização de empresas. É composta por seis servidores de carreira, sendo cinco jornalistas e um administrador – que trata de rotinas burocráticas. Há, ainda, seis estagiários de jornalismo e um de publicidade. As rotinas principais da comunicação, dentre outras, conforme Manual de Normas, interno do TCU, e também disponibilizado no site são:

- assessorar o presidente, os ministros e demais autoridades do tribunal em assuntos de comunicação social e de relacionamento do Tribunal de contas da União com a imprensa;

- planejar, coordenar e supervisionar programas e projetos relacionados com a comunicação interna e externa de ações do Tribunal de Contas da União, bem como redigir matérias sobre atividades do Tribunal e distribuí-las à imprensa para divulgação;
- acompanhar e analisar matérias divulgadas pelos veículos de comunicação social relacionadas a atividades do Tribunal, a autoridades ou a servidores da Casa, visando à edição e distribuição dos informativos diários de divulgação interna;
- gerenciar e assegurar a atualização das bases de informação necessárias ao desempenho de sua competência, em especial as que possam fornecer tratamento estatístico às matérias veiculadas sobre a atuação do Tribunal;
- promover o relacionamento entre o Tribunal de Contas da União e a imprensa e zelar pela boa imagem institucional do Tribunal;
- coordenar os trabalhos jornalísticos nas dependências do Tribunal e a cobertura de eventos oficiais realizados pelo Tribunal de Contas da União;
- planejar, organizar, dirigir, controlar, coordenar, supervisionar e avaliar as atividades das unidades subordinadas, bem como provê-las de orientação e dos meios necessários ao bom desempenho;
- estabelecer rotinas e procedimentos e propor normas, manuais e ações referentes à sua área de atuação e que visem ao aperfeiçoamento de atividades da unidade.

Dessas diretrizes, já se percebe que as rotinas burocráticas de um órgão oficial de estado permeiam as atividades jornalísticas. O trabalho pretende, então, verificar até que ponto vai essa interferência e identificar tanto aspectos positivos quanto negativos dessa relação.

3 - O TCU e a burocracia

Uma definição de dicionário indica que burocracia é “influência, morosidade e dificuldades no desempenho dos serviços públicos imputados aos burocratas” (ROCHA, 1995, p. 102). E é esse o conceito mais difundido popularmente: o da dificuldade e da lentidão.

Maximiano dedica um capítulo de seu livro Teoria Geral da Administração (2004) ao estudo das organizações formais da sociedade moderna e, por tabela, da burocracia. Chega, inclusive a destacar os principais autores que abordam o tema:

Tabela 1 – Tipologia das organizações, segundo autores de renome

Autores	Principais idéias
Max Weber	Tipo ideal de burocracia
Amitai Etzioni	Tipologia das organizações com base nos tipos de poder
Blau e Scott	Tipologia das organizações com base nos tipos de beneficiários
Charles Perrow, Robert K. Merton e William Roth	Disfunções organizacionais
Burns e Stalker	Modelos mecanicista e orgânico de organização

Fonte: MAXIMIANO (2004, p. 133)

De acordo com Max Weber:

as organizações formais modernas baseiam-se em leis que as pessoas aceitam por acreditarem que são racionais, isto é, definidas em função do interesse das próprias pessoas e não para satisfazer aos caprichos arbitrários de um dirigente...Qualquer sociedade, organização ou grupo que se baseie em leis racionais é uma burocracia. As organizações formais, ou burocráticas, apresentam três características principais, que as distinguem dos grupos informais ou primários: formalidade, impessoalidade e profissionalismo. (MAXIMIANO, 2004, p. 134)

Esse pensamento é reforçado pelo seguinte quadro:

Tabela 2 – Principais características do tipo ideal de burocracia, segundo Max Weber

Formalidade	As burocracias são essencialmente sistemas de normas. A figura da autoridade é definida pela lei, que tem como objetivo a racionalidade das decisões baseadas em critérios impessoais
Impessoalidade	As pessoas são ocupantes de cargos ou posições formais. Alguns dos cargos são de figuras de autoridades. A obediência é devida aos cargos, não aos ocupantes. Todas as pessoas seguem a lei.
Profissionalismo	As burocracias são formadas por funcionários. Os funcionários são remunerados, obtendo os meios para sua subsistência. As burocracias funcionam como sistemas de subsistência para os funcionários

Fonte: MAXIMIANO (2004, p. 134)

Embora, o objetivo das organizações modernas seja o sentido puro do termo, o que se percebe, na prática, é o sentido pejorativo da burocracia. São as chamadas *disfunções da burocracia*.

Chiavenato (1999) lembra o conceito popular de burocracia como sendo uma série de rotinas e papéis que caracterizam os órgãos públicos – e esse é o principal sentido do termo a ser usado no trabalho. Mas ele mesmo lembra que “o conceito de burocracia para Max Weber é exatamente o contrário. A burocracia é a organização eficiente por excelência. E para conseguir essa eficiência, a burocracia precisa detalhar antecipadamente, e nos mínimos detalhes, como as coisas deverão ser feitas”. Chiavenato destaca:

As causas das disfunções da burocracia residem basicamente no fato de que a burocracia não leva em conta a chamada organização informal que existe fatalmente em qualquer tipo de organização, nem se preocupa com a variabilidade humana (diferenças individuais entre as pessoas) que necessariamente introduz variações no desempenho das atividades organizacionais. Em face da exigência de controle que norteia toda a

atividade organizacional é que surgem as conseqüências imprevistas da burocracia.” (CHIAVENATO, 1999, p. 257 a p. 265)

Charles Perrow (1972 apud MAXIMINIANO, 2004, p. 140), confirma o sentido distorcido do termo burocracia ao dizer que “o ideal de Weber nunca é alcançado, porque as organizações são essencialmente sistemas sociais, feitos de pessoas, e as pessoas não existem apenas para as organizações”.

