

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA**

GABRIELA LIRA BORGES

**INSTRUMENTOS DE DIÁLOGO ENTRE MUNICÍPIOS E CIDADÃOS - ANÁLISE
SOBRE A CONDIÇÃO DE DIÁLOGO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES COM
MENOR E MAIOR ÍNDICE DE GOVERNANÇA MUNICIPAL**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2020

GABRIELA LIRA BORGES

**INSTRUMENTOS DE DIÁLOGO ENTRE MUNICÍPIOS E CIDADÃOS - ANÁLISE
SOBRE A CONDIÇÃO DE DIÁLOGO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES COM
MENOR E MAIOR ÍNDICE DE GOVERNANÇA MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Governança Pública. Área de concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Carlos Vicentin

CURITIBA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Borges, Gabriela Lira

Instrumentos de diálogo entre municípios e cidadãos [recurso eletrônico] : análise sobre a condição de diálogo dos municípios paranaenses com menor e maior índice de governança municipal / Gabriela Lira Borges.-- 2020.

1 arquivo texto (127 f.): PDF; 2,20 MB.

Modo de acesso: World Wide Web

Título extraído da tela de título (visualizado em 19 jun. 2020)

Texto em português com resumo em inglês

Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2020

Bibliografia: f. 98-103.

1. Administração pública - Dissertações. 2. Governança pública. 3. Administração municipal - Paraná. 4. Cidadania. 5. Cidadãos. 6. Comunicação na administração pública - Paraná - Indicadores. 7. Comunicação na administração pública - Estatísticas. 8. Redes sociais on-line - Administração pública. I. Vicentin, Ivan Carlos. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 23 -- 351



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO Nº 123

A Dissertação de Mestrado intitulada **Instrumentos de diálogo entre municípios e cidadãos – Análise sobre a condição de diálogo dos municípios paranaenses com menor e maior índice de governança municipal**, defendida em sessão pública pelo(a) candidato(a) **Gabriela Lira Borges**, no dia 28 de maio de 2020, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração **Planejamento Público e Desenvolvimento**, linha de pesquisa **Governança Pública e Desenvolvimento**, e aprovada em sua forma final, pelo Programa de Pós-Graduação em **Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ivan Carlos Vicentin – UTFPR (Presidente)

Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira – UTFPR

Prof. Dr. Antoninho Caron – FAE

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, ____ de _____ de 20 ____.

Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

RESUMO

BORGES, Gabriela Lira. **Instrumentos de diálogo entre municípios e cidadãos** - análise sobre a condição de diálogo dos municípios paranaenses com menor e maior índice de governança municipal. 127 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2020.

A presente pesquisa identificou a Comunicação Pública como um dos principais instrumentos para a boa Governança Pública na medida em que a comunicação viabiliza a transparência, o controle e a participação. Identificou também que, na atualidade, o conceito de Comunicação Pública não se limita à divulgação unilateral de informações pelo Estado, mas deve permitir o efetivo diálogo entre Administração e administrados. Considerando a comunicação como essencial à boa Governança Pública e o diálogo como um aperfeiçoamento da comunicação, este estudo investigou a condição de diálogo entre Estado e cidadãos, buscando verificar se pode ser estabelecida alguma relação entre o nível de diálogo e o nível de Governança Pública. Como parâmetro para o nível de governança, foi utilizado o índice de governança municipal elaborado pelo Conselho Federal de Administração – IGM-CFA. Como parâmetro para o nível de diálogo, foi fixado um critério considerando a quantidade de interações obtidas com municípios paranaenses, por meio dos canais eletrônicos *Facebook* e *e-mail*. No referencial teórico, foram abordados os conceitos de governança passando por sua origem na esfera privada até sua aplicação à esfera pública no Brasil. Na sequência, foi apresentado o conceito de Comunicação Pública, abordada sua relação com publicidade e transparência, formulado o conceito de diálogo para os fins do trabalho, apresentada a relevância da comunicação digital para a esfera pública e por fim apresentadas as características gerais do IGM-CFA. A pesquisa foi classificada como aplicada e descritiva e utilizou como delineamento o estudo de caso múltiplos. Quanto às técnicas para atingimento dos objetivos, foram realizadas: a) cinco questões para cem municípios paranaenses e conforme a quantidade de respostas obtidas, o município teve seu nível de diálogo classificado entre inexistente e ótimo, conforme escala desenvolvida para a presente pesquisa; b) questionamento a gestores a fim de colher sua impressão sobre as principais dificuldades para o desenvolvimento do diálogo entre municípios e cidadãos e c) uma vez identificado o nível de diálogo nos municípios selecionados, analisou-se possível relação entre o índice de governança municipal e o índice de diálogo, constatando-se que, embora seja expressiva a ausência de diálogo tanto para municípios com menor nível de governança quanto entre os de piores níveis, existe uma condição melhor de diálogo para os municípios com maior IGM, o que pode indicar que uma melhor condição de governança repercute positivamente na condição de diálogo. Quanto à impressão dos gestores, a maioria das respostas foi no sentido de que a própria população não costuma buscar o diálogo por canais eletrônicos disponibilizados pelos municípios. Objetivando melhor compreender os resultados, foram analisados também PIB *per capita* e população dos municípios que obtiveram desempenho ótimo de diálogo, constatando-se que não existe relação entre um melhor PIB *per capita* e uma melhor condição de diálogo, porém

que, municípios com população menor obtiveram melhor desempenho quanto ao diálogo com seus munícipes, por meio dos canais eletrônicos *Facebook* e *e-mail*.

Palavras-chave: Governança pública. Comunicação Pública. Diálogo.

ABSTRACT

BORGES, Gabriela Lira. **Instruments of dialogue between municipalities and citizens** - analysis on the dialogue condition of paranaense municipalities with lower and largest municipal governance index. 127 f. Dissertation (Master in Planning and Public Governance) – Postgraduate Program in Planning and Public Governance (PPGGP), Federal Technological University of Paraná (UTFPR), Curitiba, 2020.

The present research identified Public Communication as one of the main instruments for good Public Governance to the extent that communication enables transparency, control and participation. He also identified that, at present, the concept of Public Communication is not limited to the unilateral disclosure of information by the State, but must allow for an effective dialogue between Administration and administrators. Considering communication as essential to good Public Governance and dialogue as an improvement of communication, this study investigated the condition of dialogue between State and citizens, seeking to verify whether any relationship can be established between the level of dialogue and the level of Public Governance. As a parameter for the level of governance, the municipal governance index prepared by the Federal Council of Administration - IGM-CFA was used. As a parameter for the level of dialogue, a criterion was set considering the amount of interactions obtained with municipalities in Paraná, through the electronic channels Facebook and e-mail. In the theoretical framework, the concepts of governance were approached, from their origin in the private sphere to their application to the public sphere in Brazil. Then, the concept of Public Communication was presented, its relationship with advertising and transparency was addressed, the concept of dialogue was formulated for the purposes of the work, the relevance of digital communication for the public sphere was presented and finally the general characteristics of IGM- CFA. The research was classified as applied and descriptive and used the design of multiple case studies. As for the techniques for achieving the objectives, the following questions were asked: a) five questions for one hundred municipalities in Paraná and according to the number of responses obtained, the municipality had its level of dialogue classified between nonexistent and excellent, according to the scale developed for the present research; b) questioning managers in order to get their impression about the main difficulties for the development of dialogue between municipalities and citizens and c) once the level of dialogue in the selected municipalities was identified, a possible relationship between the municipal governance index and the dialogue index, noting that, although there is a significant lack of dialogue both for municipalities with a lower level of governance and among those with worse levels, there is a better condition for dialogue for municipalities with a higher IGM, which may indicate that a better governance condition has a positive effect on the condition of dialogue. As for the impression of the managers, most of the responses were in the sense that the population itself does not usually seek dialogue through electronic channels provided by the municipalities. In order to better understand the results, GDP per capita and population of the municipalities that obtained an optimal dialogue performance were also analyzed, noting that there is no relationship

between a better GDP per capita and a better dialogue condition, however, municipalities with a smaller population achieved better performance in terms of dialogue with their citizens, through the electronic channels Facebook and e-mail.

Keywords: Public governance. Public communication. Dialogue.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - PREFEITURAS QUE POSSUEM <i>WEBSITE</i> – TOTAL (2015 E 2017)	
TOTAL DE PREFEITURAS COM ACESSO À INTERNET	57
GRÁFICO 2 - PREFEITURAS QUE DISPONIBILIZARAM FORMAS DE CONTATO COM O CIDADÃO NOS ÚLTIMOS 12 MESES, POR TIPO DE CONTATO - TOTAL (2015 E 2017)	58
GRÁFICO 3 - CANAIS DE COMUNICAÇÃO MUNICÍPIOS DE MAIOR IGM-CFA PARANÁ	72
GRÁFICO 4 - CANAIS DE COMUNICAÇÃO MUNICÍPIOS DE MENOR IGM-CFA DO PARANÁ.....	73
GRÁFICO 5 - CANAIS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICOS MUNICÍPIOS DE MAIOR IGM-CFA DO PARANÁ	74
GRÁFICO 6 - CANAIS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICOS MUNICÍPIOS DE MENOR IGM-CFA DO PARANÁ.....	75
GRÁFICO 7 - NÍVEIS DE DIÁLOGO POR <i>FACEBOOK</i> DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM	88
GRÁFICO 8 - NÍVEIS DE DIÁLOGO POR <i>E-MAIL</i> DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM	89
GRÁFICO 9 - RESULTADOS NÍVEIS DE DIÁLOGO PELO <i>FACEBOOK</i> DOS MUNICÍPIOS COM MENOR IGM	90
GRÁFICO 10 - RESULTADOS DOS NÍVEIS DE DIÁLOGO POR <i>E-MAIL</i> DOS MUNICÍPIOS COM MENOR IGM	91

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - DEFINIÇÕES DE GOVERNANÇA CORPORATIVA	25
QUADRO 2 - MARCOS CONSTRUTIVOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA - FOCO E VALORES	28
QUADRO 3 - DEFINIÇÕES DE GOVERNANÇA PÚBLICA	33
QUADRO 4 - OBRAS DE REFERÊNCIA SOBRE COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	39
QUADRO 5 - ACEPÇÕES DA EXPRESSÃO COMUNICAÇÃO PÚBLICA	42
QUADRO 6 - MATRIZ DE ANÁLISE	69
QUADRO 7 - NÍVEIS DE DIÁLOGO	70
QUADRO 8 - NÍVEIS DE DIÁLOGO	77
QUADRO 9 - MUNICIPIOS COM MAIOR IGM	77
QUADRO 10 - TRANSCRIÇÃO DAS RESPOSTAS OBTIDAS POR <i>FACEBOOK</i> E <i>E-MAIL</i>	84

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - MUNICÍPIOS PARANAENSES - 50 MAIORES E 50 MENORES IGM-CFA.....	64
TABELA 2 - MUNICÍPIOS MAIOR IGM/FACEBOOK/DESEMPENHO ÓTIMO	79
TABELA 3 - MUNICÍPIOS MAIOR IGM/E-MAIL/DESEMPENHO ÓTIMO	80
TABELA 4 - MUNICIPIOS COM MENOR IGM	80
TABELA 5 - MUNICIPIOS MENOR IGM/FACEBOOK/DESEMPENHO ÓTIMO.....	81
TABELA 6 - MUNICÍPIOS MENOR IGM/E-MAIL/DESEMPENHO ÓTIMO.....	82
TABELA 7 - LEVANTAMENTO DE IGM, NÍVEL DE DIÁLOGO, PIB <i>PER CAPITA</i> E POPULAÇÃO	86
TABELA 8 - RESULTADOS NÍVEIS DE DIÁLOGO DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM.....	88
TABELA 9 - RESULTADOS NÍVEIS DE DIÁLOGO DOS MUNICÍPIOS COM MENOR IGM	90
TABELA 10 - SÍNTESE DOS RESULTADOS DE AUSÊNCIA DE DIÁLOGO E NÍVEL ÓTIMO DE DIÁLOGO	91

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 CONTEXTO E QUESTÃO DE PESQUISA	14
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA.....	17
1.2.1 Objetivo Geral	17
1.2.2 Objetivos Específicos	17
1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO.....	18
1.4 ADERÊNCIA À LINHA DE PESQUISA DO PROGRAMA.....	22
2 REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1 GOVERNANÇA CORPORATIVA E GOVERNANÇA PÚBLICA	24
2.1.1 Governança Corporativa	24
2.1.2 Governança Pública	31
2.2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA	35
2.2.1 Considerações sobre Transparência, Publicidade e Comunicação Pública.....	35
2.2.2 Comunicação Pública - Arcabouço Teórico	38
2.2.3 Diálogo como Aperfeiçoamento da Comunicação Pública e Contributo para a Boa Governança	47
2.2.3.1 Caracterização do diálogo.....	47
2.2.3.2 Da contribuição do diálogo para a boa governança	49
2.2.4 Comunicação Pública Digital – a importância da internet para a comunicação entre Estado e cidadãos.....	54
2.3 CARACTERÍSTICAS DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA MUNICIPAL (IGM-CFA).....	59
3 METODOLOGIA	60
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	60
3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	63
3.3 COLETA DE DADOS	65
4 RESULTADOS	72
4.1 CANAIS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICOS UTILIZADOS PELAS PREFEITURAS DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ COM MAIORES E MENORES ÍNDICES DE GOVERNANÇA (IGM-CFA)	72

4.2	A COMUNICAÇÃO EXISTENTE ENTRE O PODER PÚBLICO MUNICIPAL E OS MUNÍCIPES, POR MEIO DOS CANAIS ELETRÔNICOS COMO DIÁLOGO	76
4.3	PERCEPÇÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS SOBRE AS DIFICULDADES PARA O ESTABELECIMENTO DE DIÁLOGO COM OS MUNÍCIPES POR MEIO DOS CANAIS ELETRÔNICOS	83
4.4	EXISTÊNCIA DE RELAÇÃO ENTRE ÍNDICE DE GOVERNANÇA E A EXISTÊNCIA DE DIÁLOGO POR INTERMÉDIO DOS CANAIS ELETRÔNICOS MUNICIPAIS	88
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
5.1	LIMITAÇÕES DO ESTUDO	96
5.2	SUGESTÕES DE ESTUDOS FUTUROS	97
	REFERÊNCIAS	98
	APÊNDICE A - CANAIS DE COMUNICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES COM POPULAÇÃO SUPERIOR A VINTE MIL HABITANTES.....	104
	APÊNDICE B - CANAIS DE COMUNICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM-CFA E MENOR IGM-CFA DO ESTADO DO PARANÁ.....	107
	APÊNDICE C - CANAIS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICOS DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM-CFA E MENOR IGM-CFA DO ESTADO DO PARANÁ	111
	APÊNDICE D - QUESTIONAMENTOS AOS MUNICÍPIOS PARA VERIFICAÇÃO DE DIÁLOGO	115
	APÊNDICE E - NÍVEL DE DIÁLOGO DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM-CFA E MENOR IGM-CFA DO ESTADO DO PARANÁ CONFORME CANAL DE COMUNICAÇÃO	116
	APÊNDICE F - RELATÓRIO TÉCNICO ANALÍTICO SOBRE A CONDIÇÃO DE DIÁLOGO EXISTENTE NAS PREFEITURAS MUNICIPAIS NO ESTADO DO PARANÁ	118

1 INTRODUÇÃO

Muito se fala sobre a crescente importância da internet para o aperfeiçoamento das relações entre cidadãos e Estado. Pesquisas oficiais, cujos resultados encontram-se referidos ao longo deste trabalho, comprovam que, de fato, o Poder Público aderiu à “*sociedade digital*” e hoje está presente na internet seja por meio de suas páginas oficiais seja por meio das diversas redes sociais. Demais disso, é crescente o uso da internet para serviços públicos, a exemplo do pagamento de tributos.

A recente pesquisa TIC, de 2017, identifica também o potencial das redes sociais como plataformas de interação e comunicação entre cidadãos e Administração Pública, inclusive em municípios com população inferior a vinte mil habitantes. Nesse sentido, a referida pesquisa registrou que as redes sociais estão presentes em 66% dos municípios com até dez mil habitantes e 80% dos municípios com população entre dez mil e cem mil habitantes.

No Estado do Paraná, pesquisa realizada durante este estudo (Apêndice A), identificou que, dos municípios com população superior a vinte mil habitantes – que correspondem a oitenta e uma cidades – 53 prefeituras possuem canal no *Youtube*, 34 possuem conta no *Instagram*, 26 se utilizam do *Twitter* e 81 possuem página no *Facebook*, o que demonstra a presença dos entes públicos municipais tanto na internet quanto nas redes sociais.

Diante do cenário apresentado, entretanto, questiona-se se o Poder Público, de fato, faz uso da internet para dialogar com a sociedade ou se a aparente inserção no mundo digital tem cunho meramente formal e protocolar. Assim, a questão central a ser investigada neste trabalho é se existe efetivo diálogo entre municípios e seus cidadãos pelos canais digitais que disponibilizam.

Investigar a condição de diálogo é relevante na medida em que se vislumbra a comunicação como instrumento essencial para viabilizar pilares da boa Governança Pública, quais sejam, a transparência, o controle e a participação.

Para a investigação, foram selecionados cem municípios paranaenses classificados segundo seu Índice de Governança Municipal (IGM) – índice este desenvolvido pelo Conselho Federal de Administração, que atribui nota aos

municípios brasileiros segundo condições de Governança Pública. Os cem municípios paranaenses foram divididos em dois grupos, os 50 com maior IGM e os 50 com menor IGM e quanto a estes foi investigado o nível de diálogo.

Para investigar o nível de diálogo foi desenvolvido um critério tendo em vista a quantidade de interações obtidas com cada município. Assim, foram elaboradas cinco perguntas, aplicadas aos cem municípios, pelos canais digitais considerados de maior relevância – *Facebook* e *e-mail* e registradas quantas perguntas foram respondidas. A partir dessas respostas, os municípios foram identificados como tendo nível mínimo, médio, máximo de diálogo ou ainda como não tendo qualquer diálogo ou comunicação, ou tendo apenas comunicação.

Após esta análise, foi verificado se existiria alguma relação entre o nível de diálogo e o IGM-CFA.

Em complemento, foi questionado aos gestores municipais qual sua percepção quanto à condição de diálogo entre municípios e cidadãos, apontando a principal dificuldade para o estabelecimento de diálogo, segundo sua percepção.

Este capítulo apresenta o contexto e questão da pesquisa, seus objetivos geral e específicos, assim como a justificativa e relevância do estudo, bem como demonstra a aderência deste trabalho à linha de pesquisa do Mestrado de Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

1.1 CONTEXTO E QUESTÃO DE PESQUISA

No âmbito das corporações, a separação entre gestão e propriedade acarreta problemas decorrentes do descompasso entre as decisões adotadas pelos gestores/administradores e os sócios/proprietários.

Diante desses problemas, e à luz do cenário empresarial norte americano e britânico, Jensen e Meckling (1976) desenvolveram a Teoria da Firma ou Teoria da Agência segundo a qual administradores tendem a adotar decisões que priorizam atender seus próprios interesses (melhores salários, estabilidade, etc.) descurando de seu dever de diligenciar pelo êxito da empresa. Para solucionar tal problema, sugeriram uma série de medidas voltadas a minimizar os conflitos existentes na relação de agência, a fim de assegurar que as ações dos administradores estejam

alinhadas aos interesses dos sócios e da empresa. A esse conjunto de medidas denominaram Governança Corporativa (IBGC, 2018).

Diversas foram as entidades e autores que têm se dedicado a definir contornos e conteúdo para o conceito de Governança Corporativa. Em que pese existirem alguns aspectos distintos, Oliveira e Pisa (2015) registram a presença constante de alguns valores atrelados à ideia de governança, quais sejam: transparência, ética, equidade, obediência às leis e regulamento, bem como a obrigação de prestar contas.

No Brasil, verifica-se uma crescente preocupação com a governança, o que se denota pela criação de instituto especificamente voltado a fomentar a implementação de boas práticas de governança, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Este Instituto, já nos idos de 1995, concebeu o primeiro Código de Boas Práticas de Governança Corporativa que é apontado, juntamente com a Cartilha da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), como um documento de referência sobre a matéria no Brasil (AMARAL, 2016).

Na esfera pública, é possível identificar semelhante relação àquela tratada pela Teoria da Agência, porém, protagonizada pelos cidadãos e pelo Estado em virtude da delegação que aqueles fazem a este para que administre os interesses coletivos. Diante de tal similitude, os princípios da Governança Corporativa têm sido transpostos para a esfera pública a fim de assegurar uma atuação mais eficiente do Estado, garantindo que suas ações revertam em benefício aos cidadãos. Trata-se da Governança Pública.

Nesse sentido, podem ser mencionados vários atos do Legislativo, como a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar n.º 101/2000, a Lei Complementar n.º 131/2009 – conhecida como Lei da Transparência, a Lei n.º 12527/2011 - Lei de Acesso da Informação, a Lei n.º 12.846/2013 - Lei Anticorrupção, a qual estabelece sanções para empresas que pratiquem atos censuráveis contra a Administração Pública, e, mais recentemente, a Lei das Estatais – Lei n.º 13.303 de 2016, que fixou diretrizes sobre governança para as empresas estatais, com forte enfoque em regras sobre transparência, gestão de riscos e controle interno (*compliance*).

Também o Tribunal de Contas da União, que ocupa a mais alta instância de controle dos atos da Administração Pública Federal no Brasil, lançou, em 2014, seu

Referencial Básico de Governança, documento que objetivou fomentar a implementação das boas práticas de governança no âmbito da Administração Pública.

Seja quando aplicada à esfera privada seja quando aplicada à esfera pública, ressaltando-se evidente que a boa governança encontra-se indissociavelmente ligada às ideias de transparência e controle com o objetivo de compatibilizar os atos dos gestores (sejam administradores privados ou gestores públicos) com os titulares dos direitos administrados (sejam eles os sócios proprietários ou os cidadãos, se considerada a seara pública).

Diante desse cenário é que se evidencia a relevância da comunicação como um instrumento imprescindível para que os mecanismos de governança ganhem concretude, uma vez que será por meio dela que quem administra compartilhará informações, sendo também no exercício de comunicação que quem controla se manifestará sobre o que lhe for informado, pontuando o que lhe parecer equivocado.

Assim, atrelado ao crescimento da relevância da Governança Pública, identifica-se também o desenvolvimento do conceito de Comunicação Pública a qual, neste momento, sinteticamente, pode ser compreendida como aquela que “diz respeito à troca e à partilha de informações relevantes ao indivíduo na vida em sociedade”. (ROSSO; SILVESTRIN, 2013, p.234).

Para além da mera divulgação institucional, atualmente, compreende-se que a Comunicação Pública não deve se limitar à disponibilização de informações, devendo também permitir a interação entre os diversos atores envolvidos e o intercâmbio de informações (NOVELLI, 2006).

Nesse contexto, exsurge, então, a relevância de um dos aspectos do processo comunicação, qual seja o diálogo, compreendido como a interação voltada ao entendimento (HASWANI, 2013).

Registre-se que a relação do diálogo com a Governança Pública já foi identificada pela *International Federation of Accountants* (IFAC), consoante registrado do Referencial Básico de Governança do TCU (2014). Nessa linha, o referencial do TCU informa que a compilação realizada pela IFAC apontou que a boa governança no setor público visa não apenas garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos ou assegurar a transparência mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos

envolvidos, mas também permite ao poder público dialogar com e prestar contas à sociedade (BRASIL, TCU, 2014).

Diante desse cenário, e considerando ainda que: a) devido às atribuições constitucionais que lhe foram outorgadas, relacionadas às questões locais (art. 30, CF), o município tem protagonismo no desenvolvimento social devendo por isso ser impactado pelas boas práticas de governança; b) a comunicação por canais eletrônicos é uma realidade para o Poder Público (87% por cento dos municípios tem página na internet, segundo pesquisa do IBGE - Munic 2014); e c) os estudos sobre Comunicação Pública enfocam a comunicação de um modo geral, sem enfoque específico no tema diálogo, chegou-se à seguinte questão de pesquisa:

“Qual a condição de diálogo existente entre as prefeituras municipais do Estado do Paraná e seus municípios por intermédio de canais eletrônicos”?

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Para responder à questão de pesquisa referida no item 1.1 foram definidos como elementos norteadores um objetivo geral e quatro objetivos específicos cujo atendimento norteia o desenvolvimento do estudo.