Além de questionar o tipo ideal de Weber, Perrow critica as próprias organizações formais, apontando as disfunções que o cientista alemão deixou de considerar em seu modelo. (MAXIMINIANO, 2004, p. 141)

Maximiano destaca as principais disfunções da burocracia, segundo diversos autores, no seguinte quadro:

Tabela 3 – Disfunções da burocracia

Disfunção	Características
Particularismo	Dentro da organização, defender os interesses de grupos externos, por motivos de convicção, amizade ou interesse material. Fazer “panelinhas” com colegas de escola.
Satisfação de interesses pessoais	Defender interesses pessoais dentro da organização. Contratar parentes, fazer negócios com empresas da família.
Excesso de regras	Multiplicidade de regras e exigências para a realização de atividades. Firma reconhecida, encaminhamento de processos burocráticos.
Hierarquia e individualismo	A hierarquia divide responsabilidade e atravanca o processo decisório. Realça vaidades e estimula a luta pelo poder. Hierarquia das grandes empresas e dos militares.
Mecanicismo	Burocracias são sistemas de cargos limitados, que colocam pessoas em situações alienantes. Cargos de escritório, montadores de peças.

Fonte: MAXIMIANO (2004, p. 140)

Uma das atividades da Ascom é a produção do *house-organ* diário. O “União” existe há 21 anos e é composto de matérias das várias unidades do TCU, uma parte de produção jurídica (sessões, pautas e sinopses dos processos julgados), e um *clipping* das principais notícias do dia que envolvem o tribunal. O União também é usado para divulgar aniversariantes do dia e cursos de interesse dos servidores do TCU. O jornal é enviado eletronicamente para o e-mail de todos os funcionários, inclusive aqueles lotados nas secretarias dos 26 estados. O envio é feito normalmente por volta das 13 horas. O jornal também é disponibilizado na intranet do TCU.

Algumas ocorrências envolvendo o União mostram a interferência da burocracia. Uma disfunção recorrente é o individualismo. Em muitas situações, mesmo com o jornal finalizado e pronto para o envio, é necessário refazer a matéria principal. Essa situação envolve, comumente, servidores lotados em gabinetes de ministros e da presidência. No entendimento deles, haveria uma outra matéria mais importante e urgente – e o conceito de *importância* e *urgência* foge do caráter jornalístico. É evidente que em certas ocasiões a mudança é realmente necessária, mas não é assim na maioria das vezes. A matéria tida como “urgente e relevante” poderia muito bem ficar para o dia seguinte ou seguir uma programação ideal do ponto de vista jornalístico. Mas, como é uma autoridade que solicita a mudança, o envio do jornal é retardado e há a necessidade do retrabalho. Além disso, normalmente há melindres com a unidade que estava prevista para ocupar a capa e foi preterida pelo pedido de algum gabinete. Como dito acima, a hierarquia

“atrapalha o poder decisório”. A decisão, que deveria ser da Ascom, fica comprometida pelo “realçamento das vaidades”.

Uma outra situação que ocorre é quando há a programação de matéria de capa para uma determinada unidade. Às vezes, ocorre de o jornal ser finalizado e ficar à espera da matéria de capa “porque o chefe precisa autorizar”. Mais uma vez, o envio é retardado e a diagramação fica comprometida ante a necessidade de esperar a autorização do chefe da unidade. Uma de duas medidas bastaria para evitar esse problema: 1) o chefe veria a matéria no dia anterior ou 2) o chefe faria uso do poder de delegação – rotina recorrente e ideal para descentralizar e agilizar as rotinas de uma organização que se pretende moderna.

O excesso de regras pode ser entendido como um entrave no serviço público, ou seja, como uma disfunção da burocracia. Esse excesso de regras, às vezes, prejudica os processos comunicacionais do TCU. Um exemplo foi o ocorrido na época do lançamento da “Operação Estradas”, conforme registrado no União de 25 jan. 2006. A matéria destacava que o objetivo da operação era

fiscalizar as obras do Programa Emergencial de Trafegabilidade nas Estradas, executado pelo Governo Federal em rodovias de 24 Estados, com investimentos previstos de R\$ 400 milhões. O trabalho envolverá cerca de 100 auditores em todos os estados em que serão realizadas as obras. A Operação Estradas terá prioridade e será mantida durante toda a execução das obras, podendo ser prolongada para verificar a qualidade dos serviços entregues. (TCU DEFLAGRA..., 2006, p. 1)

A repercussão da análise do TCU foi intensa. O *house-organ* União noticiou 24 matérias de grandes jornais sobre o tema durante apenas 4 dias, sem contar a mídia eletrônica. Houve entrevista coletiva do ministro-relator do processo, Augusto Nardes. No entanto, havia as demandas regionais. Estados com grande malha rodoviária têm suas próprias demandas no que se refere a estradas. Conforme orientação da Assessoria de Comunicação, as mídias locais deveriam se reportar

aos secretários regionais do TCU, autoridade que representa o tribunal em cada estado. Por mais óbvio que fosse, em termos de valor-notícia e proximidade da realidade local, houve muita resistência por parte de alguns dos secretários em conceder entrevistas. Eles temiam falar alguma coisa que esbarrasse na hierarquia do TCU (uma disfunção, como visto anteriormente). A Ascom recebeu várias ligações de mídias locais reportando o fato. As referências eram sobre “temor”, “falta de autorização”, “melhor falar com os ministros”. Interessante é perceber que muitos desses secretários lidam com processos de milhões de reais – o que testifica o grau de responsabilidade do cargo. Mas, para uma entrevista, houve o receio. Essa realidade retrata a disfunção do excesso de regras numa organização moderna. Duas conclusões são possíveis nesse episódio: 1) os secretários regionais se sentiriam protegidos e legitimados, por exemplo, com um documento que autorizasse o contato com a imprensa e 2) a burocracia emperra e compromete a comunicação do TCU.