1.2.1 Objetivo Geral

Constatar a condição de diálogo existente nas prefeituras municipais do Estado do Paraná com menores e maiores índices de governança e seus municípios por intermédio de canais eletrônicos.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Elencar e classificar os canais de comunicação eletrônicos utilizados pelas prefeituras dos municípios do Paraná com maiores e menores índices de governança (IGM-CFA);
- b) Estudar se a comunicação existente entre o Poder Público municipal e os municípios, por meio dos canais eletrônicos, pode ser qualificada como diálogo;

- c) Verificar, mediante questionário, a percepção dos gestores municipais sobre as dificuldades para o estabelecimento de diálogo com os munícipes por meio dos canais eletrônicos;
- d) Verificar a existência de relação entre índice de governança e a existência de diálogo por intermédio dos canais eletrônicos municipais;
- e) Elaborar um relatório técnico analítico sobre a condição de diálogo existente nas prefeituras municipais do Estado do Paraná.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Muitos autores consideram que o debate sobre a governança foi impulsionado por condições criadas pela aplicação da filosofia gerencial denominada *new public management*, a qual propala a aplicação dos modelos de gestão da iniciativa privada ao setor público (PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007)¹.

De acordo com Slomski (2008, p.159), quanto aos valores, a nova gestão pública enfatiza: o cidadão como um cliente em foco, a necessidade de dar sentido

¹ Pieranti, Rodrigues e Peci (2007) registram que diversos autores, como por exemplo Peters e Pierre (1998), Prats e Catalá (2006), apesar de reconhecerem que os instrumentos da *new public management* viabilizaram a criação da base material para difusão de mecanismos de governança, apontam relevantes diferenças conceituais entre os dois movimentos. Tais distinções foram bem sintetizadas por Matias-Pereira (2010):

“a) governança é um conceito essencialmente democrático: a redução do Estado como consequência das reformas neoliberais pode ter diminuído seu peso e transformado seu papel, mas o aumento das parcerias com o setor privado e com o terceiro setor também é impulsionado pela crescente pressão da sociedade. A NPM é ideologicamente marcada pelo neoliberalismo e busca tornar as organizações públicas similares às privadas, reconhecendo apenas a diferença no produto a ser entregue. A governança reconhece a importância das organizações públicas na rede de articulação com o privado; b) governança tem foco interorganizacional: diferentemente da NPM, cujo principal foco são as práticas intraorganizacionais, a governança estimula as redes interorganizacionais, como formas alternativas para o alcance do interesse público. O setor público é responsável pelo controle político e pelo desenvolvimento de estratégias que sustentam a capacidade de ação do governo. A NPM busca mudar o setor público, tornando-o próximo ao privado; c) governança sustenta-se em bases ideológicas diferenciadas da NPM: a governança é maleável em diferentes contextos ideológicos ou culturais. De fato, redes interorganizacionais, intersetoriais e gestão integrada podem ser implementadas gradativamente, em diversos contextos socioculturais, adaptando-se às suas características. Já a NPM sustenta-se pela ideologia neoliberal e busca a penetração das forças do mercado no setor público; d) não existe um modelo único de governança: diferentemente do modelo burocrático, a governança não pretende ser um modelo organizativo e funcional de validade universal. A governança é multifacetada e plural, busca eficiência adaptativa e exige flexibilidade, experimentação e aprendizagem via prova e erro.”

claro da missão da organização pública, de delegar autoridades, de substituir normas por procedimentos, expor operações de governo à concorrência, elaborar orçamentos com base em resultados, procurar soluções no mercado e não apenas administrativamente, além de medir o sucesso do governo pelo cidadão.

Alinhada a este cenário, a Governança Pública pode ser compreendida como um sistema de valores pelo qual as organizações são dirigidas e controladas, dentro do qual não se admite a sobreposição de interesses pessoais sobre a boa gestão, sendo que “esse comportamento deve estar apoiado nos princípios da transparência (*disclosure*), equidade (*fairness*), prestação de contas (*accountability*), cumprimento de leis (*compliance*) e ética”. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.125). No novo panorama da nova gestão pública e da Governança Pública, o cidadão é considerado o destinatário principal das ações estatais e como tal deve poder contribuir e controlar a atuação governamental. Nesse contexto, a Comunicação Pública ganha relevância na medida em que será por meio dela que o Estado se colocará à exposição da sociedade (transparência) para que esta contribua com suas decisões, e para que exerça o controle e aferição de êxito de suas ações (*accountability*). Nesse cenário, a Comunicação Pública exsurge como um instrumento para a boa governança, tal como reconhecido por Novelli (2006, p.85).

o processo de comunicação que ocorre entre as instituições públicas e a sociedade e que tem por objetivo promover a troca ou compartilhamento das informações de interesse público, passa a desempenhar um papel importante de mediação para as práticas de boa governança.

No mesmo sentido, é o posicionamento de Matos (2006, p.06) que enfatiza o papel da Comunicação Pública como instrumento de participação e governança, devendo ser “pensada como um processo político de interação no qual prevalecem a expressão, a interpretação e o diálogo construídos em uma esfera pública inclusiva e participativa”.

Das lições teóricas acima citadas, extrai-se não apenas a relevância da Comunicação Pública como instrumento para a boa governança, mas ressaltou também, de forma inequívoca, o viés de interatividade presente no atual conceito de Comunicação Pública.

Nessa linha, segundo Duarte (2012, p.64) atualmente, o conceito de Comunicação Pública não se restringe à disponibilização de informações pelo Estado aos cidadãos, mas abrange também o direito de compreender o conteúdo das informações disponibilizadas e, principalmente, a “possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente”. (DUARTE, 2012, p.64).

Assim, o diálogo público - caracterizado como a interação entre cidadãos e poder público orientada para entendimento - constitui característica essencial para a efetividade da Comunicação Pública.

Nesse quadro, em que se reconhece a Comunicação Pública como um instrumento de boa governança, na medida em que permite a concretização da transparência e da prestação de contas responsável e tendo em conta que, para que seja efetiva, a Comunicação Pública deve englobar o diálogo entre Estado e cidadãos, torna-se relevante investigar a condição de diálogo existente entre prefeituras e seus municípios.

Quanto à opção de estudar o diálogo em âmbito municipal, pertinente esclarecer que esta decorre do fato de que se reconhece o município como núcleo central do desenvolvimento social e que, como tal, precisa ser impactado pelas boas práticas de governança.

Nesse sentido, registra-se que os municípios foram erigidos a entes federativos autônomos pela Constituição Federal de 1988, cabendo-lhes gerenciar assuntos de interesse local. Para tanto, o legislador constitucional dotou os municípios de receitas próprias, assegurou participação em receitas federais e estaduais, conferindo-lhe também a capacidade de auto-organização por meio de Lei Orgânica. Ainda, em virtude de seu caráter autônomo, o município detém capacidade de autogoverno, uma vez que elege, de forma direta, seu prefeito, e capacidade de autoadministração, exercida mediante competências administrativas, tributárias e legislativas conferidas pela Constituição.

Assim, a questão da governança em âmbito municipal ganha vulto tendo em vista a proeminência do município no trato das questões sociais que mais diretamente impactam sobre o cotidiano do cidadão.

No que se refere à opção pelo estudo do diálogo mediante canais eletrônicos, existem argumentos legais e sociais que justificam tal escolha.

Nesse sentido, Silva (2016, p.24-25) destaca a Lei Complementar n.º 131/2009 – conhecida como Lei da Transparência - como marco legal sobre o tema. Referida Lei alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n.º 101/2000, acrescentando ao inciso II do parágrafo único do art. 48, texto positivando a necessidade de “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”.

Quanto ao aspecto social considerado, Silva (2016, p.24-25) registra que, em pesquisa sobre o Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros (MUNIC) de 2014, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constatou que 88,7% das prefeituras municipais no Brasil possuem página na internet. A mesma pesquisa, em 2012, identificou que 74,5% dos municípios tinham página na internet.

Ressai, portanto, evidente a relevância dos canais eletrônicos como meios de comunicação entre prefeituras e cidadãos.

Por fim, considerando o impacto da Comunicação Pública e do diálogo para a boa governança, faz-se pertinente pesquisar o diálogo entre cidadãos e municípios atrelado a seu índice de governança.

Assim, optou-se pela utilização do Índice de Governança Municipal (IGM-CFA), desenvolvido pelo Conselho Federal de Administração (CFA), o qual, respeitadas suas (de)limitações, mensura a governança para municípios brasileiros, a partir de dados extraídos de bases públicas como Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento e o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil (DATASU), enfocando três dimensões: Finanças, Gestão e Desempenho (CFA, 2019).

A dimensão fiscal considera os indicadores gastos per capita (saúde e educação) e índice Firjan de gestão fiscal. Na dimensão qualidade de gestão foram escolhidos como indicadores: a) terceirização de serviços básicos, b) informatização, c) articulação institucional, d) planejamento urbano, e) transparência, f) servidores, e g) comissionados. Na dimensão desempenho foram escolhidos

como indicadores: a) qualidade habitacional, b) vulnerabilidade, c) atendimento médico, d) educação, e) mortalidade infantil e f) IDHM.

Em sua primeira versão, em 2016, o IGM-CFA apresentou nota para mais de 3.300 municípios, abrangendo cerca de 60% do total de municípios brasileiros. Em sua segunda versão, o IGM apresenta notas para 2.431 municípios, sendo que a redução em relação à versão anterior do índice decorreu principalmente da inclusão de dois novos indicadores, nos quais nem todos os municípios possuíam dados.

A opção pela utilização deste Índice considerou o enfoque específico em municípios brasileiros bem como a atualidade de seus resultados tendo em vista que sua última versão é de 2017.

1.4 ADERÊNCIA À LINHA DE PESQUISA DO PROGRAMA

O Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná tem como área de concentração o planejamento público e desenvolvimento (PGP, 2018).

A ideia central dessa área de concentração é que um projeto de desenvolvimento deve estar assentado em um planejamento por meio do qual se identifique a sociedade, seus objetivos e os meios para atingi-los, informações estas que orientarão a definição de políticas públicas, as quais, uma vez definidas, serão implementadas mediante processo de gestão e governança.

Nesse contexto, a área de concentração: planejamento público e desenvolvimento abrange o planejamento público, o desenvolvimento e a governança se desdobrando em duas linhas de pesquisa, quais sejam, a) Governança Pública e Desenvolvimento; e b) Planejamento e Políticas Públicas.

A linha de pesquisa Governança Pública e Desenvolvimento enfoca dois projetos estruturantes: 1) a Governança Pública como Contribuição para o Planejamento e Desenvolvimento e 2) Planejamento Governamental, Gestão e Inovação para o Desenvolvimento Territorial.

A linha de pesquisa Planejamento e Políticas Públicas, por sua vez, aborda: a) Planejamento e Sustentabilidade: Agentes, Conflitos e Território e b) Políticas Públicas em Perspectiva: Análises e Processos.

O presente estudo vincula-se à linha de pesquisa Governança Pública e Desenvolvimento com foco na Governança como Contribuição para o Planejamento e Desenvolvimento, analisando o diálogo como pressuposto essencial à concretização da boa Governança Pública.

Nesse sentido, conforme mencionado no tópico precedente, a Comunicação Pública é um instrumento essencial para a boa governança na medida em que por meio dela ocorre a disponibilização de informações de interesse público viabilizando a transparência que, a seu turno, torna possível a prestação de contas pelo Estado.

Demais disso, dentro de um cenário democrático, essencial para a boa Governança Pública, a Comunicação Pública transcende a mera divulgação unilateral de informações, e passa a ter como elemento a interação entre cidadãos e Estado, de modo a permitir que estes efetivamente compreendam as informações disponibilizadas e possam questioná-las, exercendo efetivo controle sobre a atuação estatal e colaborando para o processo decisório.

A esta interação entre Estado e cidadãos, este estudo denomina diálogo público.

Considerando a essencialidade da Comunicação Pública para a efetivação da boa governança, bem como tendo em vista que o diálogo público constitui elemento relevante dentro do processo de comunicação, mostra-se pertinente ao estudo da governança a investigação quanto à condição de diálogo nos municípios.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Conforme explicitado no capítulo introdutório, a presente pesquisa busca aferir qual a atual condição de diálogo existente entre prefeituras e municípios, por meio de canais eletrônicos, considerado o universo dos municípios paranaenses com maior índice de governança, de acordo com o Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração (IGM-CFA).

Para proceder a tal investigação, necessário lançar luz sobre alguns conceitos basilares, entre os quais, Governança Pública, Comunicação Pública e diálogo, bem como apresentar o atual panorama da Comunicação Pública por canais eletrônicos. Oportuno também apresentar as principais características do IGM-CFA, índice utilizado como parâmetro da governança dos municípios pesquisados.

Nesse contexto, o referencial teórico está estruturado de forma a abordar a conceituação e principiologia da Governança Pública, partindo de sua origem na Governança Corporativa, apresentar as características da Comunicação Pública na atualidade, identificando seus principais elementos e destacando entre estes o diálogo, apresentar dados que demonstrem a relevância dos canais eletrônicos na Comunicação Pública e, por derradeiro, apresentar os critérios considerados para formação do índice de governança municipal do CFA.

2.1 GOVERNANÇA CORPORATIVA E GOVERNANÇA PÚBLICA

Os conceitos, princípios e fundamentos utilizados pela Governança Pública foram originalmente concebidos pela Governança Corporativa. Assim, compreender a Governança Pública impõe, necessariamente, compreender a esfera da Governança Corporativa que lhe deu origem.

2.1.1 Governança Corporativa

Segundo Peters (2013, p.28), a raiz da palavra governança remonta a vocábulo grego que significa direção. Nessa linha, o termo governança é adotado para designar ações de dirigir a sociedade e a economia, identificando-se metas

coletivas e os respectivos meios para atingi-las. A governança, portanto, liga-se à ideia de comando, de direção voltada ao atingimento de resultados coletivos.

Semelhante ideia está contida na definição de Governança Corporativa adotada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apresentada por Marques (2007, p.14), nos seguintes termos:

as sociedades do sector público e privado são dirigidas e controladas. A estrutura da governança corporativa especifica a distribuição dos direitos e das responsabilidades entre os diversos actores da empresa, como, por exemplo, o Conselho de Administração, o Presidente e os Directores, accionistas e outros terceiros fornecedores de recursos.

Oliveira e Pisa (2015) apresentam ainda as principais definições de Governança Corporativa, segundo teóricos e instituições de referência que se dedicaram ao estudo do tema, conforme o quadro 1.

QUADRO 1 - DEFINIÇÕES DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

ANO	AUTOR/ENTIDADE	DEFINIÇÃO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA
1992	CADBURY COMMITTEE	O conjunto de todos os sistemas de controle, tanto financeiros como outros, pelos quais uma firma é dirigida e controlada.
2001	JENSEN	Governança é a estrutura de controle de alto nível, consistindo dos direitos de decisão do Conselho de Administração e do diretor executivo, dos procedimentos para alterá-los, do tamanho e da composição do Conselho de Administração e da compensação e posse de ações dos gestores e conselheiros.
2002	CVM	Governança corporativa é o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, bem como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital.
2004	OCDE	Relações entre a administração e a sociedade, seu conselho, acionistas e outras partes interessadas. A governança corporativa proporciona a estrutura que possibilitará o desenvolvimento dos objetivos da sociedade, bem como os meios de cumpri-los e supervisionar o desempenho da sociedade.
2009	IBGC	Governança corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios e recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo com sua longevidade.

FONTE: Oliveira e Pisa (2015).

A partir de tais definições, pode-se afirmar que a Governança Corporativa, além de se ocupar com a identificação de metas e de instrumentos para atingimento de resultados, constitui um sistema diretivo que aloca a questão do relacionamento entre diversos atores como ponto central para a boa gestão.

Em termos temporais, a origem da Governança Corporativa situa-se ao longo do século XX, período em que o crescimento da concorrência entre as empresas demandou aperfeiçoamento de sua gestão, o que se deu por meio de uma separação entre gestão e propriedade empresarial, a fim de solucionar conflitos então verificados entre os interesses dos sócios e o interesse da empresa (IBGC, 2018).

Estudiosos registram que Berle e Means, em sua obra *The Modern Corporation and Private Property* (1932), inauguraram as discussões sobre as vantagens e eventuais desvantagens da separação entre o controle da sociedade e a propriedade. Segundo tais autores, a pulverização da propriedade fortaleceria o poder dos gestores que deteriam mais autonomia para agir em favor dos interesses dos acionistas (SAITO; SILVEIRA, 2008).

Em termos teóricos, considera-se o trabalho de Jensen e Meckling (1976) como seminal para a pesquisa da Governança Corporativa. O trabalho destes autores apresentou três principais contribuições a partir das quais foi desenvolvido o atual conceito de Governança Corporativa: a) foi criada uma teoria de estrutura de propriedade fundada em conflitos de interesses individuais e com predições testáveis empiricamente; b) definiram um novo conceito de custos de agência assentado na ideia de separação entre propriedade e controle da empresa; e c) elaboraram uma nova definição de firma considerada uma mera ficção jurídica usada como elo de um conjunto de relações contratuais (SAITO; SILVEIRA, 2008).

Andrade e Rossetti (2019, p.171) registram que nas últimas duas décadas do século XX se acentuaram os movimentos em prol da adoção de boas práticas de Governança Corporativa. Nesse sentido, os autores destacam quatro movimentos simultâneos qualificados como *os grandes marcos construtivos da Governança Corporativa*. Cronologicamente, foram eles: 1) O ativismo pioneiro de Robert Monks; 2) O Relatório Cadbury; 3) Os Princípios da OCDE; e 4) a Lei Sarbanes-Oxley.

Quanto ao ativismo de Robert Monks, tratou-se de uma ação inicialmente individual de um acionista insatisfeito com a omissão dos proprietários e a

hegemonia dos administradores no mundo corporativo norte americano. Na sequência, a ele se juntaram outros investidores com o mesmo propósito de questionar práticas da direção executiva das empresas que se mostrassem em conflito com o interesse dos acionistas.

Já o Relatório Cadbury foi um documento elaborado pelo *Committee Cadbury*, uma Comissão constituída no âmbito do Banco da Inglaterra, composta por representantes da bolsa de valores de Londres e do Instituto de Contadores Certificados, sob a coordenação de Adrian Cadbury, com o objetivo de elaborar um Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa.

A versão final do Relatório Cadbury foi editada em dezembro de 1992 e fixou práticas de Governança Corporativa que influenciaram empresas do Reino Unido e também serviram de embasamento para documentos semelhantes posteriormente elaborados por outros países como Canadá, Estados Unidos, França e Austrália, que foram os primeiros a editar Códigos de Boa Governança após o Relatório Cadbury.

Quanto à contribuição da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), registra-se o fato de que ampliou o espectro da Governança Corporativa, situando-a como um fator que contribui para o processo de desenvolvimento das nações. Nesse sentido, é da OCDE a compreensão de que “a adoção, pelas corporações, de práticas de gestão confiáveis atrai investidores para o mercado de capitais, reduz custos de captação de recursos e alavanca o desenvolvimento da economia”. (ANDRADE; ROSSETTI, 2019, p.171).

O quarto marco construtivo da Governança Corporativa elencado por Andrade e Rossetti (2019) trata-se da Lei Sarbanes-Oxley. Segundo Mendonça, Costa, Galdi e Funchal (2010), tratou-se de lei norte americana editada com o objetivo de evitar fuga de investidores financeiros, os quais, após escândalos envolvendo companhias como a Enron e WorldCom, estavam inseguros quanto às práticas de governança adotadas pelas grandes companhias.

Referida lei estabeleceu regras voltadas a mitigar riscos aos negócios, evitar fraudes e garantir transparência aos resultados contábeis das companhias.

Nesse sentido, além de regular de forma mais rigorosa a atuação de empresas com ações negociadas em bolsa, o conjunto normativo buscou assegurar a criação de mecanismos confiáveis de auditoria e a criação de comitês para supervisionar suas atividades e assegurar maior independência na atuação da auditoria externa.

Em síntese, as ideias centrais e os principais valores dos marcos citados podem ser resumidos, conforme quadro 2.

QUADRO 2 - MARCOS CONSTRUTIVOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA - FOCO E VALORES

MARCO CONSTRUTIVO	FOCO	PRINCIPAIS VALORES
Ativismo pioneiro de Robert Monks	- Atenção aos direitos dos acionistas, mobilizando-os para o exercício de um papel ativo nas corporações.	- <i>Fairness</i> (senso de justiça) e - <i>compliance</i> (conformidade legal, especialmente a relacionada aos direitos dos minoritários passivos).
Relatório Cadbury	- Separação de responsabilidades conselho-direção - Conselho de administração forte exercendo o controle da corporação. Destaque para aspectos financeiros e nos papéis dos acionistas, dos conselhos, dos auditores e dos executivos.	- <i>Accountability</i> (prestação responsável de contas); e - <i>Disclosure</i> (mais transparência).
OCDE	- Adoção de boas práticas de governança corporativa como contributo do desenvolvimento da economia como um todo e, por conseguinte, do país.	- Enquadramento das empresas; - Proteção ao direito dos acionistas; - Tratamento equânime entre os acionistas; - Proteção ao direito de outros <i>stakeholders</i> (não acionistas); - Divulgação e transparência; - Responsabilidade do conselho de administração (orientação, fiscalização e prestação de contas); - Gestão de riscos; - Avaliação da própria governança.
Lei Sarbanes-Oxley	- Regulação legal da vida corporativa, fundamentada nas boas práticas de governança (auditoria, prestação de contas e padrões éticos de gestão), estipulando critérios rigorosos de auditoria, e controle e penalidades severas a conselhos de administração e diretoria executiva das companhias no caso de descumprimento de normas de boa governança.	- <i>Compliance</i> – conformidade legal; - <i>Accountability</i> – prestação responsável de contas; - <i>Disclosure</i> – mais transparência; - <i>Fairness</i> – senso de justiça.

FONTE: Adaptado de Andrade e Rossetti (2019, p.156-177).

De fato, a evolução do mundo econômico impôs uma nova forma de atuação das empresas, tradicionalmente fundada na relação entre o proprietário,

que atuava como gerente, e um pequeno grupo de empregados a quem aquele repassava diretamente os comandos diretivos, realizando o que se denomina delegação privada interna. Em sua formatação contemporânea, as empresas passaram a se valer da delegação privada externa como mecanismo para uma gestão eficiente (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p.161).

Assim, é que, atualmente, existe uma relação de transferência de poder do detentor do capital, denominado segundo a Teoria da Governança de “principal” para profissionais capacitados, denominados “agentes”, a quem incumbe dar concretude às ações necessárias para o atingimento das metas da empresa. Verifica-se, portanto, a ruptura entre propriedade e gestão na medida em que o “principal”, detentor da propriedade, delega ao “agente” o poder para gerir seu capital (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p.161).

A ruptura entre propriedade e gestão resultou no conflito de interesses de proprietários e gestores – os chamados *conflitos de agência* – uma vez que estes, mesmo sem deter capital, passaram a deter poder sobre o capital. E, de tais conflitos, decorreram custos para os proprietários com ações de monitoramento sobre os agentes, além de perdas residuais decorrentes de decisões inadequadas dos agentes (os chamados *custos de agência*) (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p.162).

Nesse cenário, a Governança Corporativa tem como finalidade eliminar ou ao menos reduzir o conflito entre proprietários e gestores decorrente da separação entre propriedade e gestão, com o objetivo de assegurar aos investidores o retorno de seus investimentos. Nesse sentido, Carrieri, Joaquim e Pinheiro (2013, p.235) destacam que:

Dentro desse contexto surge a discussão sobre a governança corporativa, que segundo Andrade e Rossetti (2006) enfatiza duas questões-chave: os conflitos e os custos de agência. Nessa medida, Blair (1999) menciona que a governança corporativa trata dos meios utilizados pelas empresas para estabelecer processos que ajustem os interesses em conflito de acionistas e de seus dirigentes de alto nível. Segundo Shleifer e Vishny (1997), a governança corporativa estabelece os caminhos pelos quais os investidores (acionistas e credores) das corporações são assegurados do retorno de seus investimentos.

Postas tais considerações, necessário ainda pontuar os pilares da Governança Corporativa. Com tal propósito, adota-se a síntese fornecida pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2018), que elenca como princípios

básicos da Governança Corporativa a transparência, a equidade, a prestação de contas e a responsabilidade corporativa, conceituando-os da seguinte forma:

Transparência - Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que condizem à preservação e à otimização do valor da organização.

Equidade - Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

Prestação de Contas (*accountability*) - Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

Responsabilidade Corporativa - Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional, etc.) no curto, médio e longo prazos.

Aos princípios supraelencados, acrescenta-se ainda o *compliance*, a ser compreendido como a conformidade legal e cumprimento de normas reguladoras contidas nos estatutos sociais, nos regimes internos e nas instituições do país (ANDRADE; ROSSETTI, 2019).

Apesar de se tratar de um referencial desenvolvido pelo IBGC com foco em organizações privadas, é possível estender os precitados princípios para organizações públicas. Nesse sentido, é o que esclarece o *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública* (BRASIL, TCU, 2014, p.12):

Segundo o IBGC, apesar de o código ter sido desenvolvido, primariamente, com foco em organizações empresariais, ao longo daquele documento foi utilizado o termo “organizações”, a fim de torná-lo o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organizações, como Terceiro Setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros.²

E, na mesma linha, Matias-Pereira (2010, p.11), para quem a Governança Corporativa no setor público nada mais é do que administração de agências no setor público mediante a aplicação dos princípios da Governança Corporativa do setor privado.

² Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. 2.^a versão. Brasília, 2014. p.12.

2.1.2 Governança Pública

Em termos temporais, destaca-se como um dos marcos da inserção do conceito de governança no campo público o final dos anos 1980, momento em que o Banco Mundial identificou nos países em desenvolvimento problemas de governança. A partir deste momento, o Banco definiu um programa de boas práticas em governança aplicáveis aos países da África, Ásia e América Latina tendo como mote a ideia de governança ligada à aplicação de recursos sociais e econômicos para o desenvolvimento (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.112).

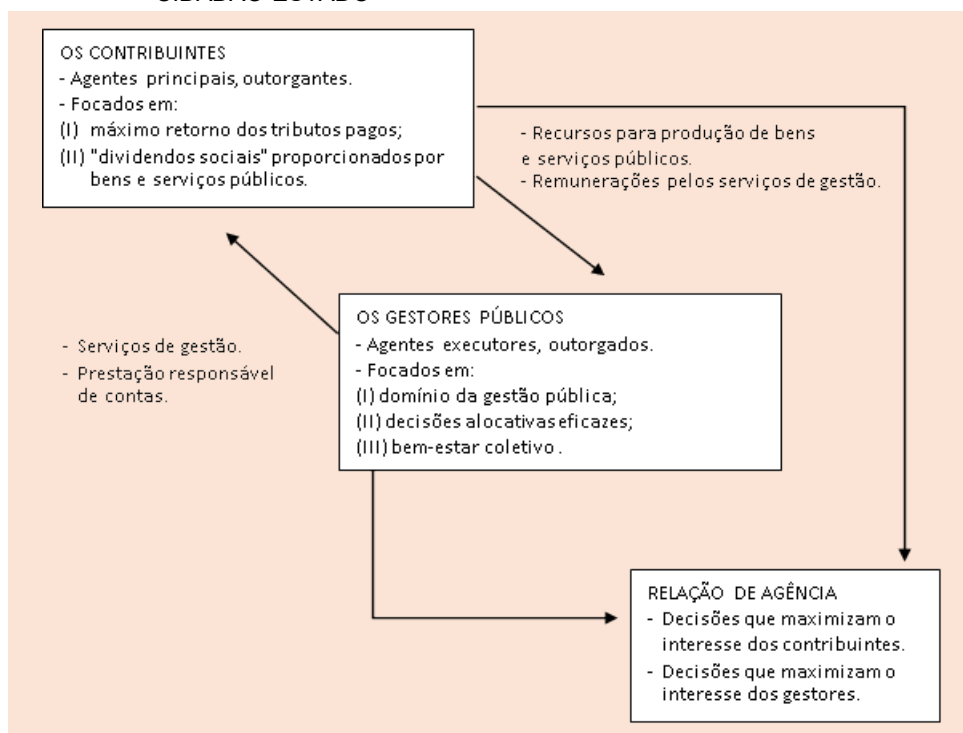
A transposição dos preceitos da Governança Corporativa para a esfera pública decorreu da identificação de que entre Estado e sociedade existe uma relação similar à de agente e principal identificada nas empresas.

Nessa linha, no Estado Brasileiro, a própria Constituição Federal delineou relação de delegação de poder do povo ou sociedade para seus representantes, na forma do art. 1.º parágrafo que assim dispôs: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição”. Estabeleceu-se, assim, uma relação entre principal (que seria o povo) e agentes (que seriam os representantes) semelhantemente ao que se verifica na esfera privada (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p.163).

O cenário de delegação de poder também na esfera pública propicia a ocorrência de conflitos de interesses entre principal (sociedade) e agentes (representantes e/ou gestores). Nessa linha, pode-se identificar que, enquanto a sociedade almeja que os tributos revertam em benefícios proporcionais a seus valores, que a carga tributária seja reduzida, serviços públicos de qualidade e ausência de corrupção, os agentes tendem a agir com base em jogo partidário, inchar a máquina pública e aumentar tributos para compensar a baixa eficiência (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p.172).

Nesse sentido, Andrade e Rossetti (2019) fornecem ilustração da transposição do conflito de agência para a relação cidadão-Estado, nos seguintes moldes (figura 1):

FIGURA 1 - TRANSPOSIÇÃO DO CONFLITO DE AGÊNCIA PARA A RELAÇÃO CIDADÃO-ESTADO



FONTE: Andrade e Rossetti (2019, p.569).

Transpondo a teoria da agência para o campo público, Matias-Pereira (2010, p.13) identifica os Poderes Executivo e Legislativo, a burocracia e a sociedade como os atores, e como custo de transação, o tempo de negociação entres eles; já o custo de agência diz respeito à supervisão dos agentes e problemas de compromisso de longo prazo decorrentes da alternância dos titulares do poder (oportunismo político).

Nesse contexto, a Governança Pública surgiria para reduzir os conflitos de agência na esfera pública atuando como um instrumento para a consecução do interesse público, tal como pontuado pelo IFAC (2013, p.11): *The function of good governance in the public sector is to ensure that entities act in the public interest at all times.*

Acerca da definição de Governança Pública, Oliveira e Pisa (2015) apresentam a seguinte síntese, conforme quadro 3.

QUADRO 3 - DEFINIÇÕES DE GOVERNANÇA PÚBLICA

ANO	ORGANIZAÇÃO	DEFINIÇÃO DE GOVERNANÇA PÚBLICA
2006	OCDE	A governança diz respeito aos arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são implementadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes.
2011	Tribunal de Contas da União (TCU)	[...] governança pública constitui um instrumento cujo objetivo é assegurar a <i>accountability</i> pública, contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorre no interior da administração pública, fornecendo à sociedade e ao Congresso Nacional razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar objetivos estabelecidos pelo poder público, de modo transparente, em conformidade com os princípios de administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis.
2013	World Bank	Governança é o conjunto das tradições e instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas de forma eficaz, e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles.

FONTE: Oliveira e Pisa (2015).

Das definições apresentadas, extraem-se como principais características da Governança Pública: a) ser um sistema diretivo aplicado ao gerenciamento da administração; b) objetiva o atendimento do interesse público mediante políticas públicas; c) tem como foco o cidadão, tanto quanto destinatário das ações de estado como controlador destas ações; d) baseia-se em leis, regulamentos e princípios da administração, baseado em leis e regulamentos e princípios do país.

Consentâneo com as características apresentadas, o *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública* (TCU, 2014, p.33) elenca como princípios básicos da governança para o setor público, os seguintes:

- a) **Legitimidade:** princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo (BRASIL, 2012).

- b) **Equidade:** promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros – políticos e sociais – saúde, educação, moradia, segurança (BRASIL, 2010c).
- c) **Responsabilidade:** diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (IBGC, 2010).
- d) **Eficiência:** é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto (BRASIL, 2010c).
- e) **Probidade:** trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança (IFAC, 2001).
- f) **Transparência:** caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.
- g) **Accountability:** As normas de auditoria da Intosai conceituam *accountability* como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011). Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2010).

Semelhante rol é apresentado por Slomski (2008) que elenca a transparência, equidade, responsabilidade corporativa e prestação de contas (*accountability*) como os quatro princípios básicos da Governança Corporativa, afirmando serem tais valores plenamente aplicáveis à Governança Pública.

E, na mesma linha, Andrade e Rossetti (2019, p.140), que apontam *fairness* (senso de justiça ou equidade para com os acionistas), *disclosure* (transparência especialmente sobre informações relevantes que impactam no negócio), *accountability* (prestação de contas responsável) e *compliance* (conformidade com normas reguladoras internas previstas em estatutos e regimentos internos, assim como externas, previstas em leis do país) como os principais valores que dão sustentação tanto à Governança Corporativa quanto à Governança Pública.

Em termos de contexto, a Governança Pública está alinhada ao movimento denominado nova gestão pública ou *new public management* que propala a

aplicação dos modelos de gestão da iniciativa privada ao público. Quanto às características, a nova gestão pública enfatiza: o cidadão como um cliente em foco, a necessidade de dar sentido claro da missão da organização pública, de delegar autoridades, de substituir normas por procedimentos, expor operações de governo à concorrência, elaborar orçamentos com base em resultados, procurar soluções no mercado e não apenas administrativamente, além de medir o sucesso do governo pelo cidadão (SLOMSKI, 2008, p.159).

Segundo Slomski (2008, p.161), a nova gestão pública antecede a implementação da Governança Pública. Nesse sentido, são necessárias primeiramente reformas no Estado para alocar o cidadão como foco, além de reformas administrativas que possibilitem, criando um cenário propício à implementação dos mecanismos de governança.

Alinhada a esses objetivos, exsurgiria a Governança Pública como um sistema de valores pelo qual as organizações são dirigidas e controladas, dentro do qual não se admite a sobreposição de interesses pessoais sobre a boa gestão, sendo que “esse comportamento deve estar apoiado nos princípios da transparência (*disclosure*), equidade (*fairness*), prestação de contas (*accountability*), cumprimento de leis (*compliance*) e ética”. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.125).

2.2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Este tópico se destina a apresentar fundamentos teóricos do tema da Comunicação Pública, focar sua relação com a Governança Pública, demonstrar como o diálogo pode ser compreendido como um aperfeiçoamento do processo de comunicação e como pode contribuir para o fortalecimento da Governança Pública.

2.2.1 Considerações sobre Transparência, Publicidade e Comunicação Pública

Conforme visto, um dos pilares sobre os quais se apoia a Governança Pública é a transparência, a qual pode ser compreendida como a disponibilização de informações relevantes da organização pública (BRASIL, TCU, 2014). Nesse sentido, Vicentin (2012) esclarece que a transparência na gestão pública

corresponde à responsabilidade de informar aos cidadãos sobre o que o governo está fazendo ou quais ações pretende adotar.

Dentro da relação de agência estabelecida na esfera pública, a importância da transparência diz respeito à necessidade de que a sociedade, na condição de principal, tenha acesso às informações de Estado, permitindo que possa exercer o controle sobre o poder a este delegado. Nessa ordem de ideias, conforme visualizado por Filgueiras (2011, p.70), a transparência também está indissociavelmente ligada a *accountability*, uma vez que a clareza sobre informações relevantes da instituição é pressuposto de uma prestação de contas responsável.

Importante registrar ainda que a aplicação da transparência à esfera pública brasileira não é apenas uma decorrência da Governança Pública, mas também um imperativo constitucional como consectário do princípio da publicidade.

Nesse sentido, cumpre lembrar que a transparência, no Estado Brasileiro, encontra amparo normativo e constitucional no princípio da publicidade, expressamente, previsto pelo *caput* do art. 37 da Constituição Federal, entre os princípios aos quais se submete a Administração Pública³:

Acerca do conteúdo jurídico do princípio da publicidade, pertinentes as lições de Carvalho Filho (2018, p.35) segundo as quais referido princípio

Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem. É para observar esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas, ou, ainda, mais modernamente, divulgados por outros mecanismos integrantes da tecnologia da informação, como é o caso da Internet.

Conforme se observa, também na seara jurídica reconhece-se a transparência dos atos governamentais como condição essencial ao exercício do controle, o que, na seara da Governança Pública é denominado de prestação de contas responsável ou *accountability*.

³ Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade. (BRASIL, CF, 1988).

Ainda sob o enfoque jurídico, Carvalho Filho (2018) pontua alguns instrumentos jurídicos pelos quais o princípio da publicidade ganha concretude: a) o direito de petição caracterizado pelo direito de dirigir-se a órgãos públicos para formular postulação, previsto pelo art. 5, XXXIV, a, CF); b) o direito de obter certidões de órgãos públicos atestando a veracidade de fatos administrativos, as quais poderão ser utilizadas pelo cidadão para defesa de direitos ou esclarecimentos de situações (art. 5, XXXIV, b, CF); c) e ainda a ação administrativa *ex officio* de divulgação de interesse público, prevista pela Lei n.º 12.527 de 2011.

Vê-se, nessa ordem de ideias, que no campo do Direito a ideia de publicidade não se limita à disponibilização de informações, abrangendo também a formulação de postulação à autoridade pública, do que ressaí que a interação entre o cidadão e Estado é um componente da efetiva publicidade.

Da mesma forma, no âmbito da Comunicação Pública, a ideia de publicidade liga-se tanto à disponibilização de informações quanto à formulação de postulações ao Poder Público.

Nesse sentido, segundo Haswani (2013, p 62), em sua origem, o conceito de publicidade abrange a possibilidade de diálogo, de resposta dentro de um processo de comunicação, sendo que tal interatividade, de cunho inclusive contestador, é nota característica da publicidade dentro das democracias, segundo constatado por Habermas para quem “o poder deve expor e argumentar publicamente as razões de seus atos e decisões, possibilitando, inclusive, a contestação dos seus motivos por parte da opinião pública.” (HASWANI, 2013, p.74).

Desta forma, pode-se afirmar que a publicidade em um estado democrático ganha concretude tanto pela transparência dos atos praticados pelo Poder Público como pela possibilidade de que os cidadãos possam interagir com a autoridade pública, com ela dialogando.

A compreensão de que o princípio da publicidade impõe não apenas a divulgação de informações, mas também a interação entre as partes emissora e receptora destas informações, permite concluir que a efetividade do princípio da publicidade e da transparência demanda o aperfeiçoamento do processo de comunicação entre o Estado e os cidadãos, de modo a fortalecer o efetivo diálogo entre tais partes.

2.2.2 Comunicação Pública - Arcabouço Teórico

Sobre o conceito de comunicação, Haswani (2013, p.80) registra que a maioria dos estudos sobre o tema converge no sentido de que a comunicação é composta por cinco elementos essenciais, quais sejam: mensagem, emissor (ou fonte), receptor (ou destinatário), canal (ou meio) e resposta.

Em semelhante sentido, Monteiro (2012) afirma que em qualquer modelo teórico adotado, o processo de comunicação sempre será composto por: a) um emissor ou fonte, assim considerada a pessoa ou grupo que quer comunicar algo; b) uma mensagem que é a informação que se quer transmitir com um objetivo que a motive a se comunicar; c) um meio de comunicação que é o canal ou suporte que conduz a mensagem; e d) um receptor que é o destinatário da informação.

Considerando que a presente pesquisa visa a investigar a condição de diálogo entre prefeituras paraenses e seus munícipes, pertinente voltar atenção para um tipo específico de comunicação, qual seja, aquela que tem como emissor o Estado e receptor seus cidadãos.

Preliminarmente, entretanto, faz-se necessário apresentar panorama geral sobre a Comunicação Pública.

Com este propósito, inicialmente, registra-se que a importância do tema Comunicação Pública transcende ao campo das relações públicas ou da governança, fazendo-se notar também na seara jurídica.

Nessa linha, segundo Marrara, citado por Schiefler (2016, p.24), a comunicação é uma função central de governo, sendo uma condição básica para a previsibilidade e segurança no desempenho das funções públicas. Somando-se estas ideias ao exposto no item 2.2.1, verifica-se que, sob o enfoque jurídico, a comunicação é essencial para dar concretude tanto ao princípio constitucional da publicidade quanto ao princípio da segurança jurídica.

Demais disso, pode-se identificar a comunicação como uma das premissas do exercício da democracia, assim compreendida como a possibilidade de que os interessados ou afetados por uma decisão colaborem com o processo decisório. Nessa linha, segundo Schiefler (2016), citando Justino, o Estado deve aderir a uma “cultura do diálogo”, de modo que suas ações possam conformar-se às necessidades e à diversidade social.

Dentro desse contexto, verifica-se que o desenvolvimento da Comunicação Pública é um imperativo não apenas para a boa Governança Pública, mas também para a consolidação de um Estado Democrático de Direito.

No que se refere à formação do arcabouço teórico do tema Comunicação Pública, Monteiro (2012) destaca a centralidade dos ensinamentos de Pierre Zémor. Nesse sentido, registra que em 1995, Zémor, que era presidente fundador da associação francesa “*Communication Publique*”, lançou o livro *La communication publique*, o qual foi livremente traduzido pela Prof.^a Elizabeth Brandão e, sob o formato de um resumo, veio a se tornar referência para estudiosos do tema.

De acordo com Brandão (2012, p.14), para Zémor a Comunicação Pública é um conceito que tem sua legitimidade determinada pela legitimidade do interesse geral, o que determina que ocorra no espaço público ao alcance do olhar do cidadão. O autor francês enfatiza a necessidade de se ouvir o cidadão, pois segundo sua concepção, a Comunicação Pública diz respeito à troca, ao compartilhamento de informações de interesse público e “à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas.” (BRANDÃO, 2012, p.14).

Monteiro (2012) registra também que o conceito de Comunicação Pública se encontra ainda em formação, sendo discutido por diversos autores, entre os quais cita Elizabeth Brandão (1998), Heloiza Matos (1999), Luiz Martins da Silva (2002), Maurício Lara (2003), Maria José da Costa Oliveira (2004), dentre outros.

No que se refere a obras relevantes sobre o tema, oportuna a síntese elaborada por Silva (2016) que destaca cinco obras como sendo as principais (quadro 4).

QUADRO 4 - OBRAS DE REFERÊNCIA SOBRE COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

continua

ANO	OBRA E ORGANIZADOR	AUTORES
2004	Comunicação Pública: Maria José da Costa Oliveira (organizadora)	Lara Andrea Crivelaro Bezzon; Graça Caldas; Cicília M. Krohling Peruzzo; Esther Caldas Bertoletti; Luciana Bernardo Miotto; Heloíza Helena Gomes de Matos; Gino Giacomini Filho; Maurício Lara Camargos; Vera Regina Toledo Camargo; e Maria José da Costa Oliveira.
2006	Revista Organicom: Comunicação Pública e Governamental	Claudio Cardoso; Mariângela Furlan Haswani; Maria Antonieta Rebeil Corella; Heloiza Helena Gomes de Matos; Ana Lucia Coelho Romero Novelli; José Luis Exeni; José Augusto Pereira Brito; Paulo Celestino da Costa Filho; Ana Maria Córdova Wels; Gaudêncio Torquato; Márcia Yukiko Matsuuchi Duarte; Leandro Leonardo Batista; e Valéria de Siqueira Castro Lopes.

QUADRO 4 - OBRAS DE REFERÊNCIA SOBRE COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

conclusão

ANO	OBRA E ORGANIZADOR	AUTORES
2007	Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público - Jorge Duarte (organizador)	Adriana Studart; Ana Lúcia Romero Novelli; Armando Medeiros de Farias; Cícilia M. Krohling Peruzzo; Elizabeth Pazito Brandão; Eugênio Bucci; Graça França Monteiro; Heloíza Matos; Jorge Duarte; Luiz Martins da Silva; Márcia Yukiko Matsuuchi Duarte; Venício Artur de Lima; e Wilson da Costa Ribeiro.
2012	Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas - Heloiza Matos (organizadora)	Margarida M. Krohling Kunsch; Maria José da Costa Oliveira; Mariângela Haswani; Marina Koçouski; Liliane Moiteiro Caetano; Luciana Moretti Fernández; Patrícia Guimarães Gil e Heloiza Matos; Roberto Gondo Macedo e Víctor Kraide Corte Real; Mônica Farias dos Santos; Simone Alves de Carvalho; Devani Salomão de Moura Reis; Vanderli Duarte de Carvalho; Lebna Landgraf do Nascimento; João Robson Fernandes Nogueira; Maria F. Moura Reis; Patricia Fino; e Guilherme Fráguas Nobre.
2013	Comunicação Pública: bases e abrangências	Mariângela Furlan Haswani.

FONTE: Silva (2016).

Segundo Silva (2016), enquanto as quatro primeiras obras têm Pierre Zémor como umas das principais referências, Mariângela Furlan Haswani adota como referencial teórico autores italianos como Franca Faccioli, Carla Brotto, Stefano Rolando e Paolo Mancini.

Quanto aos possíveis significados, Brandão (2012) informa que muitos têm sido os significados dados à expressão Comunicação Pública, dependendo do autor, do contexto, e mesmo do país em que se realiza o estudo. A autora aborda alguns destes significados, quais sejam: a) comunicação organizacional; b) comunicação científica; c) comunicação de Estado ou governamental; d) comunicação política; e e) comunicação como estratégias de comunicação da sociedade civil organizada.

Quando identificada com comunicação organizacional, a expressão Comunicação Pública é usada para designar a comunicação ocorrida no interior das organizações e entre elas e seu ambiente externo. O enfoque aqui seria uma comunicação estratégica e planejada a fim de consolidar relacionamentos entre as organizações e diversos públicos, além de criar uma identidade destas instituições (BRANDÃO, 2012).

Quando identificada com a ideia de comunicação científica, a comunicação tem por objetivo divulgar ações e temas relativos à ciência a fim de que este tema seja inserido na vida cotidiana das pessoas, de modo a despertar o interesse da opinião pública por assuntos da ciência.

Uma terceira acepção para a expressão Comunicação Pública seria comunicação governamental. Segundo a autora, nesta acepção, atribui-se ao Estado a responsabilidade de estabelecer um fluxo informativo e comunicativo com os cidadãos, dando-lhes conhecimento das ações, atividades e políticas que realiza, seja com o objetivo de prestar contas, seja como estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas. A comunicação aqui funciona como um contributo para o debate público.

A Comunicação Pública é também identificada com comunicação política. Segundo Brandão (2012), a comunicação política pode ser entendida sob dois ângulos: a) o de instrumentos de disseminação de ideias de governos e partidos políticos; e b) o de disputas entre os proprietários de veículos e detentores e novas tecnologias de comunicação e o direito da sociedade de determinar o conteúdo e o acesso a esses veículos em seu benefício e não em benefício dos detentores dos veículos de comunicação.

Por último, a autora cita a Comunicação Pública identificada como estratégias de comunicação da sociedade civil organizada. Também denominada comunicação comunitária e/ou alternativa, trata-se dos modos de comunicação desenvolvidos pela comunidade, por membros do terceiro setor e movimentos sociais ou populares. Aqui existiria uma consciência de que as responsabilidades públicas não devem recair apenas sobre o Estado, devendo ser compartilhada com a sociedade e, neste cenário, a comunicação atuaria como instrumento de mobilização/engajamento das comunidades.

Para melhor visualização, apresenta-se quadro sinótico das acepções apresentadas por Brandão (2012) (quadro 5).

QUADRO 5 - ACEPÇÕES DA EXPRESSÃO COMUNICAÇÃO PÚBLICA

ACEPÇÃO DA EXPRESSÃO COMUNICAÇÃO PÚBLICA	IDEIA CENTRAL
Comunicação organizacional	Realizada no interior das organizações e entre estas e seu público alvo com finalidades estratégicas/encontrar soluções.
Comunicação científica	Realizada com o objetivo de familiarizar a sociedade com conteúdo científico.
Comunicação de Estado ou governamental	Realizada com o objetivo de comunicar aos cidadãos ações e políticas públicas.
Comunicação política	1) Realizada com objetivo de difundir ideias de governo e de partidos políticos 2) Disputas entre detentores de novas tecnologias de meios de comunicação e a sociedade para quem esses meios divulgam informações. Quem escolhe o conteúdo do que é divulgado: o dono do veículo ou a sociedade.
Comunicação como estratégias de comunicação da sociedade civil organizada.	Realizada pela comunidade (membros do terceiro setor e movimentos sociais ou populares) com o objetivo abordar/lançar à discussão temas de interesse coletivo.

FONTE: Adaptado de Brandão (2012).

Também visando firmar um conceito para Comunicação Pública, Mariângela Haswani constrói, a partir de estudos desenvolvidos por autores italianos, uma sistematização enfocando os âmbitos a partir dos quais a Comunicação Pública pode ser analisada.

A opção da autora por este referencial teórico decorre do fato de tais pesquisas, além de serem numerosas, apresentarem uma significativa quantidade de elementos construtivos do conceito de Comunicação Pública.

Preliminarmente à apresentação da sistematização, a autora informa alguns pontos comuns e/ou preponderantes por ela identificados no referencial teórico italiano: a) a Comunicação Pública diz respeito à interação entre atores públicos e privados visando a promover o crescimento social e civil; b) o objeto da Comunicação Pública são temas de interesse geral; c) a finalidade da Comunicação Pública é contribuir para a realização do interesse geral; e d) os atores que promovem essa comunicação são institucionais, ou seja, o Estado por meio de suas administrações públicas deve promover a comunicação objetivando a transparência das ações, mas também visando a sensibilizar os cidadãos sobre problemas de interesse geral.