4 – Uma análise das práticas comunicacionais do TCU

Como toda unidade dentro do tribunal, a Ascom também possui suas responsabilidades funcionais e administrativas. Como assessoria de comunicação, tem sua responsabilidade específica com rotinas e serviços de comunicação, como “coordenação, gerência, departamento, assessoria e até assuntos corporativos”. (LOPES,1994, p. 14).

Serviços – Como uma assessoria de comunicação de um grande órgão, a Ascom do TCU trabalha com diferentes públicos. Tornam-se pertinentes, aqui, as definições do Dicionário de Comunicação, de Rabaça e Barbosa (2002, p. 176):

Comunicação externa	Forma de comunicação entre uma instituição e seu público externo
Comunicação institucional	Conjunto de procedimentos destinados a difundir informações de interesse público sobre as políticas, práticas e objetivos de uma instituição, interna e externamente de modo a tornar compreensíveis e aceitáveis essas proposições
Comunicação interna	Forma de comunicação entre a instituição e seu público interno.

O TCU lida com o público interno (servidores ativos e inativos, terceirizados, contratados, pensionistas e ministros) e externo (imprensa, políticos, órgãos e entidades do governo e a sociedade em geral) pra divulgar ou esclarecer sua posição institucional.

4.1 - Comunicação interna

O Tribunal possui um informativo eletrônico diário, o já mencionado “União”, elaborado pela Ascom, disponibilizado na intranet e enviado para todos os e-mails dos funcionários ativos, aposentados, estagiários e terceirizados do TCU.

O jornal se propõe a ser, realmente, um *house-organ*, ou seja:

literalmente um órgão da casa. Veículo impresso ou eletrônico, periódico, de comunicação institucional, dirigido ao público interno (funcionários e seus familiares). (...) Suas principais funções são as seguintes: informação (divulgação das atividades da instituição e de outros assuntos de interesse interno), integração (incentivo ao espírito de grupo e à sintonia com os objetivos da instituição), educação (atualização, aprimoramento de RH, prevenção de acidentes etc.) e motivação (valorização dos funcionários e estímulo a maior eficiência e produtividade)....Integra-se hoje a novos recursos de endomarketing e comunicação administrativa, como intranet, teleconferência, etc.” (RABAÇA; BARBOSA, 2002, p. 371)

O *house-organ* do TCU tem o aspecto da informação (notícias das unidades, informações técnicas das sessões do tribunal e *clipping*), integração (lista de aniversariantes e eventos destinados à participação dos servidores), educação (divulgação de campanhas, cursos e concursos), e motivação (premiações, novas rotinas). As matérias são enviadas pelas unidades (sejam de Brasília ou de qualquer uma das secretarias localizadas nos estados) normalmente por e-mail. Algumas matérias são feitas pela própria Ascom, conforme demanda, solicitação ou importância do evento. A Ascom dá um tratamento jornalístico aos textos recebidos, trabalha as fotos enviadas e inicia o processo de diagramação, no *software* PageMaker. O jornal tem, em média, mais de 20 páginas. Depois de concluída a diagramação e revisão do texto, um documento é gerado em PDF. O *link* para o arquivo é enviado a todas as caixas eletrônicas de todos os colaboradores do TCU (cerca de dois mil e-mails). O arquivo também é disponibilizado na intranet.

Apesar de o União existir há mais de 20 anos, algumas unidades – secretarias, diretorias e subdiretorias – ainda não descobriram seu potencial. Muitas

unidades não informam o tribunal sobre novas rotinas e procedimentos ou mesmo sobre alguma conquista. Outras, quando querem informar, enviam e-mails para todos os funcionários – sem formatação ou edição de texto e, às vezes, sem preocupação estética. O que deveria ser feito é o envio das notas informativas para a Ascom que diagramaria (aspecto estético) e editaria (qualidade de texto), tornando a informação bem mais atraente. Essa nota, inserida no União, atingiria todos os funcionários, com a vantagem de uma melhor apresentação e com o caráter da continuidade – já que o jornal é recebido pelo funcionário em seu e-mail todo dia, e quase sempre no mesmo horário (por volta das 13h).

Dependendo da importância do evento interno (por exemplo, lançamento de campanhas, inauguração de unidades ou exposições culturais, eventos com presença de ministros), um servidor da Ascom é designado para cobrir o evento.

O União ainda dedica boa parte de suas páginas à parte jurídica, como pautas das sessões e sinopses, apesar de essas informações já serem publicadas no Diário Oficial da União e no site do TCU.

4.2 - Comunicação externa

A doutora Graça França Monteiro, em seu artigo *Em busca da singularidade da Comunicação Pública*, diz que a expressão “comunicação pública” vem ganhando visibilidade no Brasil e destaca:

Em maio de 2005, o então ministro-chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República – Secom, Luiz Gushiken, abriu o III Seminário Internacional Latino-Americano de Pesquisas em Comunicação, em São Paulo-SP, elencando os “oito princípios” da comunicação pública, dentre os quais figurava: o direito do cidadão à informação, como base para o exercício da cidadania; o dever do Estado de informar zelando pelo conteúdo informativo, educativo e de orientação social daquilo que divulga; a comunicação pública como instrumento de diálogo, interatividade e envolvimento do cidadão nas políticas públicas, e não como instrumento de promoção social dos agentes

públicos; a importância da qualidade na comunicação dos serviços públicos e dos valores da ética, transparência e verdade. (MONTEIRO, 2006, p. 1)

A preocupação do TCU, então, no exercício da comunicação pública e como órgão governamental é informar o cidadão, propiciar o exercício da cidadania, ter transparência em suas ações. Exemplo desse tipo de ação são os encontros de técnicos do TCU com integrantes dos conselhos de alimentação escolar. Esses conselheiros são peças importantes na vigilância de como é aplicado o dinheiro enviado pelo Governo Federal para as escolas públicas para a compra de merenda escolar. O União de 25.5.2007 destaca o trabalho da unidade do TCU em Minas Gerais na seguinte matéria:

A assessora Lúcia Braga proferiu palestra sobre “A atuação dos Conselheiros da Alimentação Escolar no Acompanhamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)”, no 19º Curso de Capacitação organizado e executado pela organização não-governamental Ação Fome Zero, em Belo Horizonte, na última sexta-feira, dia 18.