Postos estes esclarecimentos, a autora apresenta a seguinte sistematização, com base em Mancini: a) comunicação da instituição pública, b) comunicação política; e c) comunicação social.

Quanto à comunicação da instituição pública, esta teria como principais objetivos a promoção da imagem da instituição e a comunicação normativa.

No que se refere à comunicação normativa, a autora registra que está presente na maioria das cartas constitucionais dos países como condição para a vigência das leis. Trata-se de um dever do Estado de divulgar atos normativos (leis, decretos e normas em geral) dando conhecimento aos cidadãos tanto da existência da norma quanto do modo de seu cumprimento. Tal medida legitimaria os atos normativos na medida em que dá conhecimento deles a quem terá obrigação de cumpri-los.

Já a comunicação para fins de promoção da imagem da instituição tem como objetivo geral conquistar confiança e aprovação dos cidadãos, seja visando sua colaboração com as ações estatais, seja visando um futuro êxito em pleitos eleitorais.

Quanto à comunicação política, a autora registra a ausência de consenso sobre o conceito, porém identifica pontos em comum apresentados por todos os teóricos pesquisados no sentido de que a comunicação política se ocuparia da relação existente entre o sistema político e o sistema das mídias e cidadãos eleitores, com especial atenção aos partidos políticos e à competição eleitoral.

Por fim, a autora elenca a comunicação social como mais uma das dimensões da Comunicação Pública. A comunicação social tem como características a presença de atores públicos e privados, envolvidos em questões de interesse recíproco, objetivando interesses particulares e organizacionais ou interesses coletivos, da sociedade.

A comunicação social se divide em quatro áreas: a) comunicação social (ou comunicação social fraterna), b) comunicação de serviço, c) comunicação de responsabilidade social, e d) comunicação das instituições quase públicas.

No que tange ao conceito de comunicação social fraterna, segundo Haswani tem origem no Decreto Inter Mirifica editado pelo Vaticano em 1960, durante o Concílio Ecumênico Vaticano II. O documento objetiva sistematizar normas da igreja

sobre comunicação. Aqui o tema comunicação estava atrelado à ideia de solidariedade, sendo utilizada para sensibilizar a sociedade quanto aos grandes temas sociais sobre os quais seria necessário mover a opinião pública, esclarecendo o papel de cada ator social e os objetivos a serem perseguidos. Coerentemente, aqui a comunicação não estava atrelada a qualquer lucratividade.

A comunicação de serviço é a modalidade de comunicação voltada a informar o cidadão dos serviços existentes em uma repartição pública. Nessa medida, a prestação destas informações já é um serviço em si mesmo, ao mesmo tempo em que viabiliza o usufruto de outros serviços.

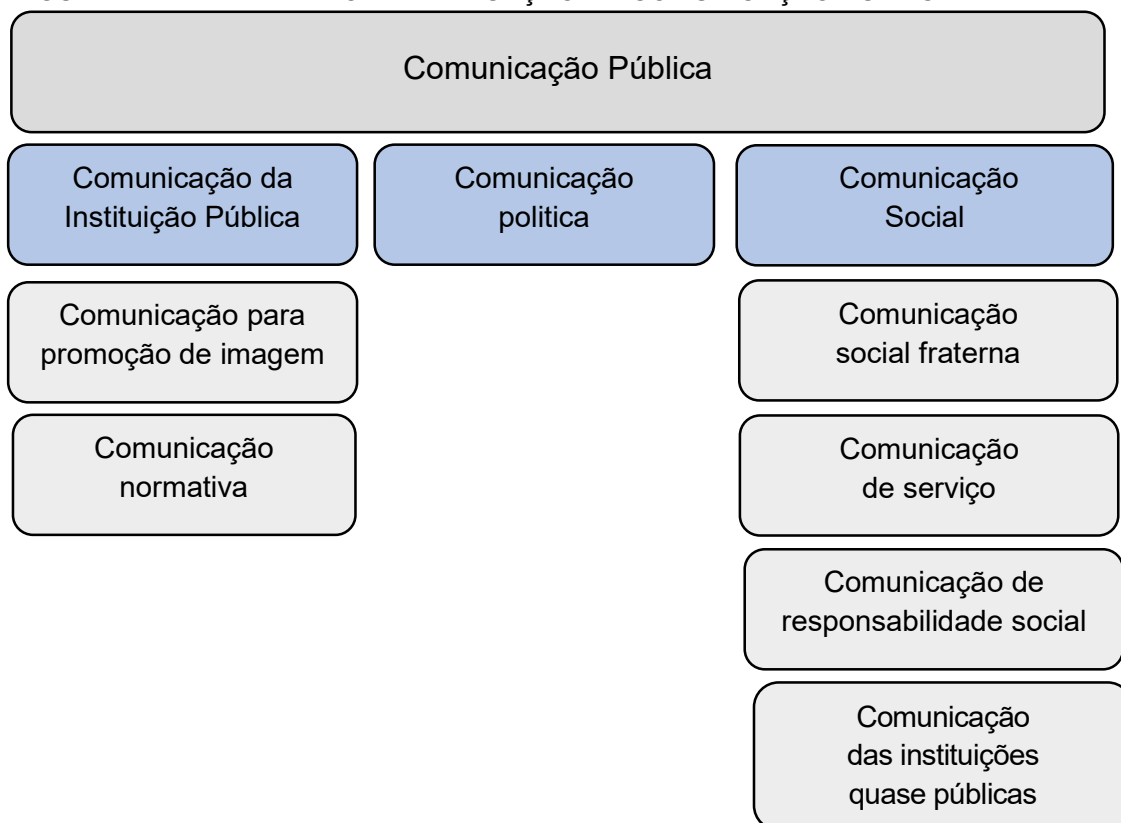
Quanto à comunicação de responsabilidade social, normalmente é praticada por empresas privadas ou públicas que vendem produtos e serviços. Tais empresas procuram associar seus produtos ou serviços com valores socialmente relevantes (v.g meio ambiente) com forma de melhorar o “conceito institucional” mediante uma identificação com o interesse coletivo.

Quanto à comunicação das instituições quase públicas, trata-se daquelas praticadas por instituições como Sindicatos, algumas organizações econômicas (como as Federações de Indústria e Comércio), e algumas religiões, as quais sem ter natureza estatal ou política, promovem discussões sobre questões polêmicas, de interesse da sociedade, influenciando-a sobre determinado tema.

Postas estas considerações e para uma melhor visualização da sistematização elaborada por Haswani, tem-se a Figura Três Dimensões da Atuação da Comunicação Pública (figura 2).

Apresentado o panorama teórico do tema Comunicação Pública e considerando que a presente pesquisa visa a investigar a condição de diálogo entre prefeituras paraenses e seus municípios, pertinente voltar atenção para um tipo específico de comunicação, qual seja, aquela estabelecida entre Estado e seus cidadãos, a qual será denominada comunicação governamental ou estatal, adotando nomenclatura de utilizada por Haswani (2013).

FIGURA 2 - TRÊS DIMENSOES DA ATUAÇÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA



FONTE: Haswani (2013, p.128).

Segundo Haswani (2013), a Comunicação Pública estatal divide-se em interna e externa. Seria interna quando ocorre dentro da estrutura administrativa, tendo como destinatário final os funcionários da organização. Externa quando se dirige a organizações externas à estrutura administrativa e aos cidadãos.

Um ingrediente que tem sido agregado ao conceito de Comunicação Pública estatal externa é o objetivo de se promover a troca de informações, de modo que a Comunicação Pública não representaria um fluxo unidirecional de informações (Estado – sociedade), mas compreenderia também a emissão de informações pela sociedade, estabelecendo-se uma troca/interação entre Administração e cidadãos.

Nesse sentido, Novelli (2006) compreende a Comunicação Pública estatal como o processo de comunicação que ocorre entre Instituições Públicas e sociedade visando promover troca de informações de interesse público. A autora destaca a importância da comunicação para a boa governança, uma vez que, segundo Kondo (2002, p.15), a compreensão das políticas públicas pelos cidadãos contribuiria de forma determinante para sua efetiva implementação (NOVELLI, 2006, p.85).

Na mesma linha, Duarte (2012) considera que a Comunicação Pública diz respeito aos fluxos de informação e interação entre agentes públicos e atores sociais, envolvendo temas de interesse público. Para o autor, a Comunicação Pública não se limita ao direito à informação abrangendo também o diálogo (DUARTE, 2012, p.64):

Comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável.

Segundo o autor, o diálogo compreende um processo de interação em que as partes envolvidas assumem igual nível de importância, direito e oportunidade de falar e de ser ouvidos, numa busca recíproca de entendimento.

A ideia de interatividade, de debate e de negociação atrelada à Comunicação Pública também é adotada por outros autores, segundo registrado no Glossário de Comunicação Pública, citado por Matos (2006, p.62):

Matos e Brandão fazem uma releitura dos conceitos e apresentam uma versão que congrega os principais pontos, que são: a participação do Estado, do Governo, da sociedade e do Terceiro Setor, a localização na esfera pública e a fundamentação no interesse público. Matos define Comunicação Pública como 'processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, **um espaço de debate, negociação** e tomada de decisões relativas à vida pública do país'. A autora relaciona Comunicação Pública com democracia e cidadania e pensa a Comunicação Pública 'como um campo de negociação pública, onde medidas de interesse coletivo são debatidas e encontram uma decisão democraticamente legítima'. Na mesma direção, **Brandão define Comunicação Pública como '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 das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país.** (DUARTE; VERAS, 2006, p.26).

Conforme se observa, adicionalmente à ideia de disponibilização de informações, a questão da interação entre o Estado e a sociedade tem sido apresentada como um dos ingredientes da efetiva Comunicação Pública. A esta parte da comunicação que compreende a interação entre as partes voltada ao entendimento, este estudo denomina diálogo.

2.2.3 Diálogo como Aperfeiçoamento da Comunicação Pública e Contributo para a Boa Governança

No presente tópico, pretende-se traçar contornos para o conceito de diálogo, considerando o contexto da Comunicação Pública, para na sequência destacar como a prática do diálogo pode contribuir para a boa governança.

2.2.3.1 Caracterização do diálogo

A partir dos estudos de Haswani (2013), Monteiro (2012), Schiefler (2016), Brandão (1998), Matos (1999) e Silva (2016), adotados como arcabouço teórico do tema Comunicação Pública, constatou-se que, em que pese se reconheça o diálogo como um elemento relevante para o processo de Comunicação Pública como um todo, autores desta seara não cuidaram em formular uma definição fechada, específica para o tema diálogo.

Exemplo disso pode ser observado no estudo de Haswani (2013). A autora afirma que diálogo é um dos conceitos correlatos à comunicação, sem, contudo, configurar um sinónimo desta.

A referida autora apresenta alguns conceitos distinguindo-os do de comunicação, os quais podem ser assim sintetizados:

- a) **dado** - registro da realidade, independente do contexto;
- b) **informação** - dado interpretado pelo emissor que o veicula a um receptor, mediante um canal, sem previsão de que este responda;
- c) **relacionamento** - comunicação interpessoal prolongada no tempo;
- d) **diálogo/debate** - não tem a mesma definição, mas ambos buscam a harmonia entre as partes. O diálogo seria buscar entender-se com outra pessoa enquanto o debate seria a exposição de motivos em defesa de um argumento;
- e) **participação** - emissão de opinião, com carácter colaborativo, porém sem poder de decisão; e
- f) **compartilhamento** - emissão de opinião com poder de decisão e ônus pelas consequências (HASWANI, 2013).

Diante desses conceitos, é possível afirmar que o diálogo envolve a interação entre o emissor e receptor visando a uma troca de informações com o objetivo de entendimento recíproco.

Ainda buscando identificar uma definição para diálogo, foi realizada pesquisa à base de dados Scielo.org. pelo termo “diálogo”, no título do artigo, restringindo-se a pesquisa pelos filtros de idioma (português), área temática (ciências sociais) e ano (2014 a 2018).

Esta pesquisa retornou 164 artigos, dentre os quais se identificou o artigo *Relações Públicas Políticas: raízes, desafios e aplicações*, de Gisela Gonçalves (2014) como fonte capaz de trazer alguns elementos para caracterizar o diálogo para os fins da presente pesquisa.

O texto de Gonçalves (2014) aborda as relações públicas na esfera política, com destaque para o uso da web como veículo de comunicação entre instituições políticas e seus atores.

Gonçalves (2014) destaca a conceituação apresentada por Kent e Taylor (1998, p.325), autores considerados “pioneiros no estudo da Web para criar, adaptar e mudar as relações entre as organizações e os seus públicos”. Para estes autores “Diálogo é qualquer troca negociada de ideias e opiniões”. (GONÇALVES, 2014, p.93).

Foi realizada também pesquisa pelo termo “diálogo” junto ao portal de periódicos CAPES/MEC, orientada por tópicos – *social sciences, dialogue, diálogo, communication e political science* – restringindo-se o período da pesquisa aos “últimos cinco anos”. Nesta pesquisa foram identificados 215 artigos, tendo sido identificado o artigo *Algumas considerações sobre o convite ao diálogo*, de Harlene Anderson (2016) como capaz de contribuir para uma possível conceituação do termo diálogo.

Com enfoque preponderantemente voltado à psicologia, Anderson (2016) apresenta a visão de John Shotter (1993, 2008, 2014), visão esta que destaca o aspecto relacional do diálogo, a multiplicidade de vozes e perspectivas (polifonia) envolvidas no processo, e a ideia de que cada afirmação é em resposta à outra afirmação anterior.

Anderson (2016, p.50) destaca também a contribuição do diálogo para a construção de um senso de responsabilidade compartilhada:

O diálogo é uma atividade relacional e colaborativa, influenciada pelos múltiplos contextos e discursos nos quais acontece e a relação entre os parceiros dialógicos ou conversacionais (ANDERSON, 1997). Wittgenstein descreve relação e conversação como caminhando de mãos dadas: os tipos e a qualidade das conversações que nós temos uns com os outros informam e formam os tipos de relação que temos entre nós, e vice-versa. O diálogo promove em seus participantes um senso de mutualidade, isto é, respeito genuíno e interesse sincero em relação ao outro. Quando uma pessoa está envolvida em diálogo, como na terapia, cada participante contribui com sua voz, o que gera um senso de pertencimento e autoria. Cada participação contribui para o que está sendo criado e, por sua vez, leva a um senso de responsabilidade compartilhada. (ANDERSON, 2016, p.50).

Dentro desse cenário, é possível identificar algumas características do diálogo, quais sejam, a) a interação entre atores; b) o objetivo de troca de informações, ideias e opiniões nesta interação; e c) caráter relacional, ou seja, existe um prolongamento das interações entre as partes no tempo.

2.2.3.2 Da contribuição do diálogo para a boa governança

Marques e Mafra (2013, p.89) destacam que mais do que viabilizar a compreensão para fins de colaboração, o diálogo contribui para a constituição do indivíduo enquanto sujeito político autônomo, digno de reconhecimento e que se autorreconhece como um parceiro. Referidos autores, em estudo sobre a importância da comunicação para as organizações, registram a importância do tema diálogo em estudos de relações públicas:

Alguns clássicos estudos de relações públicas no Brasil demonstram expressiva sensibilização para o lugar argumentativo do diálogo: Cândido Teobaldo de Souza Andrade (2005) reconhece a importância de uma organização estar atenta à construção do diálogo com seus públicos e Roberto Porto Simões (1995), ao entender como política a principal função das relações públicas, destaca a necessidade de uma organização lidar, de modo dialógico, com o conflito, com a controvérsia pública e com os problemas emergentes, nos cenários sociais em que se encontra. Margarida Kunsch (2003) reconhece a presença central do diálogo sobretudo nas funções mediadora e política das relações públicas nos âmbitos organizacionais. É também notável que os termos compreensão mútua e esforço deliberado sejam tão presentes em inúmeras definições de relações públicas (como as definições da ABRP e do Acordo do México (Simões, 1995)), insinuando, possivelmente, uma atenção dada à necessidade de acolher, nos contextos organizacionais, os processos públicos de justificação. Além disso, estudos como os de Grunig (1992), pautados pela noção de comunicação excelente, estimulam nas organizações o desenvolvimento de práticas não apenas de fala, mas, sobretudo, de escuta – nas quais um sofisticado sistema de *accountability* precisa ser desenvolvido. (MARQUES; MAFRA, 2013, p.89).

Do excerto transcrito, extrai-se a importância do diálogo como instrumento de mediação de conflitos, na medida em viabiliza a compreensão mútua.

Das lições apresentadas por Haswani e Marques e Mafra verifica-se como principal característica do diálogo a interação voltada ao entendimento, característica essa que reforça a relevância do diálogo para viabilizar a participação ativa da sociedade “num cenário adequado, influenciando decisivamente na produção de políticas públicas.” (LAGE; TEIXEIRA; CALIJORE; MELGAÇO, 2014, p.13).

Nessa linha, segundo Vicentin (2012), é por meio da participação que os cidadãos fiscalizam e contribuem com ideias auxiliando o poder público na elaboração de políticas públicas. O diálogo, portanto, constitui o antecedente necessário da participação (contribuição) e do compartilhamento (decisão) uma vez que será por meio dele que o cidadão poderá questionar o Estado, chegando à compreensão necessária para poder opinar sobre determinado tema de interesse público.

Mafra (2016), registra que diversos autores têm situado o diálogo como fenômeno essencial à produção de legitimidade democrática, atrelando tal ideia a de democracia deliberativa (COHEN, 1997; DRYZEK, 2004; HABERMAS, 1997).

Segundo Ferracini (2013), o governar é um processo interativo, e nenhum agente detém com exclusividade conhecimento e os recursos necessários para resolver problemas de forma unilateral. Assim, a ausência de governança colaborativa é obstáculo à implementação de políticas públicas.

Segundo Mafra (2016), para Habermas (1997), as democracias poderão ser classificadas como deliberativas na medida em que assentarem à validade de suas escolhas em um amplo processo de deliberação pública, constituído “pelo discurso e pela comunicação e orientado por motivações morais-práticas, validadas por instituições e por sujeitos, de modo interacional”.

A questão da relevância do diálogo dentro do processo de construção de democracias deliberativas é enfocada ainda por Bohman (2009, p.42) que compreende a deliberação como “uma atividade social coletiva, mergulhada na ação social do diálogo – da troca de razões”. (MAFRA, 2016).

Uma vez compreendida a relevância do diálogo dentro do processo de construção das decisões públicas, cumpre destacar também sua relevância para a boa Governança Pública.

A este propósito, preliminarmente, cabe rememorar os quatro pilares ou valores fundamentais para a boa Governança Pública, de acordo com Andrade e Rossetti (2004), citados por Matias-Pereira (2010). Registre-se que os autores apresentam os conceitos originais, pertinentes à esfera privada, o que, contudo, não impede sua fácil transposição para a esfera pública. São eles: a) *fairness*: senso de justiça, equidade no tratamento dos acionistas, com compartilhamento de responsabilidades, lucros e prejuízos; b) *disclosure*: transparência das informações, especialmente aquelas de alta relevância; c) *accountability*: prestação responsável de contas, fundamentada nas melhores práticas contábeis e de auditoria; e d) *compliance*: conformidade no cumprimento de normas reguladoras, expressas nos estatutos sociais, nos regimentos internos e nas leis do país.

Quanto à equidade (*fairness*), quando transposto o conceito para a esfera pública, pode ser compreendida como a necessidade de se promover uma equiparação em termos de poder decisório e compartilhamento de responsabilidades entre cidadãos e Estado.

Nesse sentido, cabível permitir que os cidadãos sejam ouvidos e que suas opiniões possam ser efetivamente levadas em conta tanto no momento de elaboração de políticas públicas quando no momento de reavaliá-las e decidir por sua alteração, extinção ou continuidade. No que tange ao compartilhamento de responsabilidades, deve ser compartilhado entre Estado e cidadãos a responsabilidade pelo êxito das ações de interesse coletivo, sendo certo que inevitavelmente os prejuízos advindos da não implementação serão suportados por todos (sociedade e Estado).

Dentro desse contexto, vê-se que o diálogo contribui para o estabelecimento de equidade (*fairness*) na relação entre cidadãos e Estado na medida em que permite que o Poder Público conheça o posicionamento da sociedade administrada e que esta possa contribuir para a implementação de ações de interesse coletivo.

Quanto ao *disclosure*, na esfera pública identifica-se com o dever posto ao Estado de dar transparência às informações, notadamente aquelas atinentes a fatos e ações de maior impacto e riscos para a sociedade.

Segundo Aló (2009), a transparência não se limita à informação disponível, acessível, sendo essencial também que seja compreensível ao destinatário. É nesse contexto que ressaí a importância do diálogo como um instrumento de

transparência (*disclosure*) na medida em que por meio dele o cidadão destinatário da informação pública poderá sanar eventual dúvida sobre as informações de interesse que lhe forem disponibilizadas.

Quanto ao dever de prestação de contas (*accountability*), vale lembrar que não deve se restringir ao desempenho econômico financeiro, mas contemplar também demais fatores, inclusive intangíveis, que devem ser respeitados pela entidade (IBGC, 2009 *apud* BRASIL, TCU, 2014). Exemplo disso é que o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre os atos da administração pública abrange questões como observância da legalidade⁴, ainda que disso não resulte prejuízo pecuniário.

Conforme mencionado anteriormente, o *accountability* se mostra indissociavelmente atrelado ao pilar anterior – *disclosure* ou transparência – uma vez que se refere ao dever de informar a sociedade de suas ações.

No que se refere à relevância do diálogo entre cidadãos e Estado para o processo de prestação de contas, tem-se que uma efetiva prestação de contas deve permitir que a sociedade possa questionar as informações apresentadas em sede de prestação de contas, solicitando visualizar documentos contábeis, quando for o caso, e questionando sobre decisões adotadas.

Nessa linha, sustenta-se, com fundamento no art. 8.º da Lei de Acesso à Informação⁵, que o cidadão poderá questionar tanto os órgãos executivos que submetem suas contas aos órgãos de controle quanto os próprios órgãos de controle sobre suas manifestações em processos de prestação de contas.

Ainda enfocando a importância do diálogo para a governança, cabe relembrar as principais características da boa governança, elencadas por Matias-Pereira (2010):

⁴ Nesse sentido, o art. 1.º inciso V da Lei Orgânica do TCU, Lei n.º 8.443/1992: Art. 1.º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei: [...] 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.

⁵ Art. 8.º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

1) participação; 2) estado de direito; 3) transparência; 4) responsabilidade; 5) orientação por consenso; 6) igualdade e inclusividade; 7) eficiência, eficácia e efetividade; e 8) prestação de contas.

Das características apresentadas, constata-se que o diálogo é pressuposto para que pelo menos três delas sejam efetivas, quais sejam, a participação, a transparência (já abordada linhas acima) e a orientação por consenso.

No que tange à participação, o diálogo constitui um pressuposto necessário uma vez que será por meio dele que o cidadão poderá questionar o Estado, chegando à compreensão necessária para poder opinar sobre determinado tema de interesse público.

Quanto à orientação para o consenso, esta se refere à necessidade de que as decisões de Estado tenham em conta a obrigação de se conciliarem interesses dos diversos atores sociais envolvidos (MATIAS-PEREIRA, 2010). Considerando que o diálogo viabiliza a compreensão mútua, ressaltamos evidente sua relevância para a boa governança, enquanto instrumento capaz de viabilizar o consenso entre os diversos atores sociais.

Outra questão abordada por Matias-Pereira (2010) da qual se evidencia a relevância do diálogo para a governança diz respeito à imbricação do conceito de pluralismo com a governança.

Nesse sentido, o autor destaca que, em um cenário da boa Governança Pública, distintos atores devem ter o direito de influenciar a definição de políticas públicas, cabendo ao Estado contribuir para o fortalecimento de instrumentos que permitam aos cidadãos participar da construção de políticas públicas.

Uma vez apresentadas algumas das contribuições do diálogo para a boa Governança Pública, cabe tecer considerações sobre um dos principais canais que viabilizam a comunicação entre sociedade e Poder Público na atualidade, qual seja a internet.

2.2.4 Comunicação Pública Digital – a importância da internet para a comunicação entre Estado e cidadãos

A crescente utilização da internet pela sociedade como meio para obter informações é um fato público e notório sobre o qual não há controvérsia. No Brasil, dados oficiais confirmam que a internet é a segunda opção dos brasileiros na busca de informação, superada somente pela televisão. De fato, conforme identificado pela Pesquisa Brasil de Mídia (PBM) 2016, quase metade dos brasileiros (49%) declarou usar a web para obter notícias, percentual que se mostra abaixo da TV, utilizada por 89% por cento dos brasileiros como fonte de informação, e bem acima do rádio (30%), dos jornais (12%) e das revistas (1%).

Coerente com este cenário social, também nas relações entre cidadãos e Estado têm aumentado a importância da internet.

Nesse sentido, conforme registrado por Silva (2016), a comunicação entre governos e cidadãos tem sofrido forte influência de avanços nas ferramentas de tecnologia de informação e comunicação (TICs) e, de forma destacada, da consolidação da internet como um meio de comunicação de grande alcance.

Cunha e Miranda (2013) registram que os avanços nas TICs e na internet transformaram o relacionamento entre governo e cidadãos, contribuindo para alcançar objetivos de boa governança. Assim, argumentam que a aplicação das TICs à esfera pública contribui para a melhoria dos processos governamentais e dos trabalhos internos do setor público, melhoria na prestação dos serviços públicos ao cidadão, repercutindo positivamente também para a consolidação da democracia na medida em que viabilizam maior e mais ativa participação desse cidadão.

A adoção de TICs pela Administração Pública tem colaborado para a constituição de um novo paradigma de governo, o chamado “governo aberto”, que se caracteriza pela corresponsabilidade social tanto na concepção quanto na implementação de políticas públicas. Os postulados do governo aberto são de transparência, colaboração e participação, os quais propiciam que o cidadão, munido de informações, deixe de ser um sujeito passivo (mero consumidor) e torne-se coautor das políticas públicas e verdadeiro titular do poder (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015).

Nesse contexto, as TICs e a internet são responsáveis por oferecer aos cidadãos a possibilidade de ir além do exercício do voto, interagindo com os governos de uma forma mais efetiva.

Castells (2011) ressalta que, com o desenvolvimento da internet e das redes sociais digitais, é certo que o modelo linear de disseminação de informações passará a conviver com processos de comunicação multidirecional e interativo entre os participantes da sociedade em rede, o que corrobora a compreensão de que a internet é relevante veículo para o estabelecimento de diálogo entre cidadãos e governo.

Segundo pontuam Pereira e Cardoso (2014), o uso de bases tecnológicas contribui para uma comunicação mais interativa, participativa e rápida, além de ser mais econômica, pois bastam dois computadores ligados à Internet para que seja possível a comunicação.

Autores como Ainsworth, Hardy e Harley (2005) citados por Cunha, Coelho e Pozzebon (2014) defendem que a internet tem o potencial de ampliar a esfera pública, atuando como uma força democrática que amplia a participação e fortalece a confiança entre sociedade e cidadãos. Nessa linha, a internet seria capaz de criar um espaço público ilimitado, com oportunidades de provisão de informação, comunicação interativa e engajamento cívico.

Entretanto, segundo enfatizado por Pinho (2011), a efetiva implementação dos potenciais benefícios do uso da internet pelos governos depende de uma predisposição política tanto do Estado quanto da sociedade. Assim, a existência da internet não assegura a participação da sociedade no governo nem o exercício do controle social, mas se existe cenário político para isso ela pode ser um facilitador relevante (CHAIN; CUNHA; KNIGHT; PINTO, 2004, p.49).

No Brasil, o ano 2000 representa um marco para o desenvolvimento do relacionamento da sociedade e do governo por meio eletrônico. Neste ano, um grupo de trabalho interministerial apresentou relatório com um diagnóstico da situação de infraestrutura e serviços do governo federal e com base neste diagnóstico propôs uma política de interação eletrônica entre governo e sociedade (VICENTIN, 2012). A esta ação se seguiram outras focadas no fortalecimento do conceito de governo eletrônico, conceito este que, inicialmente, estava mais atrelado à prestação de serviços públicos por meio eletrônico.

Nesse sentido, em 2004 foi criado no âmbito do governo federal o Departamento de Governo Eletrônico cuja função era coordenar e articular a implementação ações de governo eletrônico relacionadas a serviços públicos. Em 2006, surge o Portal de Inclusão Digital com ações voltadas a comunidades mais

carentes com informações de iniciativas governamentais nessa área. Em 2008, surgem cartilhas de boas práticas em e-gov. Em 2010, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) emite recomendações à Administração para o uso de computadores mais alinhados a boas práticas ambientais (menos poluentes, livres de chumbo, zinco etc.) (VICENTIN, 2012).

Ainda que inicialmente focado na prestação de serviços públicos, Pinho (2008), citado por Vicentin (2012), destaca que, atualmente, devido aos avanços tecnológicos, o governo eletrônico não deve ser visto apenas como meio de disponibilização de serviços *online*, mas como um instrumento de interação e participação entre governo e sociedade e de transparência de ações governamentais.

Enfocando o cenário dos municípios brasileiros, dados recentes demonstram o crescimento do uso de internet pelas prefeituras brasileiras. Nesse sentido, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), em 2014, apontou que, em 2012, 74,5% (4.146) dos municípios tinham página na Internet. Em 2014, houve um crescimento desses números chegando a uma cobertura de 88,7% (4.943) dos municípios (IBGE, 2014).

A pesquisa classificou as páginas de internet existentes como: a) informativa (quando é disponibilizado apenas um portal sem nenhuma possibilidade de interação com o usuário); b) interativa (quando é uma fonte de informação, mas permite também receber informações e dados por parte dos cidadãos, empresas ou outros órgãos); e c) transacional (quando a página é fonte de informação, permite recebimento de informações de cidadãos, empresas e outros órgãos e também troca de valores que podem ser quantificáveis, como por exemplo: pagamento de contas e impostos, matrícula na rede pública e etc., emitindo recibos em geral).

O cenário inicialmente identificado, no ano de 2012, foi de que a maioria dos municípios brasileiros mantinha página de caráter meramente informativo, sendo 65,3% (2.708 municípios). A condição interativa era de 26,8% (1.113 municípios) e a transacional, 6,8% (281 municípios).

Posteriormente, em 2014, registrou-se o crescimento das páginas que ofereciam condição de interatividade, as quais passaram a representar 49,2% (2.430 municípios), seguida por páginas com caráter transacional que representavam 31,3% (1.548 municípios) e páginas informativas que correspondiam a 17,3% (857 municípios) (IBGE, 2014).

Com resultados mais recentes, a Pesquisa TIC Governo Eletrônico⁶, do ano de 2017, chegou a uma estimativa de que 5.153 prefeituras brasileiras têm website na internet.

O seguinte gráfico ilustra a quantidade de prefeituras que possuem website, apresentando comparativo entre as regiões brasileiras e a mudança apurada entre os anos 2015 e 2017 (gráfico 1):

GRÁFICO 1 - PREFEITURAS QUE POSSUEM *WEBSITE* – TOTAL (2015 E 2017) TOTAL DE PREFEITURAS COM ACESSO À INTERNET

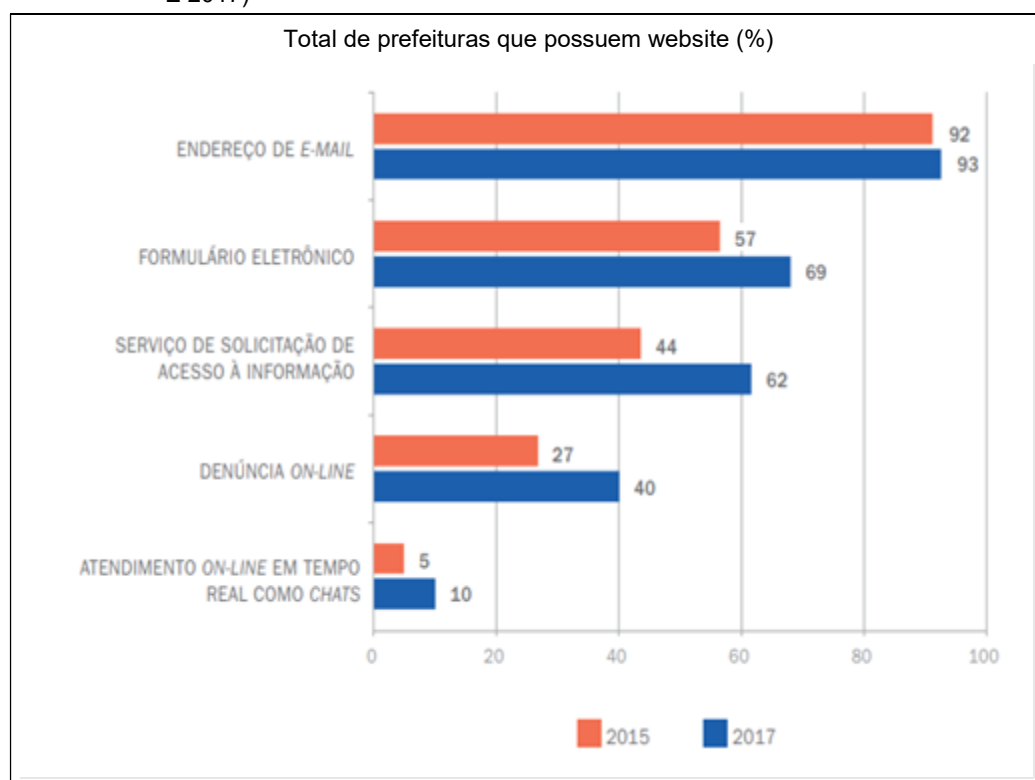


FONTE: Pesquisa TIC Governo Eletrônico, (2017); Disponível em: https://cetic.br/media/ocs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf.

⁶ Desde 2013, a Pesquisa TIC Governo Eletrônico busca investigar a oferta de e-governo no Brasil, enfocando a oferta de serviços públicos, transparência e participação. A pesquisa tem por base entrevistas aos gestores de TIC e responsáveis pelos conteúdos digitais de órgãos governamentais dos três entes federativos (União, Estados e Municípios) e dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público. No que se refere aos apoios institucionais, a pesquisa conta com o apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), Controladoria Geral da União (CGU), por meio de sua Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), bem como de outros órgãos de governo e de especialistas vinculados a importantes universidades. No que se refere à amostra utilizada, foram consideradas prefeituras em um estrato censitário com as capitais e os municípios com 500 mil habitantes ou mais. Informações disponíveis em: <https://www.cetic.br/pesquisa/governo-eletronico/>. Acesso em: 24 maio 2019.

No que se refere às formas de comunicação e participação pela internet ofertadas pelas prefeituras brasileiras, a Pesquisa TIC Governo Eletrônico identificou como a mais utilizada o *e-mail*, seguida por formulário eletrônico, serviço de solicitação de acesso à informação, denúncia *online*, atendimento *online* em tempo real como chats (CGI, 2018) (gráfico 2):

GRÁFICO 2 - PREFEITURAS QUE DISPONIBILIZARAM FORMAS DE CONTATO COM O CIDADÃO NOS ÚLTIMOS 12 MESES, POR TIPO DE CONTATO - TOTAL (2015 E 2017)



FONTE: Pesquisa TIC Governo Eletrônico, (2017); Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf.

A mesma pesquisa identificou ainda o potencial das redes sociais como plataformas de interação e comunicação. Nesse sentido, registrou que as redes sociais estão presentes em 66% dos municípios com até dez mil habitantes e 80% dos municípios com população entre dez mil e cem mil habitantes.

No Estado do Paraná, pesquisa preliminar realizada durante este estudo (Apêndice A), identificou que, dos municípios com população superior a vinte mil habitantes – que correspondem a oitenta e uma cidades – 53 possuem canal no *Youtube*, 34 possuem conta no *Instagram*, 26 se utilizam do *Twitter* e 81 possuem página no *Facebook*, o que demonstra a relevância tanto da internet quanto das redes sociais em âmbito local.

Diante do cenário apresentado, observa-se que a internet é uma realidade na comunicação dos municípios brasileiros para com seus cidadãos, razão pela qual faz-se pertinente investigar a condição de diálogo entre tais atores por este canal de comunicação.

2.3 CARACTERÍSTICAS DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA MUNICIPAL (IGM-CFA)⁷

O Índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA) mensura a Governança Pública nos municípios brasileiros a partir de três dimensões: finanças, gestão e desempenho (CFA, 2019).

O índice se utiliza de dados secundários obtidos de bases públicas como DATASUS, Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e analisa a situação dos municípios nas áreas como saúde, educação, gestão fiscal, habitação, recursos humanos, transparência, violência entre outras, estabelecendo, a partir da análise, notas que refletem a situação da governança nos municípios pesquisados.

Dentro de cada uma das três dimensões citadas são escolhidos indicadores. A dimensão finanças se utiliza de quatro indicadores, quais sejam: a) fiscal, investimento per capita, c) custo do legislativo e d) equilíbrio previdenciário. Na dimensão gestão foram escolhidos como indicadores: a) saúde, b) educação, c) segurança, d) qualidade habitacional e) vulnerabilidade social.

Na dimensão desempenho foram utilizados os indicadores: a) planejamento, b) colaboradores, c) qualidade do investimento e d) transparência.

A opção pela utilização deste índice considerou o enfoque específico em municípios brasileiros bem como a atualidade de seus resultados tendo em vista que sua última versão é de 2018.

⁷ Síntese da metodologia de construção do índice, conforme informações disponíveis em: <http://igm.cfa.org.br/metodologia>.

3 METODOLOGIA

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Segundo Gil (2018), elaborar classificações é uma tendência natural do ser humano, como forma de compreender fatos. Quando se trata de classificação de pesquisas, a utilidade seria facilitar para o pesquisador escolher o método que lhe seria mais útil para atingir seus objetivos de pesquisa.

De acordo com o mesmo autor, a pesquisa pode ser classificada segundo diversos critérios, entre os quais: a área de conhecimento, a finalidade, o propósito (objetivos), os métodos empregados e os delineamentos.

Devido à clareza e sistematização da classificação elaborada por Gil (2018), optou-se por utilizá-la para este tópico, cabendo registrar que semelhante classificação pode ser encontrada também em Gerhardt e Silveira (2009, p.31-64).

No que tange à área de conhecimento, o Brasil adota a classificação elaborada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), devido sua relevância para o fomento da pesquisa científica e formação de recursos humanos para pesquisa no país. Segundo o CNPq, as pesquisas classificam-se em sete grandes áreas de conhecimento, a saber: a) ciências exatas e da terra; b) ciências biológicas; c) engenharias; d) ciências da saúde; e) ciências agrárias; f) ciências sociais aplicadas; e g) ciências humanas. Quanto à área, a presente pesquisa classifica-se como de ciências sociais aplicadas (GIL, 2018).

Quanto à finalidade, a pesquisa pode ser classificada como básica ou aplicada. Básica quando se destina a preencher uma lacuna de conhecimento e aplicada quando abrange estudos elaborados com a finalidade de resolver problemas presentes na realidade social em que se inserem os pesquisadores (GIL, 2018).

Lakatos e Marconi (2017) registram ainda que, de forma mais recente, também tem sido adotada divisão dentro da classificação básica e aplicada. Nesse sentido, registram a existência da pesquisa básica pura (que se ocupa da ampliação do conhecimento sem preocupação prática), a pesquisa básica

estratégica (voltada à aquisição de novos conhecimentos para a solução de problemas práticos), pesquisa aplicada como aquela que tem por objetivo adquirir conhecimento para a solução de um problema específico, e pesquisa de desenvolvimento experimental, que se destina a produzir novos materiais, equipamentos, políticas e comportamentos, ou novos serviços.

Diante das classificações apresentadas, a presente pesquisa pode ser considerada aplicada uma vez que pretende estudar uma realidade concreta a fim de obter informações quanto ao nível de diálogo existente entre municípios e cidadãos.

Quanto aos objetivos ou propósitos, as pesquisas podem ser classificadas como exploratórias (visam gerar familiaridade com o problema, viabilizando a formulação de hipóteses), descritivas (descrevem características de determinada população ou fenômeno) e explicativas (buscam identificar fatores que contribuem para a ocorrência de fenômenos; tentam explicar a razão ou o porquê das coisas) (GIL, 2018).

Quanto aos propósitos, a presente pesquisa pode ser classificada como descritiva e explicativa.

Quanto ao método, as pesquisas podem ser classificadas como quantitativas e qualitativas. São quantitativas aquelas nas quais os resultados são apresentados em termos numéricos e qualitativas aquelas nas quais os resultados são apresentados mediante descrições verbais (GIL, 2018). No presente estudo, objetiva-se realizar uma pesquisa qualitativa.

Por derradeiro, as pesquisas podem ser ainda classificadas quanto ao delineamento (design) tendo em conta o planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla (fundamentos metodológicos, a definição dos objetivos, o ambiente da pesquisa e a determinação das técnicas de coleta e análise de dados). Quanto a este aspecto, a pesquisa pode ser classificada como: a) pesquisa bibliográfica; b) pesquisa documental; c) pesquisa experimental; d) ensaio clínico; e) estudo caso-controle; f) estudo de corte; g) levantamento de campo (*survey*); h) estudo de caso; i) pesquisa etnográfica; j) pesquisa fenomenológica; k) teoria fundamentada nos dados (*grounded theory*); l) pesquisa-ação; m) pesquisas mistas; n) pesquisa participante; e o) pesquisa narrativa (GIL, 2018).

Segundo apontam Lakatos e Marconi (2017), tradicionalmente, a abordagem qualitativa, como a que se pretende no presente trabalho, identifica-se com o estudo de caso.

Segundo Andrade (2010), o estudo de caso consiste “no estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de obter generalizações”.

Para Yin (2015), o estudo de caso é uma investigação de um fenômeno contemporâneo, em seu contexto no mundo real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto puderem não estar claramente evidentes. O autor identifica ainda que o mesmo estudo pode conter mais do que um caso, cabendo falar em *estudo de caso único* e *estudo de casos múltiplos*.

De acordo com Yin (2015), os projetos de casos únicos ou de casos múltiplos trata-se de variantes da mesma estrutura metodológica, de sorte que não existe distinção ampla entre o estudo de caso clássico (único) e os estudos de casos múltiplos. Trata-se de escolha do projeto de pesquisa e ambas as opções são classificadas como pesquisa de estudo de caso.

No que tange à distinção entre o caso único e os casos múltiplos, Yin (2015) registra que o estudo de caso único seria mais apropriado para circunstâncias em que se tem um caso crítico, peculiar, comum, revelador ou longitudinal. Não sendo verificadas estas especificidades, o estudo de casos múltiplos resultaria em pesquisa mais vigorosa e um estudo mais robusto.

A presente pesquisa é classificada quanto a seu delineamento como estudo de casos múltiplos, uma vez que o objeto são dois grupos de municípios, organizados segundo seus índices de governança, buscando-se obter a partir do estudo destes grupos uma generalização sobre a relação entre a capacidade das prefeituras de estabelecer diálogos com seus munícipes e seu Índice de Governança Municipal⁸.

⁸ Gil (2018), valendo-se dos ensinamentos de Yin (1981, p.22), registra que o estudo de caso recebe algumas críticas, entre as quais, a dificuldade de generalização. Porém, essa crítica não seria totalmente procedente uma vez que no estudo de caso seria possível a generalização das proposições teóricas consideradas, tal como expressamente averbou o autor: “A análise de um único ou mesmo de múltiplos casos fornece uma base muito frágil para a generalização. No entanto, os propósitos do estudo de caso não são os de proporcionar o conhecimento preciso das características de uma população a partir de procedimentos estatísticos, mas sim o de expandir ou generalizar proposições teóricas.”

3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Conforme destacado no referencial teórico, o diálogo pode contribuir para a efetivação de pelo menos três dos quatro pilares da boa governança identificados por Andrade e Rossetti (2004), quais sejam, *fairness*: senso de justiça, equidade no tratamento dos acionistas, com compartilhamento de responsabilidades, lucros e prejuízos; *disclosure*: transparência das informações, especialmente aquelas de alta relevância; e *accountability*: prestação responsável de contas, fundamentada nas melhores práticas contábeis e de auditoria.

Considerando-se que o diálogo contribui positivamente para a boa governança, mostra-se relevante investigar se é verificável, na prática, alguma relação entre o nível de governança e a capacidade de o poder público estabelecer diálogo com os cidadãos.

Para tal investigação, pretende-se verificar a condição de diálogo de municípios paranaenses com maiores e menores notas de Governança Pública, segundo o Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração (IGM-CFA), a fim de analisar se pode ser identificada uma relação entre um maior índice de governança e uma melhor condição de diálogo.

No *ranking* elaborado pelo Conselho Federal da Administração estão contemplados com os respectivos índices de governança os 399 municípios do Estado do Paraná o que, em tese, permitiria que o estudo versasse sobre a condição de diálogo de todos eles.

Entretanto, em linha de coerência com o delineamento de pesquisa adotado – que é de estudo de caso múltiplo, que trabalha justamente com a pesquisa de uma parcela de um todo – optou-se por efetuar recorte da totalidade dos municípios, selecionando 100 municípios, os quais foram divididos em dois grandes grupos segundo seus índices de governança: 50 melhores IGM e 50 piores IGM do Estado do Paraná.

A amostra foi escolhida por conveniência tendo em conta a restrição de tempo para ser concluído, a que se encontra sujeito o estudo.

Quanto à seleção de 100 municípios em um universo de 399, considera-se razoável na medida em que abrange um quarto do total de municípios existentes no Paraná.

Da mesma forma, quanto à organização em dois grupos considerando os menores e maiores índices de governança, considera-se relevante na medida em que permitirá que sejam avaliados não apenas a condição de diálogo em cem municípios, mas perceber se existe relação entre o índice de governança e o diálogo entre prefeituras e cidadãos.

Assim, foram selecionados para serem pesquisados os seguintes municípios, de acordo com seu desempenho no ranking do IGM, os 50 municípios com maiores IGM-CFA e os 50 municípios com menores IGM-CFA, conforme tabela 1:

TABELA 1 - MUNICÍPIOS PARANAENSES - 50 MAIORES E 50 MENORES IGM-CFA

continua

MUNICÍPIO MAIORES IGM-CFA	IGM	MUNICÍPIO MENORES IGM-CFA	IGM
Cafelândia	8,49	Ibiporã	5,87
Maringá	8,43	Abatiá	5,86
Cianorte	8,32	Japira	5,85
Irati	8,32	Goioxim	5,83
Palotina	8,31	Santa Inês	5,83
Francisco Beltrão	8,27	Ventania	5,82
Medianeira	8,24	Itaperuçu	5,82
Bom Jesus do Sul	8,15	Figueira	5,78
Toledo	8,14	Santo Antônio do Paraíso	5,76
Xambrê	8,12	Missal	5,74
Paranavaí	8,11	Tamarana	5,73
Munhoz de Mello	8,07	Campo Largo	5,71
Astorga	8,07	Iguaraçu	5,70
Maripá	8,03	Itambé	5,70
Terra Rica	8,01	Marilândia do Sul	5,68
Londrina	8,00	Congonhinhas	5,64
Lobato	7,95	São Jose dos Pinhais	5,63
Chopinzinho	7,93	Inajá	5,62
Prudentópolis	7,92	Santa Maria do Oeste	5,59
Cascavel	7,92	Leópolis	5,51
Curitiba	7,92	Paulo Frontin	5,50
Céu Azul	7,91	Nova Aliança do Ivaí	5,47
Terra Boa	7,91	Candói	5,44
Colorado	7,91	Ourizona	5,43
Rio Negro	7,91	Guairaçá	5,40
Realeza	7,90	Reserva Do Iguaçu	5,40
Loanda	7,90	São João do Caiuá	5,40
Palmeira	7,87	Antonina	5,39
Nova Olímpia	7,86	Paranacity	5,37
Quatro Barras	7,86	Piraí do Sul	5,36
Apucarana	7,85	Curiúva	5,35
Matinhos	7,84	Flórida	5,35
Jaguariaíva	7,83	Imbaú	5,35
Nova Aurora	7,82	Jundiá do Sul	5,29
Vitorino	7,81	Cruzeiro do Sul	5,26

TABELA 1 - MUNICÍPIOS PARANAENSES - 50 MAIORES E 50 MENORES IGM-CFA
conclusão

MUNICÍPIO MAIORES IGM-CFA	IGM	MUNICÍPIO MENORES IGM-CFA	IGM
Mercedes	7,78	Mauá da Serra	5,25
Laranjeiras do Sul	7,78	Coronel Domingos Soares	5,21
Siqueira Campos	7,78	Adrianópolis	5,15
Japurá	7,77	Cambira	5,08
Cornélio Procópio	7,77	Jataizinho	4,98
Atalaia	7,75	Morretes	4,98
Arapoti	7,75	Nova Laranjeiras	4,98
Assis Chateaubriand	7,75	Planaltina do Paraná	4,98
Pérola	7,74	Colombo	4,88
Ribeirão Claro	7,74	Tomazina	4,86
Andirá	7,74	Lupionópolis	4,84
Santa Fé	7,73	Diamante D'Oeste	4,71
Renascença	7,72	Rio Branco do Sul	4,31
Quatro Pontes	7,71	Presidente Castelo Branco	3,73
Verê	7,71	Rancho Alegre	3,47

FONTE: Elaborado pela autora a partir de informações disponíveis em: www.igm.cfa.org.br.