O evento, que contou com uma platéia de 96 conselheiros, representando 28 municípios da região metropolitana, teve como principal objetivo oferecer aos membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) uma oportunidade para entrar em contato com normas, leis, procedimentos e recomendações que possibilitem a execução de seu trabalho da forma mais eficiente. Os conselheiros discutiram, de forma aberta e participativa os temas abordados, com o intuito de exercer o trabalho no CAE em melhores condições, considerando que essa atividade de cidadania coopera para que as crianças em idade escolar tenham resguardado seu direito a uma alimentação escolar digna e de qualidade.

Além das informações e orientações do TCU consideradas essenciais para o desempenho dos conselheiros, foi realizada, também, palestra pela nutricionista Adriana Azevedo sobre aspectos nutricionais e higiênicos da alimentação escolar.

Com este evento a Secex-MG contabiliza o treinamento presencial e a distribuição das cartilhas para conselheiros do Pnae para 146 dos 853 municípios mineiros, com participação de, aproximadamente, 450 conselheiros nos eventos realizados. (CURSO CAPACITA...2006, p. 3)

De acordo com Elizabeth Brandão (2006, p. 2) a comunicação pública é

o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses de diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país.

Graça Monteiro ainda destaca em seu artigo que a comunicação pública tem as seguintes finalidades principais:

responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público; estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público; apresentar e promover os serviços da administração; tornar conhecidas as instituições (comunicação externa e interna); divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral; e integrar o processo decisório que acompanha a prática política. (MONTEIRO, 2006, p. 1).

Daí, a importância de o TCU zelar pela comunicação com seu público externo, vez que esse processo engloba seu objetivo como órgão público. Os serviços da Ascom direcionados ao público externo vão desde a produção de textos a serem inseridos no site até o atendimento de jornalistas. Advogados com interesse em processos e cidadão comuns também estão entre o público do TCU, como órgão.

Exemplo de produto da Ascom é o semanário Informativo. Regido por portaria, o jornal é direcionado a deputados e senadores, com as principais notícias da semana da atuação do TCU e com os resultados de julgamento dos processos das câmaras e do Plenário. O envio é feito para o e-mail de cada parlamentar, toda terça-feira, por meio de parceria acertada com o Senado Federal e com a Câmara dos Deputados.

Outro exemplo é o programa Minuto do TCU, veiculado na Voz do Brasil, às segundas, quartas e sextas-feiras. O programa, como já diz o nome, tem apenas um minuto de duração e é normalmente gravado por duas vozes (uma masculina e uma feminina). O assunto abordado é sempre algo de interesse público e atual (como lançamento de cartilhas de orientação, combate à dengue, condenação de maus gestores, etc). Outra preocupação é com a linguagem – que sempre deve ser acessível à maioria dos cidadãos, evitando termos técnicos ou jurídicos. O minuto do

TCU é disponibilizado no site do tribunal, em texto e em áudio. Qualquer pessoa com acesso à internet pode acessar o arquivo.

4.3 - Releases

Outra atividade da Ascom é a produção de releases. Mauro Wolf (1995 apud ARAÚJO; SOUZA, 2003, p. 56) cita o *gatekeeper* como “o selecionador da notícia. Ele tem o poder de decisão sobre a informação que será divulgada”. Na prática, isso ocorre quando os processos mais relevantes são selecionados para se tornarem notícias.

Os processos de contas dentro do TCU são julgados pelos ministros nas câmaras (primeira e segunda) e pelo Plenário. Os principais processos julgados são selecionados e transformados em notas para alimentar o site (www.tcu.gov.br). Por meio do *mailing* mantido pela Ascom, as notícias também são enviadas às redações dos principais jornais do País (por e-mail e por fax).

Aqui há uma clara interferência positiva da burocracia pensada por Max Weber. Maximiano destaca (2004, p. 134):

As organizações formais, ou burocráticas, apresentam três características principais, que as distinguem dos grupos informais ou primários: formalidade, impessoalidade e profissionalismo (sintetizadas na figura abaixo). Essas três características formam o chamado *tipo ideal de burocracia*, criado por Max Weber. O tipo ideal é um modelo abstrato que procura retratar os elementos que constituem qualquer organização formal do mundo real.

Na seleção dos processos, com o objetivo de escrever notícias, é preciso observar a impessoalidade – não se admitindo preferências políticas ou pessoais. Há ainda uma forma a ser seguida na produção do texto – que traz a característica do jornalismo. Adjetivos devem ser evitados, ênfase no papel do tribunal, linguagem

acessível e não-tecnista são algumas orientações na produção dos textos. Por fim, o aspecto do profissionalismo – que deve ser exercido pelos servidores, estagiários e terceirizados da Ascom.

A seleção dos processos ainda é marcada pelo que Mauro Wolf (1995 apud Araújo e Souza, 2003, p. 56 e 57) chama de *news values* (valores notícia):

As características substantivas das notícias dizem respeito ao acontecimento a ser transformado em notícia (...) Na seleção e na filtragem das notícias, o conjunto de valores, as normas organizativas e profissionais demonstram ser mais significantes do que as preferências pessoais. A principal fonte de expectativas, orientações e valores profissionais constituem-se pelos colegas de trabalho ou pelos superiores.