Para tais municípios, foram identificados todos os canais de comunicação que estes disponibilizam para após selecionar os canais eletrônicos por meio dos quais foi realizada a pesquisa para verificação de diálogo.

3.3 COLETA DE DADOS

Conforme o objetivo específico a ser alcançado, foi realizada uma forma específica de coleta de dados. Para melhor compreensão, oportuno resgatar os objetivos específicos da pesquisa antes firmados:

- a) *Elencar e classificar os canais de comunicação eletrônicos utilizados pelas prefeituras dos municípios do Paraná com maiores e menores índices de governança (IGM-CFA).*

Inicialmente, foram selecionados os municípios paranaenses com maiores e menores notas do IGM-CFA. Tais municípios foram selecionados no site <http://igm.cfa.org.br/downloads>, campo Dados IGM-CFA 2018 e organizados em duas planilhas de Excel distintas, contendo os cinquenta municípios paranaenses com maiores IGM-CFA e os cinquenta municípios paranaenses com menores IGM-CFA.

Na sequência, foi realizada pesquisa aos portais eletrônicos de cada um dos cem municípios selecionados. Para localizar o portal eletrônico de cada prefeitura foi utilizada a ferramenta de busca eletrônica Google, utilizando-se o termo de pesquisa “prefeitura de <nome do município>”.

Após, por meio de cada portal eletrônico, foram identificados os canais de contato com o cidadão disponibilizados pelo respectivo município, sendo eles, *Youtube, Instagram, Twitter, Facebook, Central*⁹, *Ouvidoria*¹⁰, *Fale Conosco*¹¹, *e-mail, Flickr*, outros, conforme registrados no Apêndice B.

Identificados todos os canais de comunicação – eletrônicos e não eletrônicos – foram excluídos os não eletrônicos formando-se a planilha constante do Apêndice C.

Entre os meios eletrônicos, constatou-se que os mais recorrentes tanto para os municípios com maiores IGM quanto com menores IGM são: *Facebook*, *Ouvidoria*, *Fale conosco* e *e-mail* das prefeituras, sendo que o *Facebook* é o canal mais presente tanto nos municípios com maiores IGM (presente nos 50 municípios selecionados) quanto nos municípios com menores IGM (presente em 42 municípios).

Considerando a recorrência destes canais para ambos os grupos de municípios selecionados e considerando também que os demais canais eletrônicos identificados ou apresentam um formato pouco compatível ao estabelecimento de troca de informação (caso do *Flickr*) ou, tradicionalmente, são mais utilizados para difundir, de forma unilateral, informação da parte que o titulariza (*Youtube, Instagram, Twitter*), cogitou-se, inicialmente, pesquisar os precitados quatro canais: *Facebook*, *Ouvidoria*, *Fale conosco* e *e-mail* das prefeituras.

Porém, analisando-se estes canais constatou-se que tanto o canal *Ouvidoria* quanto o canal *Fale Conosco* podem envolver comunicação por *e-mail*. Nesse sentido, tem-se que nos canais de *Ouvidoria* o contato com o cidadão pode ocorrer por *e-mail* específico, plataforma *online* de governo ou através de formulário

⁹ Central telefônica de contato dos moradores com a prefeitura, para reclamações, sugestões e para solicitação de serviços disponíveis pela prefeitura.

¹⁰ Canal *online* disponibilizado por algumas prefeituras; algumas fornecem contato através de *e-mail* específico, outras através de uma plataforma *online* do governo e algumas através de um formulário preenchido *online*.

¹¹ Contato *online* fornecido por algumas prefeituras, através de *e-mail* ou formulários.

preenchido *online*. Já o canal Fale Conosco por vezes corresponde a um *e-mail* de contato, por vezes a um formulário *online*.

Nesse cenário, vislumbrou-se que ainda que as prefeituras disponibilizem um *e-mail* da Prefeitura, o Fale Conosco e a Ouvidoria como canais distintos, é possível que todos resultem em comunicação por *e-mail*.

Desta forma, com o objetivo de realizar a pesquisa por canais de comunicação efetivamente distintos entre si, optou-se por realizar a pesquisa pelo *e-mail* oficial de cada Prefeitura e pelo *Facebook*.

b) *Estudar se a comunicação existente entre o Poder Público municipal e os municípios, por meio dos canais eletrônicos, pode ser qualificada como diálogo*

Conforme registrado no item 2.2.3.1 do presente trabalho, estudos de Comunicação Pública não formulam um conceito fechado para diálogo. Porém, com base no arcabouço teórico desta área, somado à pesquisa complementar sobre o tema diálogo nas bases Scielo.org e Portal CAPES foi possível identificar algumas características do diálogo, quais sejam: a) a interação entre atores; b) o objetivo de troca de informações, ideias e opiniões nesta interação; c) caráter relacional, ou seja, existe um prolongamento da comunicação no tempo.

Tendo em vista estas características, esta pesquisa formula questões pelos dois canais eletrônicos citados, a fim de verificar se por tais canais é possível estabelecer entre cidadão e município comunicação com as características citadas, de modo a evidenciar a existência ou não de diálogo.

Para tal escopo, entende-se adequado o uso da técnica do questionário, definida por Gil (2018) como uma técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, comportamentos presentes e passados, valores, interesses etc.

Segundo Lakatos e Marconi (2017), no questionário as perguntas devem ser elaboradas e respondidas por escrito e enviadas ao pesquisador. Em geral, os questionários são enviados por correio ou meios eletrônicos e devolvidos da mesma forma ao pesquisador. A vantagem desta técnica, segundo apontam

referidas autoras seria economia de tempo, de custo, bem como reduzir a interferência do pesquisador na resposta dos pesquisados. Entre as desvantagens do uso de questionário, apontam a falta de compreensão das perguntas, pequeno percentual de respostas ou perguntas sem respostas.

Quanto à metodologia utilizada, optou-se por enviar, pelos canais escolhidos (*Facebook* e *e-mail*), cinco perguntas¹².

Conforme mencionado, estudos teóricos de Comunicação Pública não estabelecem um conceito fechado para o termo diálogo, sendo possível extrair destes estudos apenas características desta ação comunicativa, entre as quais a mais elementar é a interação.

Dentro desse contexto, foi definida como metodologia a formulação de perguntas dirigidas aos funcionários responsáveis pelos canais de comunicação selecionados por se considerar que este método é o que melhor permite avaliar a existência de interação entre atores envolvidos em um processo de comunicação.

Ainda, considerando que o diálogo tem caráter relacional (constitui uma comunicação que se prolonga no tempo), foram idealizadas perguntas que se relacionam entre si e que se constituem em uma continuidade (ou sequência) uma da outra a fim de averiguar se o agente público dará continuidade na comunicação iniciada pela primeira interação, ou se fornecerá apenas a primeira informação, ou não responderá sequer a primeira pergunta e assim por diante.

A metodologia adotada foi de efetuar todas as perguntas, ainda que não se obtivesse resposta à pergunta anterior, de modo que foram realizadas todas as cinco perguntas, de modo a permitir que seja verificado se existe, pelo menos, uma interação, o que não constitui diálogo, mas apenas comunicação.

A partir da apresentação das perguntas, objetiva-se verificar os seguintes aspectos, conforme matriz de análise abaixo especificada (quadro 6):

¹² As perguntas, que se encontram descritas no Apêndice D versam sobre a temática gastos com pessoal e licitações, temas que foram escolhidos tendo em vista a existência de previsão na Lei de Transparência – LC 101/2000 no sentido de que os entes públicos devem disponibilizar informações sobre suas despesas, inclusive as realizadas por licitações, conforme previsto pelo art. 48-A, introduzido à referida LC pela LC 131/2009¹².

QUADRO 6 - MATRIZ DE ANÁLISE

MATRIZ DE ANÁLISE
Município pesquisado Identificação do município pesquisado.
Canal eletrônico utilizado Indicação do canal por meio do canal está se tentando o diálogo.
Quanto à existência de interação Será registrado quantas das perguntas foram respondidas.

FONTE: A autora (2019).

Aspecto relevante para a pesquisa diz respeito à mensuração dos resultados pois, segundo observam Silva Junior e Costa (2014), a mensuração permite que os dados coletados sejam acessados e descritos viabilizando a compreensão do fenômeno pesquisado.

Conforme registra Dalmoro (2008), nas ciências sociais são usados diversos instrumentos de medida para mensurar a realidade que se pretende compreender. Entre os mais utilizados encontram-se as escalas.

Segundo Bermudes, Santana, Braga e Souza (2016), a escala pode ser conceituada como “*o conjunto de valores ou conteúdos de uma variável arranjados de acordo com algum critério de importância (matemático ou subjetivo) para fins de mensuração, podendo esses valores serem métricos ou não*”. Em estudo específico sobre tipos de escalas utilizadas em pesquisas, os mesmos autores identificam entre as escalas mais usadas a de Likert e a Escala de Thurstone.

Na Escala de Thurstone, o indivíduo entrevistado dá a sua opinião a um questionamento especificado e indica sua possível ação, porém sem mencionar em sua resposta a sua intensidade sobre o tema. Apesar de ainda bastante utilizada, a utilização desta escala vem sendo reduzida, por razões de ordem prática, como a morosidade na construção do processo (BERMUDES; SANTANA; BRAGA; SOUZA, 2016).

Já a Escala de Likert é conceituada por Appolinário (2011) como “*Tipo de escala de atitude na qual o respondente indica seu grau de concordância ou discordância em relação a determinado objeto*”. O mesmo autor fornece o seguinte exemplo deste tipo de escala:

As relações de trabalho nesta empresa, são francas, abertas e diretas:

- () Concordo totalmente
- () Concordo parcialmente
- () Nem concordo, nem discordo
- () Discordo parcialmente
- () Discordo totalmente

A Escala de Likert desenvolve um conjunto de afirmações relacionadas a determinado construto para as quais os respondentes da pesquisa emitirão seu grau de concordância. (SILVA JUNIOR; COSTA, 2014)

Adotando a Escala de Likert como parâmetro, foram realizados os seguintes passos para medição dos resultados:

Realizadas as cinco perguntas, verificou-se quantas foram respondidas, estabelecendo-se uma escala de nível de diálogo, tendo em vista o número de interações tentadas e os retornos obtidos, nos seguintes termos (quadro 7):

QUADRO 7 - NÍVEIS DE DIÁLOGO

NÍVEL DE DIÁLOGO	INEXISTENTE	INSUFICIENTE	MÍNIMO	MÉDIO	BOM	ÓTIMO
Número de questões respondidas	0	1	2 questões	3 questões	4 questões	5 questões

FONTE: A autora (2019).

A opção pela quantidade de cinco perguntas foi norteada pelas características do diálogo antes mencionadas bem como pelos seguintes fatores: a) não se identificou em estudos de Comunicação Pública uma métrica classificando quantas interações configuram um diálogo e b) o tempo disponível para a execução da pesquisa.

- c) *Verificar, mediante questionário, a percepção dos gestores municipais sobre as dificuldades para o estabelecimento de diálogo com os munícipes por meio dos canais eletrônicos.*

Considerando que o questionário é a técnica adequada para o propósito de obter informações sobre conhecimentos, comportamentos presentes e passados, valores, interesses e etc (GIL, 2018), e tendo em vista também as vantagens de baixo custo de tempo e recursos apontadas por Lakatos e Marconi (2017), optou-se pela

utilização do formato de questionário, por meio do qual se indagou ao gestor o seguinte: “*Em sua percepção, qual ou quais seriam as principais dificuldades para que cidadãos e prefeitura estabeleçam diálogo pelos canais Facebook, Ouvidoria, Fale conosco e e-mail da prefeitura?*”

O questionamento foi enviado a todos os municípios pesquisados, pelos canais de comunicação escolhidos para esta pesquisa, quais sejam, *Facebook e e-mail*, registrando-se textualmente todas as respostas obtidas, na seção dos resultados deste trabalho.

d) Verificar a existência de relação entre índice de governança e a existência de diálogo por intermédio dos canais eletrônicos municipais

Inicialmente, foi identificado o nível de diálogo nos cem municípios selecionados para pesquisa, considerando a quantidade de perguntas que foram respondidas em cada um dos dois canais pesquisados, quais sejam, *Facebook e e-mail*.

Na sequência, foram analisados os dois grupos de municípios pesquisados – os de maior IGM e os de menor IGM – a fim de verificar quantos por cento de cada grupo apresentou diálogo em nível baixo, médio e máximo. Esta análise foi realizada quanto aos dois canais pesquisados.

e) Elaborar relatório técnico analítico sobre a condição de diálogo existente nas prefeituras municipais no Estado do Paraná

O relatório se destina a informar os resultados da pesquisa às prefeituras pesquisadas como forma de contribuir com o aperfeiçoamento de sua governança.

Assim, após a análise dos resultados foi elaborado relatório no qual se resumem os objetivos do trabalho e os resultados alcançados de forma acessível aos gestores públicos.

4 RESULTADOS

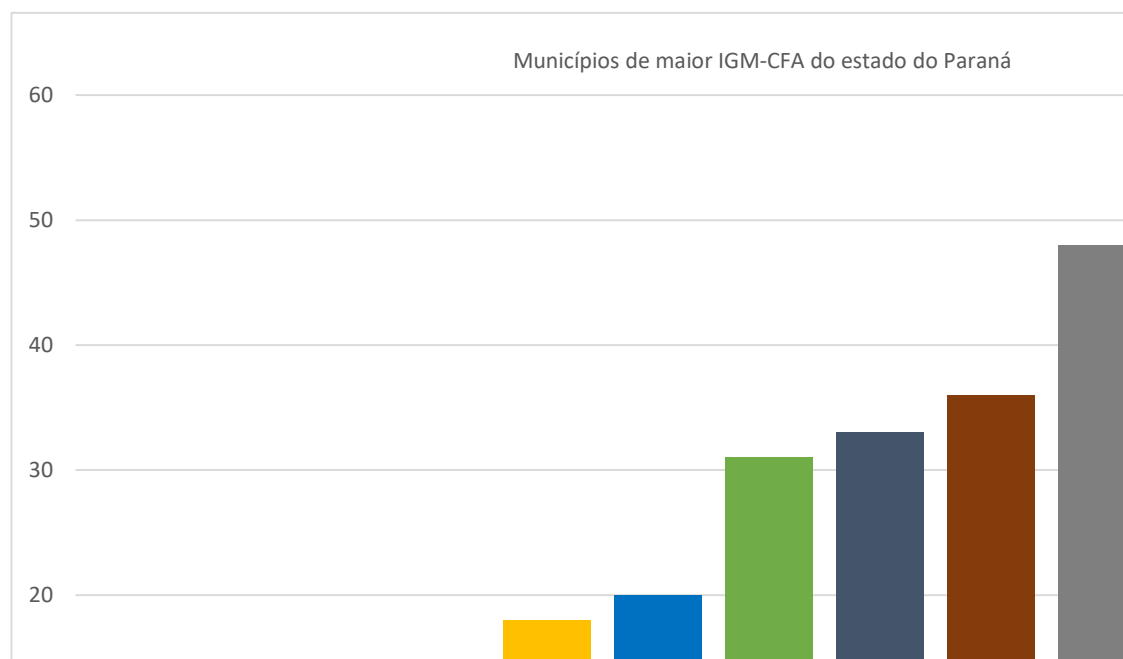
Para fins de melhor apresentação e discussão dos resultados, estes estão organizados com base nos objetivos inicialmente definidos:

4.1 CANAIS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICOS UTILIZADOS PELAS PREFEITURAS DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ COM MAIORES E MENORES ÍNDICES DE GOVERNANÇA (IGM-CFA)

A fim de obter um panorama os canais de comunicação disponibilizados pelos municípios pesquisados, inicialmente, foram identificados os canais de contato com o cidadão disponibilizados pelo respectivo município, sendo eles, *Youtube, Instagram, Twitter, Facebook, Central, Ouvidoria, Fale Conosco, e-mail, Flickr*, telefone, outros, conforme registrados no Apêndice B.

Os gráficos 3 e 4, abaixo, demonstram os canais de comunicação presentes nos municípios com maior IGM-CFA e com menor IGM-CFA no Estado do Paraná:

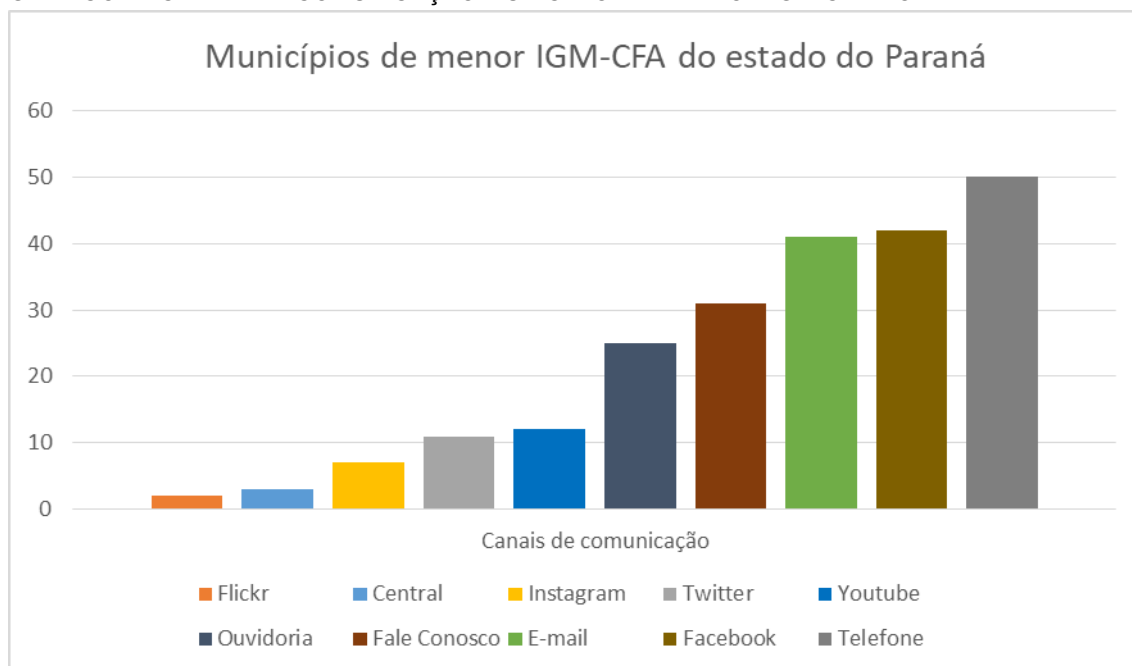
GRÁFICO 3 - CANAIS DE COMUNICAÇÃO MUNICÍPIOS DE MAIOR IGM-CFA PARANÁ



FONTE: A autora (2019).

Quanto aos municípios de maior IGM, o gráfico 3 demonstra que todos os municípios pesquisados disponibilizam página do *Facebook*, sendo também expressiva a comunicação pelo canal Fale Conosco que se refere a um *e-mail* ou formulário digital disponibilizado pela prefeitura.

GRÁFICO 4 - CANAIS DE COMUNICAÇÃO MUNICÍPIOS DE MENOR IGM-CFA DO PARANÁ



FONTE: A autora (2019).

Quanto aos municípios de menor IGM, o gráfico 4 demonstra situação semelhante aos municípios de maior IGM. Ainda que, neste grupo, exista prevalência do telefone como meio de comunicação, o *Facebook* e o canal Fale Conosco também têm presença significativa – 42 municípios tem *Facebook* e 41 dispõe de *e-mail* para comunicação com os cidadãos.

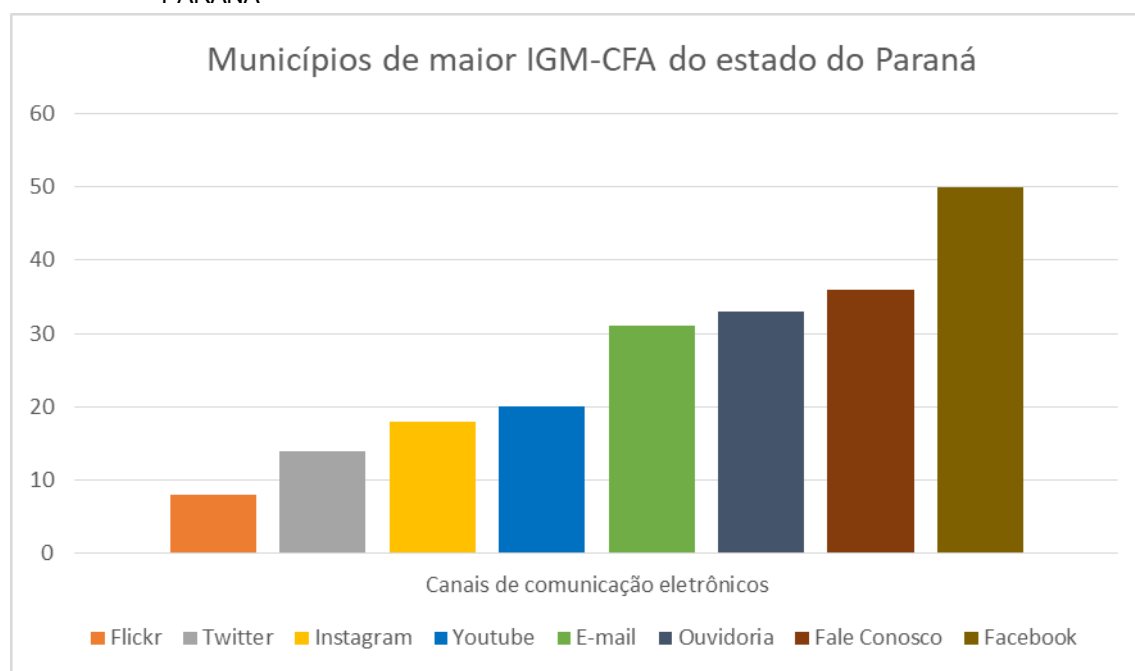
Nos dois grupos de municípios pesquisados, a ocorrência do *Facebook* e do *e-mail* é expressiva e semelhante à ocorrência do tradicional telefone, o que é um indicativo ao menos da intenção da municipalidade de viabilizar a comunicação por meios eletrônicos, tornando-a tão acessível quanto o telefone.

Após a identificação de todos os canais, foram selecionados apenas os canais eletrônicos de comunicação. Assim, os gráficos 5 e 6 demonstram os canais

eletrônicos de comunicação identificados nos portais dos municípios com maior IGM e com menor IGM no Estado do Paraná:

Conforme demonstra o gráfico 5, os canais eletrônicos mais recorrentes são *Facebook*, *Fale Conosco*,¹³ *Ouvidoria*¹⁴ e *e-mail*. À exceção do *Facebook*, que tem foco na disponibilização de imagens por seu titular (a interação é uma finalidade subsidiária e que pode nem ocorrer), os demais têm como objetivo preponderante permitir a interação entre as partes, demonstrando que se encontram disponíveis para o cidadão canais eletrônicos que permitem o diálogo com o município.

GRÁFICO 5 - CANAIS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICOS MUNICÍPIOS DE MAIOR IGM-CFA DO PARANÁ

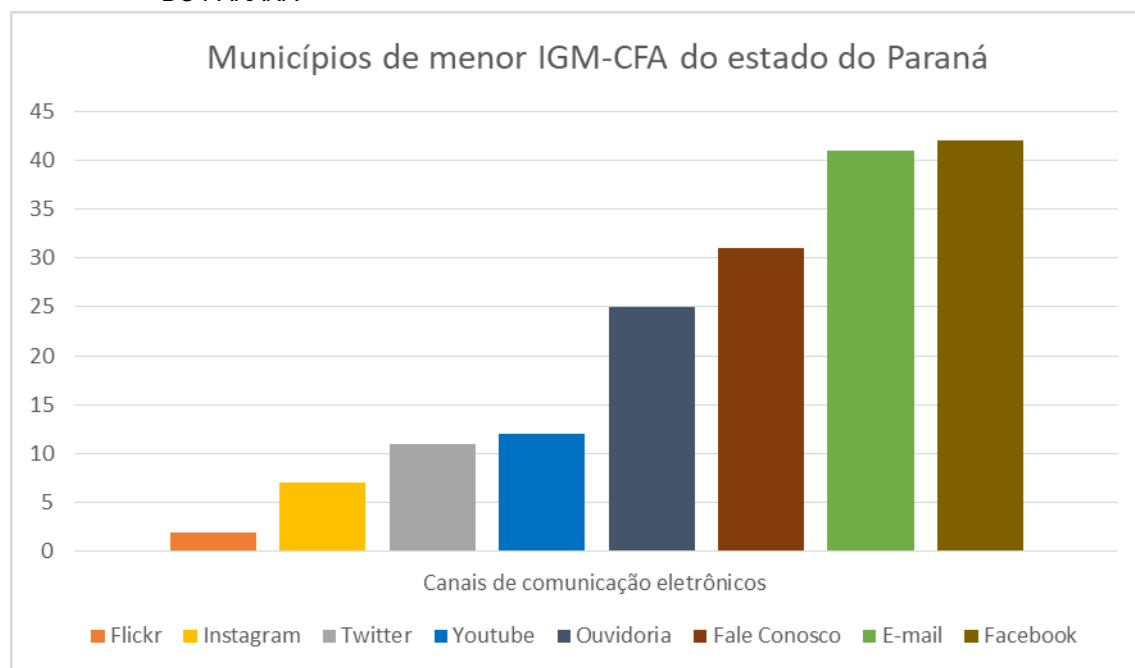


FONTE: A autora (2019).