Há, ainda, também segundo Mauro Wolf, critérios substantivos de noticiabilidade (id., ibid.):

“A importância é determinada por quatro variáveis:

- Grau e nível hierárquico dos indivíduos envolvidos no acontecimento que será noticiado.
- Impacto sobre a nação e sobre o interesse nacional – diz respeito à capacidade da notícia de despertar o interesse do país; o valor/notícia da proximidade pode estar relacionado à vizinhança geográfica e à afinidade cultural
- Quantidade de pessoas envolvidas no acontecimento;
- Relevância e significatividade do acontecimento quanto às conseqüências futuras de uma determinada situação.

Quanto ao interesse, a notícia deve dar uma interpretação de um acontecimento baseada nas curiosidades que atraem a atenção. Os critérios relativos ao produto estão relacionados à disponibilidade de materiais e características específicas do produto informativo.”

De ordem prática, a seleção do processo leva em conta o gestor público envolvido (se prefeito de cidade importante, se governador, ministro, ou alguém de destaque), os valores da condenação (altos valores despertam a atenção), o tipo de repasse ou convênio (convênio com fundos da Saúde e Educação chamam o interesse), a tempestividade (algum assunto palpitante do momento, como um programa de governo ou uma personagem) e outros filtros que se mostrarem necessários.

Há, ainda, os serviços de assessoramento para os gabinetes de ministros e secretário, agendamento de entrevistas, orientação e atendimento à imprensa de forma geral.

4.4 - Valorização da comunicação externa

Além de ser um órgão público, mantido com dinheiro do contribuinte, o TCU é o responsável por zelar pelo dinheiro público. Isso torna, como é fácil de se deduzir, ainda mais importante a valorização da comunicação com o cidadão. Esse procedimento é feito pela divulgação de suas ações – o que vai além de apenas ter uma Assessoria de Comunicação e passa por uma mudança de postura.

Uma situação ocorrida que ilustra o que se pretende demonstrar aqui foi a realização de uma reunião entre o então ministro da Integração Nacional, Pedro Brito, e os ministros do TCU, no dia 20 de outubro de 2006. O evento estava marcado para as nove horas e envolvia o presidente do TCU, além de outros ministros da corte, representantes da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Banco Mundial. O tema da reunião era a solicitação de apoio do TCU na implementação do Proágua Nacional – uma ampliação do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – que tem o objetivo de oferecer água tratada aos estados que têm escassez de água, por meio de projetos de infra-estrutura hídrica, como barragens, açudes e canais. Ou seja, o valor notícia seria elevado, principalmente para o público do Nordeste. Pouco depois das oito, o telefone da Ascom começou a ser acionado por órgãos de imprensa procurando confirmar a realização da reunião. A Ascom não foi informada pela unidade interna responsável pela reunião e não sabia de nada.

Uma reunião como a ocorrida é de interesse do cidadão que contribui e sustenta o Tribunal e o Governo. A Ascom, então, procurou as informações e confirmou aos órgãos interessados. O chefe da Assessoria de Imprensa foi acionado às pressas para acompanhar o evento – que foi noticiado no jornal interno do TCU e em vários órgãos de imprensa.

Situação similar, envolvendo as principais secretarias e um órgão externo, ocorreu no dia 1º de fevereiro de 2007. A Ascom recebeu uma ligação telefônica às 9h05, com a solicitação de um servidor para cobrir um importante evento que ocorreria em breve. “Precisa ser urgente, porque o ônibus vai sair às 9h30”, disse o interlocutor. A assessoria não havia sido informada de uma reunião entre os principais representantes técnicos do TCU com autoridades da Casa Civil. A pauta: discutir as ações do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). Naquela situação, o assunto dominava as manchetes dos principais jornais do País. Mas não houve a sensibilidade de informar a Ascom sobre a reunião.

Houve, então, a solicitação a uma estagiária para acompanhar o evento, que foi realizado na Casa Civil. A chefe da Assessoria não havia sido avisada e não pôde acompanhar o evento. Também não houve divulgação para a imprensa, que certamente poderia ter acompanhado a reunião, diante da relevância do assunto. O União, do dia 6/2/2007, publicou matéria relacionada com o assunto, na qual destacou a importância de o tribunal acompanhar as ações do PAC. As secretarias de Controle Externo (Segecex), de Fiscalização (Adfis), Adjunta de Contas (Adcon), de Obras (Secob), de Macro-avaliação (Semag) e de Fiscalização de Desestatização (Sefid).

Outra ocorrência similar ocorreu em 16.2.2007. O TCU havia suspenso, por medida cautelar, uma licitação de propaganda da Petrobras, na sessão plenária

ocorrida no dia 7.2.2007, como retrata notícia publicada no site do TCU, sob o título “TCU suspende licitação da Petrobras”:

O Tribunal de Contas da União (TCU) suspendeu, por meio de medida cautelar, concorrência promovida pela Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) para a contratação de três agências para a execução de serviços de publicidade da comunicação institucional da empresa. A medida decorreu de representação sobre irregularidades no edital.

Segundo o representante, falta objetividade para o julgamento das propostas técnicas ofertadas nos termos do instrumento convocatório e houve mudança de cláusula contratual às vésperas da entrega das propostas, o que teria alterado a condição ofertada pelo edital original.

O TCU determinou a audiência dos responsáveis pela licitação para que se pronunciem no prazo de 15 dias. O processo licitatório ficará suspenso até que o tribunal delibere sobre a questão. O ministro Augusto Nardes foi o relator do processo

Vários elementos valorizam muito a notícia: a Petrobras (maior empresa do Brasil e vitrine de propaganda do Governo), a suspensão de um processo de licitação por suspeita de irregularidades e o aspecto da publicidade (tão em voga depois de “valeriodutos” e “dudas-mendonças”). A notícia foi amplamente veiculada pela imprensa.