¹³ *E-mail* ou formulário digital.

¹⁴ Canal *online* disponibilizado por algumas prefeituras; algumas fornecem contato através de *e-mail* específico, outras através de uma plataforma *online* do governo e algumas através de um formulário preenchido *online*.

GRÁFICO 6 - CANAIS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICOS MUNICÍPIOS DE MENOR IGM-CFA DO PARANÁ



FONTE: A autora (2019).

Conforme demonstra o Gráfico 6, a situação nos municípios com menor IGM é semelhante ao verificado nos municípios com maior IGM, ainda que naqueles se observe que a presença dos canais eletrônicos seja um pouco inferior aos de menor IGM. Assim como o gráfico 5, o gráfico 6 registra que os canais eletrônicos mais recorrentes são *Facebook*, *e-mail*, *Fale Conosco*, *Ouvidoria*.

Em resumo do que foi identificado, podemos afirmar que:

- os canais eletrônicos como *Facebook* e *e-mail* têm ocorrência igual ou bastante similar ao telefone, situação que se verifica tanto nos municípios de menor IGM quanto de maior IGM e é indicativo de que os municípios pelo menos tornam acessível o contato com o cidadão por estes canais;
- a ocorrência de canais eletrônicos nos municípios com maior IGM é ligeiramente superior à presença destes canais nos municípios de menor IGM;
- quanto aos canais de comunicação eletrônicos mais presentes, observa-se tanto entre os municípios com maior IGM quanto no grupo dos de menor IGM, que *Facebook* e *e-mail* são os canais eletrônicos com maior ocorrência. O *Facebook* está presente nos cinquenta municípios com maior IGM e em quarenta e dois dos municípios com menor IGM.

Ainda que o canal eletrônico de maior ocorrência seja o *Facebook*, o qual não tem como principal utilização o diálogo, a existência deste e dos demais canais eletrônicos mais recorrentes (*e-mail*, Ouvidoria, Fale Conosco) pode ser compreendida como um indicativo de que tanto os municípios de maior IGM quanto os de menor IGM estão conscientes da necessidade de viabilizarem a comunicação e o diálogo com os cidadãos por meios digitais, tornando-a tão acessível ao cidadão quanto o telefone.

Porém, a presença dos canais eletrônicos, contudo, não assegura que a comunicação e o diálogo com a sociedade se efetivem, uma vez que isto está a depender tanto do interesse do cidadão em utilizar esses meios para tratar com o município, como da existência de servidores preparados para atender os cidadãos caso sejam demandados.

A lista dos cem municípios selecionados com todos os canais de comunicação que disponibilizam está no Apêndice B do presente trabalho e a lista apenas com os canais eletrônicos de comunicação encontra-se no Apêndice C.

4.2 A COMUNICAÇÃO EXISTENTE ENTRE O PODER PÚBLICO MUNICIPAL E OS MUNICÍPIES, POR MEIO DOS CANAIS ELETRÔNICOS COMO DIÁLOGO

Conforme mencionado no tópico da metodologia, para estudar se a comunicação existente entre os municípios e munícipes selecionados pode ser classificada como diálogo, foi estabelecida a metodologia de pesquisar com que intensidade se desenvolve a interação entre as partes estudadas pelos canais de comunicação *Facebook* e *e-mail*.

Para tanto, foram direcionados pelos precitados canais cinco questões registradas no Apêndice D, de forma sequencial, com intervalo de três dias entre o envio de cada pergunta. Assim, foi enviada a primeira pergunta e, obtida resposta ou não, após três dias, foi enviada a pergunta seguinte e assim sucessivamente até que todas as perguntas tivessem sido realizadas.

De acordo com o que foi registrado no referencial teórico, foram identificadas as seguintes características para o diálogo: a) a interação entre atores; b) o objetivo de troca de informações, ideias e opiniões nesta interação; c) caráter relacional, ou seja, existe um prolongamento das interações entre as partes no tempo.

Assim, o envio de cinco perguntas na sequência teve por objetivo verificar a ocorrência não apenas da interação entre município e cidadãos, mas se essas interações se prolongariam para além da primeira resposta, o que, segundo nosso entendimento, distingue o diálogo da mera comunicação (disponibilização unilateral de informação).

Na sequência, foram registradas quantas perguntas foram respondidas por cada município para, a partir daí, concluir-se se os municípios estabelecem apenas comunicação ou também diálogo e neste caso qual o nível de diálogo, segundo a classificação exposta no quadro 8 citado na metodologia, e aqui repetido:

QUADRO 8 - NÍVEIS DE DIÁLOGO

NÍVEL DE DIÁLOGO	INEXISTENTE	INSUFICIENTE	MÍNIMO	MÉDIO	BOM	ÓTIMO
Número de questões respondidas	0	1	2 questões	3 questões	4 questões	5 questões

FONTE: A autora (2019).

Quanto aos municípios com maior IGM, a pesquisa empreendida chegou, em síntese, aos seguintes resultados, tendo em vista a quantidade de perguntas que obtiveram respostas dos municípios (quadro 9):

QUADRO 9 - MUNICIPIOS COM MAIOR IGM

NÍVEL DE DIÁLOGO	INEXISTENTE	INSUFICIENTE	MÍNIMO	MÉDIO	BOM	ÓTIMO
<i>Facebook</i>	23	4	1	3	4	15
<i>E-mail</i>	32	5	0	3	4	6

FONTE: A autora (2019).

Considerando o canal de comunicação *Facebook* e os municípios com maior IGM, 15 (quinze) municípios atingiram nível ótimo de diálogo, 4 (quatro) nível bom, 3 (três) nível médio, 1 (um) nível mínimo, 4 (quatro) nível insuficiente e em 23 (vinte e três) municípios o diálogo é inexistente.

Considerando o canal de comunicação *e-mail* e os municípios com maior IGM, 6 (seis) municípios atingiram nível máximo, 4 (quatro) nível bom, 3 (três) nível médio, 5 (cinco) nível insuficiente e em 32 (trinta e dois) constatou-se a inexistência de diálogo.

Dos resultados identificados, o que se sobressai é o que registra a total ausência de diálogo evidenciada pela ausência de resposta a todas as cinco perguntas formuladas. É surpreendente constatar que mesmo pelo *Facebook*, canal presente em todos os municípios de maior IGM, quase a metade dos municípios pesquisados (23 municípios) não deu qualquer retorno aos questionamentos formulados.

Por *e-mail*, o desempenho foi ainda pior, pois mais da metade dos municípios não ofereceu qualquer retorno às perguntas efetuadas, o que surpreende não apenas pela presença deste canal em praticamente todos os municípios, mas pelo fato de se supor que o *e-mail* seria um canal de comunicação mais consolidado, por ser de uso anterior às próprias redes sociais.

Os resultados demonstram também significativa distinção de desempenho entre os canais *Facebook* e *e-mail* no que se refere ao nível máximo de diálogo (resposta às cinco perguntas).

Nessa linha, vê-se que, pelo *Facebook*, de 50 municípios pesquisados, 15 (quinze) municípios atingiram nível ótimo de diálogo, o que representa 30% do total pesquisado. Diversamente, por *e-mail*, apenas 6 (seis) municípios responderam a todas as perguntas formuladas, representando apenas 12% dos municípios pesquisados.

De toda forma, fica evidente que mesmo sendo alta a presença dos canais eletrônicos de comunicação, ainda é pequena a prática de diálogo por meio deles.

Ainda, a análise conjunta dos municípios que apresentaram desempenho ótimo tanto por *Facebook* quanto por *e-mail*, permite observar que dos 6 (seis) municípios que tiveram desempenho ótimo por *e-mail*, 4 (quatro) também obtiveram desempenho ótimo por *Facebook*, o que pode indicar que nos municípios onde exista interesse em se comunicar por canais eletrônicos, não exista preferência por um canal específico.

Com o objetivo de conhecer mais sobre os municípios pesquisados e talvez estabelecer relação entre sua condição de diálogo com outras características, foram pesquisados também o PIB *per capita* e a população dos municípios que obtiveram desempenho ótimo, conforme se registra (tabela 2):

TABELA 2 - MUNICÍPIOS MAIOR IGM/FACEBOOK/DESEMPENHO ÓTIMO

MUNICÍPIOS	IGM	PIB	POPULAÇÃO ⁽¹⁾
Maringá	8,43	41.569,88	423.666
Cianorte	8,32	34.135,58	82.620
Irati	8,32	29.692,43	60.727
Toledo	8,14	43.746,10	140.635
Munhoz de Mello	8,07	24.217,85	3.984
Astorga	8,07	27.526,81	26.111
Maripá	8,03	57.283,90	5.603
Terra Rica	8,01	22.592,17	16.789
Lobato	7,95	38.542,00	4.787
Chopinzinho	7,93	31.544,26	19.254
Palmeira	7,87	42.067,94	33.877
Nova Olímpia	7,86	13.718,72	5.806
Quatro Barras	7,86	63.752,50	23.559
Jaguariaíva	7,83	40.846,10	34.857
Santa Fé	7,73	22.106,61	12.037

FONTE: Elaborado pela autora a partir de informações disponíveis em:

www.igm.cfa.org.br e <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/panorama>.

(1) População estimada para 2019.

Entre os municípios que obtiveram desempenho ótimo por *Facebook*, verifica-se que apenas cinco apresentam PIB *per capita* superior a 40.000, sendo: Quatro Barras com R\$ 63.752,50, Maripá com R\$ 57.283,90, Toledo com R\$ 43.746,10, Maringá com R\$ 41.569,88 e Jaguariaíva com R\$ 40.846,10.

Considerando o PIB dos demais 399 municípios do Estado do Paraná, o município de Quatro Barras está na 12.^a posição no Estado do Paraná (no Brasil na 162.^a posição), Maripá ocupa a 19.^a posição no Paraná (220.^a no Brasil), Toledo ocupa a 46.^a posição no Estado do Paraná (484.^a posição entre municípios brasileiros), Maringá 59.^a posição no Estado do Paraná (551.^a se considerado o país) e Jaguariaíva é o 61.^o no Estado (576.^o no Brasil).

Conforme se observa, entre os 15 (quinze) municípios com melhor desempenho, apenas três estão entre os 50 melhores PIBs do Estado do Paraná.

Assim, não se pode afirmar que um PIB *per capita* mais elevado é um fator determinante para um nível ótimo de diálogo pelo *Facebook*.

Em termos populacionais, verifica-se que dos 15 (quinze) municípios que obtiveram desempenho ótimo pelo *Facebook*, apenas 4 (quatro) apresentam população superior a 60 mil habitantes, sendo eles: Maringá, com 423.666 habitantes, Toledo 140.635 habitantes, Cianorte com 82.620 habitantes e Irati com 60.727 habitantes, o que indica que municípios com menor população apresentaram melhor condição de diálogo.

Já os municípios que obtiveram desempenho ótimo pelo canal *e-mail* apresentam a seguinte situação em termos de PIB *per capita* e população (tabela 3):

TABELA 3 - MUNICÍPIOS MAIOR IGM/E-MAIL/DESEMPENHO ÓTIMO

MUNICÍPIOS	IGM	PIB	POPULAÇÃO ⁽¹⁾
Cianorte	8,32	34.135,58	82.620
Astorga	8,07	27.526,81	26.111
Nova Olímpia	7,86	13.718,72	5.806
Quatro Barras	7,86	63.752,50	23.559
Mercedes	7,78	37.438,90	5.536
Japurá	7,77	24.924,78	9.425

FONTE: Elaborado pela autora a partir de informações disponíveis em:

www.igm.cfa.org.br e

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/panoramac>.

(1) População estimada para 2019.

Conforme demonstra a tabela 3, apenas um PIB se destaca, sendo o de Quatro Barras, com R\$ 63.752,50. Os demais são significativamente inferiores a este, o que indica que não pode se estabelecer uma relação direta entre um PIB mais elevado e o nível ótimo de diálogo.

Em termos populacionais, verifica-se que dos 6 (seis) municípios que obtiveram desempenho ótimo pelo *e-mail*, apenas 1 (um) apresenta população superior a 60 mil habitantes, o que pode ser um indicativo de que uma população menor propicie um melhor diálogo entre cidadãos e município.

Quanto aos municípios com menor IGM, a pesquisa empreendida chegou, em síntese, aos seguintes resultados, tendo em vista a quantidade de perguntas que obtiveram respostas dos municípios (tabela 4):

TABELA 4 - MUNICIPIOS COM MENOR IGM

NÍVEL DE DIÁLOGO	INEXISTENTE	INSUFICIENTE	MÍNIMO	MÉDIO	BOM	ÓTIMO
<i>Facebook</i>	32	0	0	9	3	6
<i>E-mail</i>	35	7	0	1	3	4

FONTE: A autora (2019).

Considerando o canal de comunicação *Facebook* e os municípios com menor IGM, 6 (seis) apresentaram nível máximo de diálogo, 12 (doze) nível médio e 32 (trinta e dois) ausência de diálogo e comunicação.

Considerando o canal de comunicação *e-mail* e os municípios com menor IGM, 5 (cinco) apresentaram nível máximo de diálogo, 3 (três) nível médio, 7 (sete) apenas comunicação e 35 (trinta e cinco) ausência de diálogo e comunicação.

Da mesma forma como se observou nos municípios de maior IGM, também nos municípios de menor IGM se destaca a ausência de qualquer interação registrada tanto pelo *Facebook*, por meio do qual 32 (trinta e dois) municípios não deram qualquer retorno, quanto pelo *e-mail*, por meio do qual 35 (trinta e cinco) municípios não apresentaram qualquer resposta.

Por outro lado, diferentemente do que ocorre com os municípios de maior IGM, no grupo dos municípios de menor IGM, foi semelhante o resultado relativo ao nível máximo de diálogo: seis municípios atingiram nível máximo pelo *Facebook* e cinco o fizeram por *e-mail*.

Da mesma forma como realizado com os municípios de maior IGM, foram identificados o PIB *per capita* e a população dos municípios que obtiveram resultado ótimo em uma tentativa de verificar se entre o grupo de municípios com menor IGM se repetem as impressões obtidas no grupo de municípios de maior IGM, quais sejam, que não existe relação direta entre PIB e nível ótimo de diálogo e que municípios com população menor tendem a ter melhor diálogo pelos canais digitais pesquisados.

Nessa linha, quanto aos municípios de menor IGM são os seguintes dados de PIB e populacional (tabela 5):

TABELA 5 - MUNICIPIOS MENOR IGM/FACEBOOK/DESEMPENHO ÓTIMO

MUNICÍPIOS	IGM	PIB	POPULAÇÃO ⁽¹⁾
Tamarana	5,73	19.679,84	14.797
Inajá	5,62	18.209,87	3.109
Santa Maria do Oeste	5,59	17.239,22	9.615
Imbaú	5,35	16.806,62	13.111
Cruzeiro do Sul	5,26	43.021,29	4.469
Nova Laranjeiras	4,98	16.432,09	11.554

FONTE: Elaborado pela autora a partir de informações disponíveis em:

www.igm.cfa.org.br e <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/panorama>.

(1) População estimada para 2019.

Entre seis municípios que obtiveram desempenho ótimo por *e-mail*, verifica-se que apenas Cruzeiro do Sul apresenta um apresenta PIB *per capita*

superior a 40.000, o que o situa na 50ª posição entre os 399 municípios do Paraná. Os demais municípios apresentam o PIB inferior a R\$ 20.000,00 o que reforça a impressão de que o PIB *per capita* melhor não repercute em uma melhor condição de diálogo.

No que se refere à população, observa-se que seis municípios com desempenho ótimo têm população muito pequena, inferior a quinze mil habitantes, o que reforça a impressão de que populações menores propiciam melhor ambiente ao desenvolvimento de diálogo entre cidadãos e municípios.

Foram analisados também os municípios de menor IGM que obtiveram desempenho ótimo por *e-mail* (tabela 6).

TABELA 6 - MUNICÍPIOS MENOR IGM/E-MAIL/DESEMPENHO ÓTIMO

MUNICÍPIOS	IGM	PIB	POPULAÇÃO ⁽¹⁾
Tamarana	5,73	19.679,84	14.797
Ourizona	5,43	R\$ 28.370,68	3.428
Mauá da Serra	5,25	27.797,86	10.601
Colombo	4,88	19.939,76	243.726

FONTE: Elaborado pela autora a partir de informações disponíveis em:

www.igm.cfa.org.br e <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/panorama>

(1) População estimada para 2019.

Conforme consignado na tabela 6, todos os municípios têm PIB *per capita* inferior a R\$ 30.000,00, sendo que Ourizona, que apresenta o melhor PIB, ocupa a posição 176.^a entre os municípios do Paraná. Demais disso, à exceção de Colombo, os municípios têm população muito pequena, inferior a 15 mil habitantes.

Tais resultados reforçam as impressões obtidas de que não existe uma relação direta entre PIB *per capita* e nível ótimo de diálogo e de que municípios com populações menores são mais propícios ao estabelecimento de diálogo com seus cidadãos.

Por derradeiro, destaca-se o pouco retorno verificado de maneira geral, tanto pelo *Facebook* quanto por *e-mail*, tanto nos municípios de maior IGM quanto de menor IGM, o que demonstra que mesmo que seja alta a ocorrência ou disponibilização de canais eletrônicos que permitem a interação entre municípios e cidadãos, ainda é pequena a existência de diálogo.

Postas estas considerações, em resumo ao que foi identificado, podemos destacar que:

- a) Municípios com menor IGM tiveram pior desempenho que os municípios com maior IGM, o que se pode afirmar principalmente considerando a grande quantidade de municípios que não respondeu nenhuma das questões, que foi bem superior nos municípios de menor IGM;
- b) Tanto entre os municípios com maior IGM quanto entre os municípios com menor IGM, constata-se um desempenho um pouco melhor pelo canal *Facebook* do que por *e-mail*, o que pode indicar uma tendência de os municípios a priorizar o atendimento nas redes sociais;
- c) Quanto aos municípios com maior IGM, existe significativa distinção do desempenho quando considerados os canais *Facebook* e *e-mail*. Nessa linha, 30% atingiram nível ótimo de diálogo pelo *Facebook* e apenas 12% tiveram o mesmo desempenho por *e-mail*;
- d) Quanto aos municípios com menor IGM, o desempenho foi similar por ambos os canais testados, sendo que seis municípios atingiram nível ótimo pelo *Facebook* e quatro atingiram o mesmo resultado por *e-mail*;
- e) A análise conjunta do PIB *per capita* e da população dos municípios que atingiram nível ótimo de diálogo indica que não se pode afirmar que o PIB *per capita* elevado seja um fator determinante para um nível ótimo de diálogo, e que municípios com menor população apresentam melhor condição de diálogo.

4.3 PERCEPÇÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS SOBRE AS DIFICULDADES PARA O ESTABELECIMENTO DE DIÁLOGO COM OS MUNICÍPIES POR MEIO DOS CANAIS ELETRÔNICOS

Questionados os municípios pelos canais *Facebook* e *e-mail* quanto à eventuais dificuldades para se estabelecer diálogo com munícipes por canais eletrônicos, apenas 16 (dezesesseis) responderam, sendo 5 (cinco) por *e-mail* e os demais pelo *Facebook* (quadro 10).

Abaixo segue a transcrição das respostas obtidas:

QUADRO 10 - TRANSCRIÇÃO DAS RESPOSTAS OBTIDAS POR FACEBOOK E E-MAIL

continua

MUNICÍPIO RESPONDENTE	CANAL DE COMUNICAÇÃO	RESPOSTA
Astorga	<i>E-mail</i>	Talvez a maior dificuldade seria a prática. As redes sociais são ferramentas excelentes para a integração administração/população, mas, infelizmente, nem a população e tampouco a administração está habituada a isso.
Atalaia	<i>E-mail</i>	Não vemos dificuldade nenhuma nessa comunicação. Estamos sempre abertos para responder as questões colocadas em redes sociais, assim como por e-mail.
Cafelândia	<i>E-mail</i>	temos os meios oficiais de comunicação e divulgação conforme rege a legislação, e as redes sociais infelizmente não são consideradas como oficiais de imprensa, ao passo que também informações ou diálogos nas mesmas são passíveis de distorção ou mal uso por terceiros quando assim julgam possível e necessário, desta forma a resposta pode ser ligeiramente resumida em "as dificuldades para que cidadãos e prefeitura estabeleçam diálogo pelos canais <i>Facebook</i> e <i>e-mail</i> da prefeitura, se dão pela segurança da informação".
Cianorte	<i>E-mail</i>	Ressalto que as portas da prefeitura, bem como a da secretaria de administração localizada neste paço municipal estão abertas para qualquer cidadão que queira adentrar para sanar dúvidas ou mesmo apresentar ideias, bem como meios de comunicação oficial como este.
Colombo	<i>E-mail</i>	Acredito que a falta de acesso, por parte dos cidadãos com mais idade, os analfabetos digitais, além da falta de conhecimento das ferramentas tecnológicas, dificultam essa relação. Porém as pessoas com acesso aos meios de comunicação citados, conseguem respostas das prefeituras e outras entidades. Desta forma a maior dificuldade seria a falta de conhecimento e acesso as tecnologias, na minha opinião.
Cruzeiro do Sul	<i>Facebook</i>	Recentemente lançamos esta página no FB e também no <i>Instagram</i> . Os <i>e-mails</i> sempre existiram, mas poucas vezes foram utilizados como forma de comunicação entre a prefeitura e a população. Acreditamos que, por se tratar de uma cidade pequena como a nossa, as pessoas preferem ir até a prefeitura buscar alguma informação ou solucionar algum problema do que utilizar os meios tecnológicos disponíveis. Mas enquanto ente público, estamos tentando mudar um pouco esta realidade através da divulgação de nossos atos nas redes sociais.
Curiúva	<i>Facebook</i>	A dificuldade é que os cidadãos entendam quais os meios oficiais de comunicação. Muitos reclamam na sua própria rede social, ou na página de um portal particular da cidade, mas não entendem que dessa forma a Prefeitura não tem como dar a devida resposta e encaminhamento da solicitação.
Francisco Beltrão	<i>Facebook</i>	Com relação às informações administrativas, favor entrar em contato diretamente com a Secretaria Municipal de Administração.
Jaguariaíva	<i>Facebook</i>	Um dos maiores desafios da nossa administração certamente é zerar as demandas acumuladas ao longo dos anos e conciliar com as necessidades que surgem diariamente. Além de reformas, novas unidades de saúde, novas escolas e serviços que vão surgindo, precisamos manter tudo que já foi e está sendo feito. Em Jaguariaíva temos uma despesa mensal de aproximadamente R\$ 7,5 milhões e para tal, é necessário muita responsabilidade, austeridade e comprometimento para gerir a receita do município sem deixar as contas caírem no gargalo. Suprir a Educação para mais de 3 mil alunos, infraestrutura em 1.500 m ² de área municipal, saúde para quase 35 mil habitantes são alguns dos desafios diários para manter o funcionamento da máquina pública, mas, além destas necessidades básicas, também precisamos proporcionar atenção à socialização de idosos, Cultura para todos, acesso ao esporte, direito à habitação e qualidade de vida de um modo geral. Para vencer os desafios estamos constantemente angariando recursos, levando as demandas ao governo estadual e federal para costurar parcerias que hoje são fundamentais para qualquer município.