Eis que no dia 16, uma sexta-feira véspera de carnaval, a Folha On Line publica a seguinte notícia às 12h05min, sob o título “TCU suspende liminar sobre licitação de propaganda da Petrobras”:

O TCU (Tribunal de Contas da União) determinou a suspensão da liminar que impedia o prosseguimento da licitação para escolha das três agências de publicidade que atenderão a conta da Petrobras. A decisão final do mérito ainda será julgada.

A Petrobras informou que na próxima sexta-feira se reunirá com as agências que participam da licitação para divulgar aquelas que foram habilitadas.

Neste ano, o valor da verba publicitária da companhia é de R\$ 250 milhões, a ser rateado pelas empresas escolhidas.

No último dia 7, o ministro Augusto Nardes, do TCU, suspendeu a licitação da Petrobras para contratação das empresas de publicidade.

Ele disse ter constatado “diversas impropriedades” na concorrência pública, particularmente ausência de objetividade de critérios e mudança no edital às vésperas da abertura das propostas.

A Petrobras argumenta, porém, que alterou o edital porque recebeu cartas do Cenp (Conselho Executivo de Normas-Padrão) e da Abap (Associação Brasileira de Agências de Propaganda), em que manifestavam sua preocupação com a redação de uma cláusula. “Em função disso, procedeu à alteração dentro do prazo legal visando dar mais clareza e precisão aos

documentos, a pedido das entidades que representam o setor", diz a estatal.

Atualmente, a estatal é atendida pelas agências Quê, F-Nazca e Duda Mendonça, selecionadas em licitação concluída em 5 de dezembro de 2003.

A Petrobras, como era de se esperar de uma interessada no assunto, entrou com um recurso dentro do TCU e conseguiu a suspensão da liminar. A assessoria de imprensa da empresa enviou e-mails e fax para os órgãos de imprensa noticiando a revisão de posição do TCU. O telefone da Ascom do TCU começou a ser acionado para confirmar a informação passada pela Petrobras. Mas o detalhe é que a Ascom do TCU não foi informada. Uma simples ligação telefônica entre a unidade responsável pelo processo e o chefe da Comunicação resolveria a questão. Uma nota poderia ter sido colocada no site para atingir uma comunicação mais efetiva. Além de evitar a exposição indevida do órgão diante de vários órgãos de imprensa.

4.4.1 - A lista de inelegíveis

Dentro de suas atribuições, o TCU deve informar ao Ministério Público Eleitoral, por meio da Justiça Eleitoral, a lista de gestores públicos que tiveram suas contas julgadas irregulares nos últimos cinco anos. Esse procedimento pode afetar diretamente a lista de candidatos a cargos políticos nas eleições. Embora somente a Justiça Eleitoral possa condenar um candidato e torná-lo inelegível, a lista dos condenados pelo TCU ficou conhecida como "lista de inelegíveis".

Essa competência é prevista no Regimento Interno do tribunal:

Art. 220. Para os fins previstos no art. 1º, inciso I, alínea g e no art. 3º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, o Tribunal, com a devida antecedência ou quando solicitado, enviará ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, o nome dos responsáveis cujas contas houverem sido julgadas irregulares nos cinco anos imediatamente anteriores à época em que forem realizadas eleições no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. (BRASIL, 2003)

É também confirmada pela lei 8.443, a Lei Orgânica do TCU:

Art. 91 . Para a finalidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g e no art. 3º, ambos da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, o Tribunal enviará ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, o nome dos responsáveis cujas contas houverem sido julgadas irregulares nos cinco anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição. (BRASIL, Lei 8.443/1992)

A última elaboração da lista de inelegíveis ocorreu no final de junho do ano passado, pouco antes das eleições de 2006. Muitos possíveis candidatos poderiam ter suas candidaturas impedidas por conta da lista do TCU. Conforme previsto em lei, o TCU tem apenas de enviar a lista à Justiça Eleitoral. E era essa a intenção do então presidente do tribunal: fazer um ato estritamente burocrático, uma entrega protocolada no balcão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Seria possível identificar duas disfunções da burocracia: o apego às regras e o mecanicismo – já que o pretendido era somente o procedimento mecânico do envio do documento de um órgão ao outro.

A Ascom então sugeriu à Presidência do tribunal que o ato fosse realizado com a presença dos presidentes do TCU e do TSE, e, assim, divulgado à imprensa, com informação do local e hora da entrega e com possibilidade de entrevista depois do ato solene. Depois de uma resistência inicial, houve a permissão para a divulgação da entrega.

Os elementos de valor/notícia eram evidentes na situação: gestores públicos, contas reprovadas, muitos dos gestores seriam candidatos, proximidade das eleições. Tudo isso poderia ser capitalizado em favor da divulgação da imagem institucional do TCU e do seu papel diante da sociedade. Mas o apego ao mecanicismo poderia ter comprometido uma grande atuação e ampla divulgação do trabalho do TCU.

A entrega da lista foi realizada no TSE, no dia 3 de julho de 2006, com a presença dos presidentes dos dois órgãos e com ampla cobertura da imprensa. O

União do dia 4 de julho destacou 20 matérias de jornal impresso, publicadas nos principais jornais do Brasil, e destacou na capa, sob o título “TCU entrega lista de inelegíveis ao TSE”, a seguinte matéria:

O presidente (...) [do TCU] entregou ontem ao presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministro Marco Aurélio Mello, a relação dos nomes de responsáveis com contas julgadas irregulares, para fins de inelegibilidade. A lista inclui cerca de 2,9 mil nomes e pode ser consultada no portal do TCU. A declaração de inelegibilidade é competência exclusiva da Justiça Eleitoral e ocorrerá em atendimento à impugnação, por parte de candidato, partido político, coligação ou do Ministério Público. (TCU ENTREGA LISTA..., 2006, p. 1)

Depois de muitas matérias em jornal, TV e rádio e muitas notas na internet, o presidente do TCU comentou que nunca havia visto tanta repercussão das ações do tribunal. Fica evidente a importância da atuação da Ascom na divulgação da imagem e da atuação do TCU.

4.5 - Imagem do TCU

Uma pesquisa encomendada pelo TCU à empresa Checon Pesquisa buscou identificar a “imagem e o conhecimento sobre a atuação do TCU”. O resultado da pesquisa foi divulgado em meados de 2006. Foram feitas várias sondagens, sobre diversos aspectos relacionados ao TCU. A pesquisa focou sete grupos específicos: sociedade, funcionários do TCU, servidores de tribunais de contas de estados e municípios, imprensa, servidores do Judiciários, do Legislativo e do Executivo.

Alguns resultados merecem destaque. Quando questionados se o TCU tem funcionários capacitados e dedicados, a resposta “concorda totalmente” atinge o índice de 46% na imprensa e de apenas 26% na sociedade. Por motivos óbvios, o índice sobe a 60% entre os servidores do próprio TCU.

Outra pergunta feita foi: o TCU tem êxito na fiscalização? A resposta “concorda totalmente” chega a 65% na imprensa e 56% entre os servidores do Judiciário – públicos que têm mais contato com o serviço do TCU. Mas para a sociedade, o índice chega apenas a 19%. Quando a questão é o sucesso no combate à corrupção, o Judiciário concorda totalmente em 61% das respostas e a imprensa em 57%, mas sociedade somente em 19%.

Há, ainda, outra pergunta que merece destaque: “o TCU é apenas político e não cumpre papel?”. A resposta “discorda totalmente” atinge 41% no Judiciário e 40% na imprensa. Já para a sociedade, o índice é de apenas 17%.

Para o mesmo rumo aponta pesquisa da disciplina Teoria e Análise da Corrupção, do curso de Ciência Política da Universidade de Brasília (Unb). A pesquisa serviu de base para a matéria “Brasileiro não sabe mais em quem confiar, indica pesquisa”, do Jornal do Brasil de 11 de dezembro de 2006. A matéria aponta que 55,1% dos entrevistados não conhecem as atribuições do TCU e entre os que conhecem, 39,6% não confiam no trabalho do tribunal.

Esses números mostram que aqueles que conhecem o trabalho do TCU (parte da imprensa e servidores do Judiciário, por exemplo) sabem identificar o aspecto positivo de sua atuação. Mas evidencia, também, a necessidade de a comunicação do TCU chegar mais perto da sociedade. A valorização do papel da comunicação dentro do órgão torna-se, assim, essencial. A responsabilidade da Ascom se torna ainda maior, no sentido de fazer o órgão perceber a importância da efetividade da comunicação.

5 – Conclusão

Muitos livros já foram escritos sobre assessoria de imprensa, comunicação pública e relacionamento com a mídia. E ainda há muito a aprender e debater sobre o tema. No entanto, há pelo menos três sugestões simples e práticas que podem auxiliar o TCU no processo de comunicação com a sociedade.

Vídeo institucional – A produção de um vídeo institucional voltado para a imprensa seria muito produtivo do ponto de vista midiático. O Tribunal já possui um vídeo usado em visitas monitoradas (normalmente de estudantes universitários de Direito). No entanto, a sugestão é sobre um vídeo que atenda às expectativas da imprensa, ao apresentar a missão do TCU e suas rotinas de trabalho, suas competências e alcance de jurisdição. Ainda há jornalistas que imaginam que existe relação de hierarquia entre os tribunais de contas dos estados e o da União.

O vídeo poderia conter imagens da fachada do prédio e de cada um dos ministros para serem usadas em matérias televisivas. É fácil para as redações de TV ter imagens dos ministros de Estado (como o da Fazenda ou da Saúde), mas é mais raro ter imagens de ministros de tribunais (como o STJ ou o TCU). Com a imagem do ministro na tela, para cobrir uma nota, por exemplo, a imagem do TCU se humaniza. Com a imagem do prédio, a imagem institucional do TCU se solidifica, pois chega mais perto do cidadão, que passa a ter uma referência física do órgão.

Media Training – Às vezes, ocorre a resistência de diretores, secretários e ministros do tribunal em falar com a imprensa. Boa parte dessa resistência se deve ao “receio” da imprensa, um certo desconforto ao falar com um repórter,

principalmente se de mídia eletrônica. Duarte (2003, p. 253), chama o *media training* de “Treinamento para fontes” e destaca que

é natural a falta de habilidade em lidar com repórteres, assim como não é incomum um entrevistado ficar nervoso ao enfrentar um microfone. O conhecimento sobre as peculiaridades do modo de produção da notícia, dos interesses da imprensa, a aptidão de lidar com uma câmara não são requeridas em praticamente nenhuma profissão e tendem a surgir apenas com a prática ou treino. O investimento em capacitação é uma das melhores maneiras de qualificar o relacionamento com a imprensa, porque ajuda a fonte a compreender e atender às necessidades do jornalista e a melhor aproveitar as oportunidades de exposição.

A utilização desse recurso fará com que o técnico ou o ministro a falar pelo TCU domine mais a situação, quebrando a resistência em falar com a imprensa. Quanto mais o TCU falar com a imprensa, maior a comunicação com a sociedade e melhor a transmissão da imagem de um órgão transparente. Além disso, o recurso do *media training* pode ajudar a mudança de postura das autoridades do tribunal em relação ao processo de comunicação.

Mudança de postura – esse não é um processo imediato, nem é resolvido em um passe de mágica. Mas é evidente que é necessária uma mudança de posição das autoridades do TCU em relação aos processos de comunicação. O órgão precisa valorizar mais a comunicação com a sociedade e o relacionamento com a imprensa. Esses recursos (vídeo institucional e *media training*) podem ser muito úteis nessa mudança de postura. Aí, torna-se de extrema importância a condução do processo pela Ascom, de usar todas as oportunidades para destacar a validade de uma alteração na postura do tribunal no que tange à comunicação.

Conforme previsto na Constituição Federal, no artigo 71, §4º, “o Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades”. Normalmente, esse é um ato meramente burocrático (com a disfunção do mecanicismo). Poderia ser convocada uma entrevista coletiva, para apresentação

desses relatórios para a imprensa. Seria uma grande pauta, ao menos a cada três meses. Gráficos e tabelas da atuação do TCU, número de prefeitos ou gestores condenados, supostos desvios de verba pública evitados pela atuação do tribunal, enfim, muitas informações que poderiam render várias matérias favoráveis à imagem do órgão. Outra situação propícia para a convocação de uma coletiva é o relatório de obras irregulares, que o TCU elabora anualmente. Da mesma forma, os ministros, procuradores ou secretários poderiam falar com a imprensa em casos de processos mais importantes, como aqueles que condenam gestores ou empresas conhecidas.

A elaboração de um plano de comunicação (já em andamento) pode ser essencial nessa conversão. A mudança de postura tende a ser um processo a médio prazo, mas certamente muito eficaz na comunicação do TCU com a sociedade.

Banco de fotos na internet – uma demanda corrente em assessorias de imprensa é por fotos de autoridades do órgão. O site do TCU poderia disponibilizar fotos dos ministros e secretários em qualidade técnica suficiente para reprodução em material impresso. Um simples *download* atenderia a possíveis demandas. O banco seria atualizado a cada ano, ou conforme as mudanças nos cargos. A rotina de atendimento a jornalistas seria otimizada.

Retirada da parte jurídica do *house-organ* – Como mencionado no item 4.1, o União dedica várias de suas páginas à publicação de sinopses e pautas das sessões das Câmaras e do Plenário do TCU. Esse tipo de publicidade já é feita no Diário Oficial da União (D. O. U) e no site do TCU. Em algumas situações, essa parte atinge mais de 20 páginas. O tamanho do diário pode comprometer a qualidade da leitura e não atingir o seu fim, já que o usuário pode se sentir desestimulado a ler um documento em PDF de 40 páginas por exemplo. A retirada

dessa parte não comprometeria a publicidade dos atos – já que o site e o D. O . U. já a fazem – e tornaria o documento menor e mais atrativo para ser lido.

Pra terminar

O Tribunal é um órgão de muita qualidade funcional e estrutural. A prova disso são os prêmios recebidos e os concursos cada vez mais concorridos. O TCU tem um papel importantíssimo dentro do aparato das instituições brasileiras. Ainda assim, haverá sempre um caminho a percorrer na busca de uma qualidade mais abrangente como órgão.

Um laurel ainda a conquistar é uma comunicação mais eficiente com o cidadão. Essa conquista perpassa necessariamente pela revisão de processos, por uma nova visão em relação aos procedimentos burocráticos e uma valorização maior da comunicação do órgão.

A Ascom tem, então, um papel de primazia no planejamento estratégico no que tange à comunicação. É preciso uma comunicação valorizada e de qualidade.

Quando um órgão governamental assume uma comunicação mais transparente e constante com a sociedade está reconhecendo o seu papel como instituição e valorizando o cidadão, que é o fim último do Estado.

Bibliografia

ARAÚJO, E. R.; SOUZA, E. C. **Obras Jornalísticas**. Uma síntese. Brasília: Vestcon, 2003.

BRANDÃO, Elizabeth P. B. Significados e história da Comunicação Pública. **Revista Estudos de Jornalismo & Relações Públicas**, ano 4, nº 8, dez. 2006. São Bernardo do Campo: Metodista 2006

BRASIL. **Constituição** (1988), 25. ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2005.

BRASIL. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília: Secretaria-Geral de Administração do TCU, 2003

BRASIL. **Lei 8.443/1992 - Lei Orgânica do TCU**. Brasília: SPG Segedam TCU, 1992.

BRASILEIRO NÃO SABE em quem confiar, indica pesquisa. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 11 dez. 2006, p. D3.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**, 7. ed., São Paulo: Campus, 2004.

CURSO CAPACITA mais de 90 conselheiros. **União**, Brasília, 25 mai. 2007.

DUARTE, J. **Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia**, 2. ed. São Paulo, Atlas, 2003.

KUNSCH, M. M. K.. **Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada**, 2. ed. São Paulo: Summus, 2002

LOPES, Boanerges. **O que é Assessoria de Imprensa**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MONTEIRO, Graça França. Em busca da singularidade da Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Editora Atlas, 2007

PESQUISA DE IMAGEM e conhecimento sobre a atuação do TCU, **Chechon Pesquisa**, maio de 2006

RABAÇA, C. A.; BARBOSA, G. G. **Dicionário de Comunicação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

ROCHA, R. **Minidicionário Ruth Rocha**. São Paulo: Scipione, 1995.

SERVIDORES DO TCU terão reajuste salarial de 15%. **Correio Braziliense**, Brasília, 13 dez. 2006, 1º Caderno, p. 16.

TCU DEFLAGRA Operação Estradas. **União**, Brasília, p. 1, 25 jan. 2006.

TCU ENTREGA LISTA de inelegíveis ao TSE. **União**, Brasília, p. 1, 04 jul. 2006.

TCU RECEBE Prêmio Nacional da Gestão Pública. **União**, Brasília, p. 1 a 3, 22 fev. 2005.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2006

<http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,208335&_dad=portal&_schema=PORTAL>. Acesso em: 09 jul. 2007.

<http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,406598&_dad=portal&_schema=PORTAL>. Acesso em: 09 jul. 2007.

<http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,696532&_dad=portal&_schema=PORTAL>. Acesso em: 09 jul. 2007.