QUADRO 10 - TRANSCRIÇÃO DAS RESPOSTAS OBTIDAS POR FACEBOOK E E-MAIL

conclusão

MUNICÍPIO RESPONDENTE	CANAL DE COMUNICAÇÃO	RESPOSTA
Maringá	Facebook	1 - O cidadão não ter acesso a internet ou até mesmo a um smartphone 2 - Pessoas com pouca intimidade com tecnologia, internet e redes sociais.
Maripá	Facebook	Como é uma cidade muito pequena a maior parte das pessoas vem até na prefeitura.
Medianeira	Facebook	Favor enviar a pergunta via ofício/protocolo oficial.
Nova Laranjeiras	Facebook	Bom dia, não temos nenhuma Dificuldade, temos a conta no Facebook, e nossos telefones estão à disposição dos Cidadãos.
Santa Fé	Facebook	Uma primeira dificuldade é justamente que os próprios munícipes não procuram este canal de informações, preferindo ir presencialmente nos departamentos. Outra dificuldade muitas vezes ocorre no desconhecimento de muitos cidadãos quanto à função de cada setor, muitas vezes indo solicitar algo em departamento ao qual não compete proceder a resolução da situação. Uma terceira dificuldade, essa respectivamente ao poder legislativo é a falta de diálogo com a população, por exemplo cerceando o direito da comunidade em se pronunciar por meio da extinção da tribuna da palavra do plenário.
São José dos Pinhais	Facebook	Após construirmos um canal mais direto e ativo com a população por meio das redes sociais, conseguimos ser mais efetivos na transmissão das informações e dos acontecimentos da cidade. Um dos desafios que encaramos é a existência de pessoas que desconhecem os canais oficiais e não estão sendo atingidas pelas nossas informações, mas com o trabalho que estamos realizando esperamos alcançar o maior número de habitantes possíveis da nossa cidade.
Terra Rica	Facebook	Acreditamos que não tenha dificuldades. As perguntas feitas por aqui ou no e-mail: contato@terrarica.pr.gov.br sempre são respondidas. Às vezes demora um pouco porque as informações devem ser buscadas no setor responsável.

FONTE: A autora (2019).

O conteúdo das respostas apresentadas foi variado, mas a maior parte atribuiu ao cidadão a responsabilidade por eventual dificuldade no estabelecimento de diálogo pelos canais eletrônicos.

Nesse sentido, foram indicadas situações como a) limitações dos próprios cidadãos com o uso de tecnologia de um modo geral, a exemplo dos analfabetos digitais e pessoas de mais idade que têm dificuldade ou utilizam pouco a internet; b) a pouca familiaridade da população com o uso de canais eletrônicos para a finalidade de se comunicar com o ente público municipal. Os cidadãos não reconheceriam estes canais como forma legítima e confiável de se comunicar com os entes públicos; c) em municípios pequenos a prática (e preferência) dos cidadãos é se dirigir diretamente à prefeitura.

Porém, conforme registrado, apenas 16 (dezesseis) municípios responderam ao questionamento, o que pode indicar que os municípios não dão retorno ao

contato do cidadão por canais eletrônicos, o que acabaria por desestimular o uso destas ferramentas pelos munícipes, formando, assim, um círculo vicioso: dificilmente o cidadão tenta contato, e quando tenta não recebe resposta, o que o desestimula a tentar novamente.

O pouco retorno dos gestores reforça a constatação do resultado do item 4.1 de que apesar da disponibilização de canais eletrônicos que viabilizam a comunicação ser grande, a disponibilidade dos municípios para estabelecer diálogo por estes meios ainda é pequena.

Ainda, com o objetivo de conhecer melhor os municípios cujos gestores responderam ao questionamento proposto, foram verificados seu IGM, nível de diálogo, PIB *per capita* e população, registrados na tabela 7.

TABELA 7 - LEVANTAMENTO DE IGM, NÍVEL DE DIÁLOGO, PIB *PER CAPITA* E POPULAÇÃO

MUNICÍPIO RESPONDENTE	CANAL DE COMUNICAÇÃO	IGM	PIB	POPULAÇÃO ⁽¹⁾
Astorga	<i>E-mail</i>	8,07	27.526,81-185	26.111
Atalaia	<i>E-mail</i>	7,75	38.365,65-76	3.892
Cafelândia	<i>E-mail</i>	8,49	78.303,60 - 4	18.120
Cianorte	<i>E-mail</i>	8,32	34.135,58-107	82.620
Colombo	<i>E-mail</i>	4,88	19.939,76-328	243.726
Cruzeiro do Sul	<i>Facebook</i>	5,26	43.021,29 - 50	4.469
Curiúva	<i>Facebook</i>	5,35	14.981,14-388	15.101
Francisco Beltrão	<i>Facebook</i>	8,27	34.693,79-99	91.093
Jaguariaíva	<i>Facebook</i>	7,83	40.846,10-61	34.857
Maringá	<i>Facebook</i>	8,43	41.569,88-59	423.666
Maripá	<i>Facebook</i>	8,03	57.283,90-19	5.603
Medianeira	<i>Facebook</i>	8,24	39.985,46-67	46.198
Nova Laranjeiras	<i>Facebook</i>	4,98	16.432,09-376	11.554
Santa Fé	<i>Facebook</i>	7,73	22.106,61-293	12.037
São José dos Pinhais	<i>Facebook</i>	5,63	73.427,61-8	323.340
Terra Rica	<i>Facebook</i>	8,01	22.592,17-277	16.789

FONTE: Elaborado pela autora a partir de informações disponíveis em: www.igm.cfa.org.br e <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/panorama>

(1) População estimada para 2019.

Quando observado o IGM, verifica-se que dos 16 (dezesesseis) municípios que responderam ao questionamento proposto, 11 (onze) estão entre os 50 municípios com melhor IGM do Estado do Paraná, reforçando o resultado relatado no tópico 4.2 de que municípios com maior IGM apresentam melhor diálogo com cidadãos.

Em análise aos valores de PIB *per capita*, verifica-se que dos 16 (dezesesseis) municípios que responderam ao questionamento proposto, apenas 4 (quatro) estão entre os cinquenta melhores PIBs *per capita* do Estado do Paraná,

sendo eles: Cafelândia (4.^a posição), Cruzeiro do Sul (50.^a posição), Maripá (19.^a posição) e São José dos Pinhais (8.^a posição). Tal situação corrobora a conclusão apresentada no item 4.2 de que não se pode afirmar que o PIB *per capita* melhor seja determinante para uma melhor condição de diálogo.

Em análise à população, constata-se que apenas 3 (três) dos 16 (dezesesseis) municípios que responderam ao questionamento tem população superior a cem mil habitantes, quais sejam Colombo, São José dos Pinhais e Maringá. Metade dos respondentes, ou seja, 8 (oito) municípios têm população inferior a 20 mil habitantes, situação que corrobora a conclusão apresentada no item 4.2, no sentido de que municípios com populações menores apresentam melhor condição de diálogo com seus munícipes.

Postas estas considerações, em resumo ao que foi identificado, podemos destacar que:

- a) Dos 100 municípios indagados, apenas 16 (dezesesseis) responderam ao questionamento proposto, o que reforça a impressão já verificada no item 4.2 de que apesar da ampla disponibilização de canais eletrônicos, a disponibilidade dos municípios para estabelecer diálogo por estes meios ainda é pequena;
- b) A maior parte das respostas obtidas atribuiu ao cidadão a responsabilidade por eventual dificuldade no estabelecimento de diálogo pelos canais eletrônicos;
- c) Analisando o IGM dos 16 (dezesesseis) municípios que responderam, verifica-se que destes, 11 (onze) estão entre os 50 municípios com melhor IGM do Estado do Paraná, reforçando o resultado relatado no tópico 4.2 de que municípios com maior IGM apresentam melhor diálogo com cidadãos;
- d) Analisando o PIB *per capita* dos 16 (dezesesseis) municípios que responderam, verifica-se que apenas 4 (quatro) estão entre os cinquenta melhores PIBs *per capita* do Estado do Paraná, situação que corrobora a conclusão apresentada no item 4.2 de que não se pode afirmar que o PIB *per capita* melhor seja uma condição propiciadora para uma melhor condição de diálogo;
- e) Dos 16 (dezesesseis) municípios que responderam, apenas 3 (três) têm população superior a cem mil habitantes, enquanto 8 (oito) têm população

inferior a cem mil habitantes, corroborando a conclusão apresentada no item 4.2 de que populações menores favorecem o diálogo entre prefeituras e municípios.

4.4 EXISTÊNCIA DE RELAÇÃO ENTRE ÍNDICE DE GOVERNANÇA E A EXISTÊNCIA DE DIÁLOGO POR INTERMÉDIO DOS CANAIS ELETRÔNICOS MUNICIPAIS

Em tópico precedente, foram registrados quantos municípios atingiram nível mínimo, médio, máximo, ausência de diálogo e comunicação dentro dos dois grupos pesquisados (50 municípios de maior IGM e 50 municípios de menor IGM do Estado do Paraná).

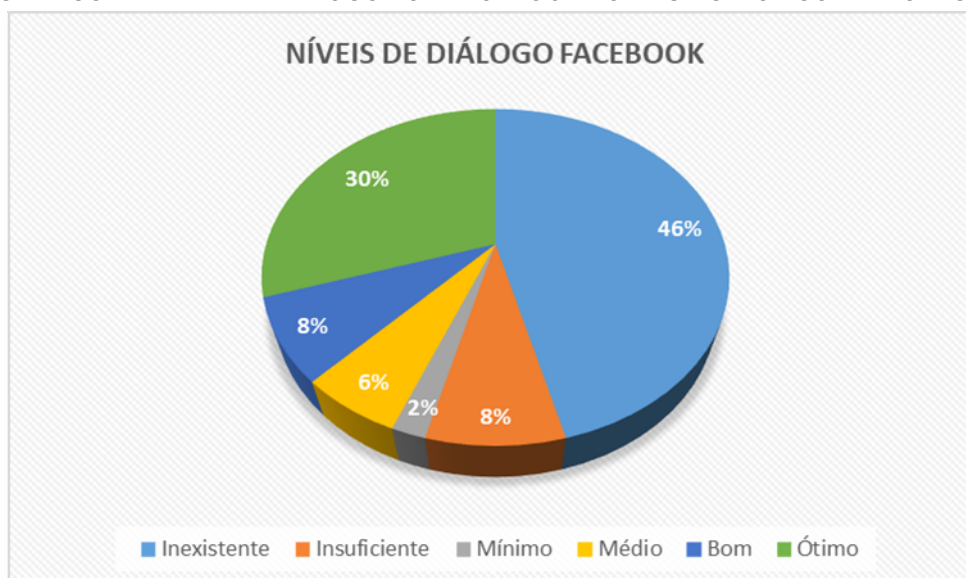
Nesta etapa, primeiramente, apresenta-se representação gráfica que demonstra, em termos percentuais, o desempenho dos municípios. Assim, seguem os resultados para os municípios com maior IGM (tabela 8):

TABELA 8 - RESULTADOS NÍVEIS DE DIÁLOGO DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM

NÍVEL DE DIÁLOGO	INEXISTENTE	INSUFICIENTE	MÍNIMO	MÉDIO	BOM	ÓTIMO
<i>Facebook</i>	23	4	1	3	4	15
<i>E-mail</i>	32	5	0	3	4	6

FONTE: A autora (2019).

GRÁFICO 7 - NÍVEIS DE DIÁLOGO POR FACEBOOK DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM

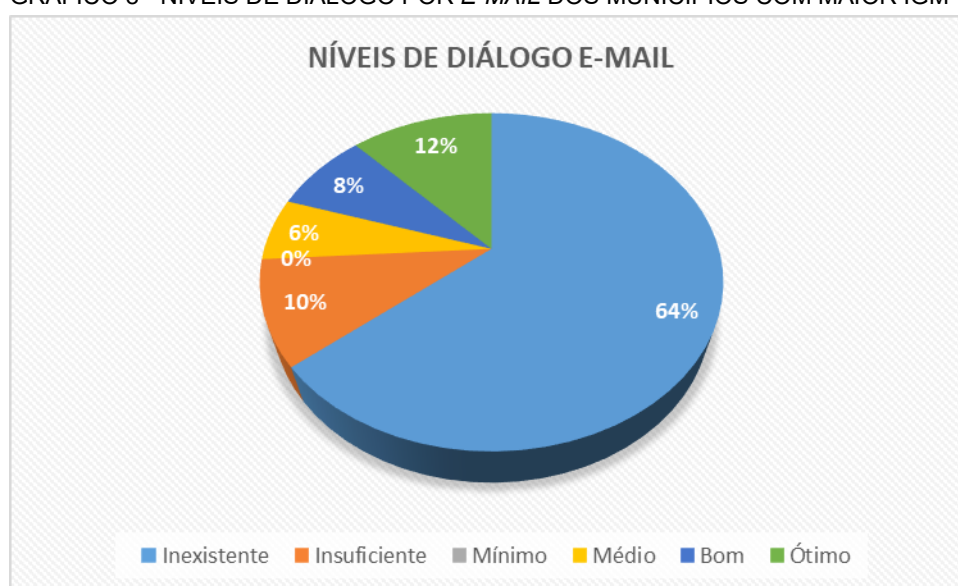


FONTE: A autora (2019).

Conforme se observa do gráfico 7, entre os 50 municípios com maior IGM, quase metade dos municípios pesquisados - 46% - não registrou diálogo pelo *Facebook*. O atingimento ao nível ótimo de diálogo observado também foi pequeno, ficando em apenas 30% dos municípios pesquisados.

Ainda quanto aos resultados obtidos junto aos municípios com maior IGM, por *e-mail* a ausência de qualquer interação foi ainda maior, ficando em 64%, conforme demonstra o gráfico 8, a seguir:

GRÁFICO 8 - NÍVEIS DE DIÁLOGO POR E-MAIL DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM



FONTE: A autora (2019).

Conforme demonstra o gráfico 8 acima, os resultados obtidos por *e-mail*, de um modo geral, são piores do que os resultados do *Facebook*. Nesse sentido, registra-se além do alto índice para ausência de diálogo e comunicação (64%), o percentual muito baixo de municípios que atingiu o nível máximo de diálogo – apenas 12%.

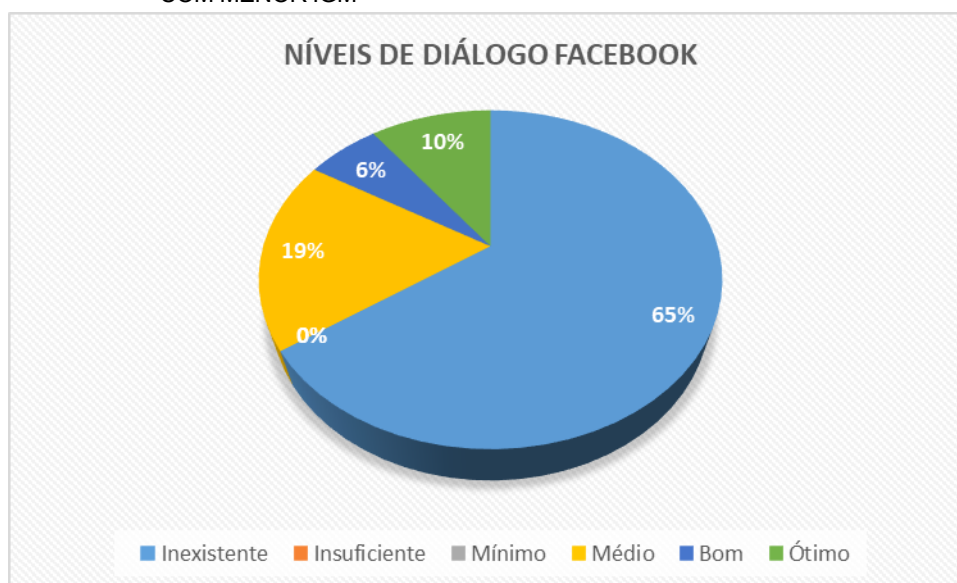
No que se refere à ocorrência apenas de comunicação, os resultados são bastante semelhantes e baixos para os dois canais (8% e 10%), situação que corrobora a percepção de que ainda é bem pequena a interação entre municípios e cidadãos por estes canais.

Já quanto aos 50 municípios com menor IGM, seu desempenho foi registrado na forma que segue:

TABELA 9 - RESULTADOS NÍVEIS DE DIÁLOGO DOS MUNICÍPIOS COM MENOR IGM

NÍVEL DE DIÁLOGO	INEXISTENTE	INSUFICIENTE	MÍNIMO	MÉDIO	BOM	ÓTIMO
<i>Facebook</i>	32	0	0	9	3	5
<i>E-mail</i>	35	7	0	1	3	4

FONTE: A autora (2019).

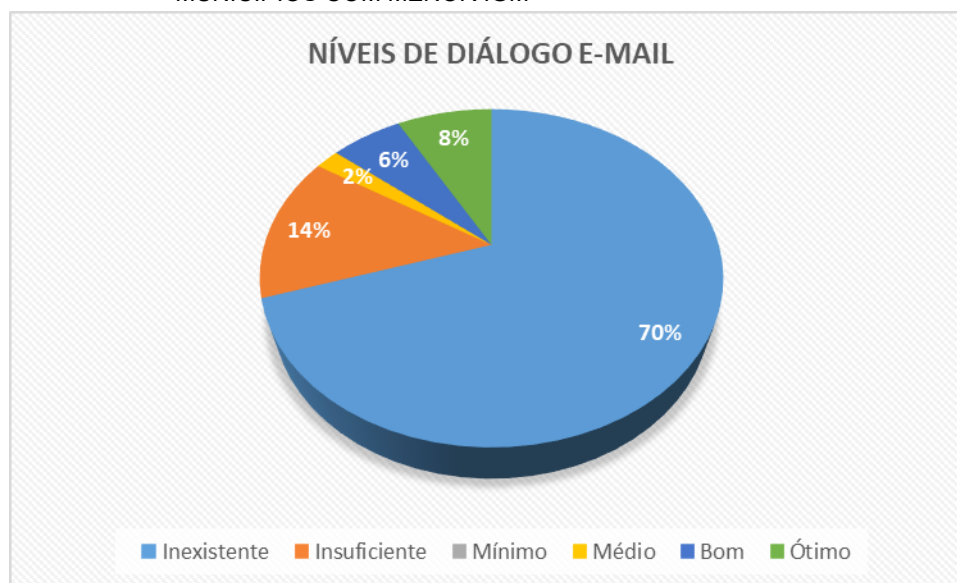
GRÁFICO 9 - RESULTADOS NÍVEIS DE DIÁLOGO PELO *FACEBOOK* DOS MUNICÍPIOS COM MENOR IGM

FONTE: A autora (2019).

Consoante demonstra o gráfico 9, pelo canal *Facebook*, 65% dos municípios com menor IGM não apresentaram qualquer retorno aos questionamentos enviados, caracterizando ausência de diálogo. O atingimento ao nível ótimo de diálogo observado também foi pequeno, ficando em apenas 10% dos municípios pesquisados.

Por *e-mail* o desempenho foi ainda pior, com um total de 70% dos municípios que não apresentaram nenhuma interação, conforme demonstra o gráfico 10, a seguir:

GRÁFICO 10 - RESULTADOS DOS NÍVEIS DE DIÁLOGO POR E-MAIL DOS MUNICÍPIOS COM MENOR IGM



FONTE: A autora (2019).

Do gráfico 10, extrai-se ainda que o nível ótimo de diálogo foi obtido por apenas 8% dos municípios, percentual inferior ao nível verificado para o *Facebook*. 14% por cento responderam apenas uma pergunta realizada, atingindo nível insuficiente de diálogo.

Considerando somente os pontos extremos da escala utilizada (diálogo inexistente e nível ótimo), os resultados podem ser sintetizados pela tabela 10 a seguir:

TABELA 10 - SÍNTESE DOS RESULTADOS DE AUSÊNCIA DE DIÁLOGO E NÍVEL ÓTIMO DE DIÁLOGO

	FACEBOOK		E-MAIL	
	Diálogo Inexistente	Nível ótimo de diálogo	Diálogo Inexistente	Nível ótimo de diálogo
Maior IGM	46%	30%	64%	12%
Menor IGM	65%	10%	70%	8%

FONTE: A autora (2019).

Conforme registrado na tabela 10, entre os 50 municípios com maior IGM, 46% não registraram diálogo pelo *Facebook*, sendo que por *e-mail* a ausência de interação foi ainda maior, ficando em 64%. Com relação aos 50 municípios com

menor IGM, 65% não registraram diálogo pelo *Facebook*. Por *e-mail*, a ausência de interação ficou em 70%.

Desses resultados podem ser extraídas as seguintes conclusões:

- a) Ainda que não se possa falar em bons resultados em nenhum dos dois canais pesquisados, os percentuais identificados apontam o *Facebook* como canal com melhor desempenho de diálogo que o *e-mail* para os dois grupos de municípios pesquisados, o que pode indicar que exista uma tendência dos municípios a priorizar o atendimento nas redes sociais;
- b) No que se refere a uma possível relação entre o índice de governança municipal e a existência de diálogo, tem-se que embora seja expressiva a ausência de diálogo nos dois grupos de municípios pesquisados, os percentuais demonstram uma condição melhor de diálogo para os municípios com maior IGM, tanto pelo *Facebook* quanto por *e-mail*, o que é indicativo de que um melhor índice de governança repercute positivamente na capacidade de estabelecer diálogo com cidadãos.

4.5 Relatório técnico analítico sobre a condição de diálogo existente nas prefeituras municipais no Estado do Paraná.

O Relatório técnico analítico consta no Apêndice F do presente trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho adotou como premissa inicial que a comunicação entre poder público e cidadãos é essencial para a efetivação da boa governança, uma vez que apenas em um cenário no qual a comunicação é bem desenvolvida se pode falar em efetiva transparência.

Com base em estudos teóricos sobre Comunicação Pública, constatou-se que o conceito, atualmente, não se limita ao fato de que o cidadão receba informações do Poder Público, mas deve permitir também que possa efetivamente interagir de forma questionadora, a fim de obter um entendimento.

À interação entre Poder Público e cidadãos, que se prolonga no tempo, voltada ao entendimento, este trabalho denominou diálogo. E, considerando que o diálogo tem caráter relacional (constitui uma comunicação que se prolonga no tempo), foram idealizadas cinco perguntas relacionadas entre si, formando uma continuidade (ou sequência), e estas perguntas foram apresentadas a dois grupos de municípios paranaenses, quais sejam, municípios com cinquenta maiores Índices de Governança Municipal e municípios com cinquenta menores Índices de Governança Municipal, a fim de conhecer a condição de diálogo desses municípios com seus cidadãos.

Considerando a relevância da comunicação por canais eletrônicos na atualidade, o trabalho optou realizar tais perguntas pelo *Facebook* e por *e-mail*, por serem estes os canais eletrônicos com maior ocorrência, tanto entre municípios com maior Índice de Governança Municipal quanto com menor Índice de Governança Municipal.

A fim de ampliar a compreensão sobre a questão do diálogo entre municípios e cidadãos, foi realizado também questionamento pelos referidos canais eletrônicos, indagando sobre possíveis entraves à comunicação entre municípios e seus munícipes.

Ainda, visando conhecer melhor os municípios pesquisados e compreender os resultados sobre diálogo, foram identificados seus PIB *per capita* e população, analisando se haveria uma possível relação entre estes dados e o desenvolvimento de diálogo com cidadãos.

Com a utilização destes ingredientes, chegou-se a alguns resultados e conclusões a seguir destacados:

- a) de um modo geral, foi identificado um alto índice de ausência de diálogo entre os municípios pesquisados: 46% dos municípios com maior IGM do Paraná não registraram nenhuma interação pelo *Facebook* e 64% dos municípios com menor IGM do Estado do Paraná também não deram retorno aos questionamentos formulados pelo *Facebook*. Por *e-mail* o desempenho foi pior, quando 64% dos municípios com maior IGM não deram retorno às perguntas e 70% dos municípios com menor IGM também não se manifestaram;
- b) municípios com menor IGM responderam menos aos questionamentos do que municípios com maior IGM, podendo-se afirmar que municípios com melhor Índice de Governança tem melhor condição de diálogo do que municípios com menor Índice de Governança;
- c) tanto entre os municípios com maior IGM quanto entre os municípios com menor IGM, constata-se um desempenho um pouco melhor pelo canal *Facebook* do que por *e-mail* o que pode indicar uma tendência de os municípios a priorizar o atendimento nas redes sociais;
- d) a análise conjunta dos PIB *per capita* e população dos municípios que responderam a todos os cinco questionamentos formulados, indica que não se pode afirmar que o PIB *per capita* elevado seja um fator determinante para um nível ótimo de diálogo, mas que municípios com menor população apresentam melhor condição de diálogo;
- e) quando questionados sobre possíveis entraves à comunicação, dos cem municípios pesquisados, apenas dezesseis ofertaram alguma resposta, reforçando a pouca predisposição ao diálogo já verificada a partir dos resultados relativos às cinco questões encadeadas realizadas por *e-mail* e *Facebook*:
 - dos dezesseis municípios que responderam, verifica-se que onze estão entre os cinquenta municípios com melhor IGM do Estado do

Paraná, reforçando a compreensão de que municípios com maior IGM apresentam melhor diálogo com cidadãos;

- analisados o PIB *per capita* e a população dos dezesseis municípios que responderam, não se vislumbrou relação entre melhor PIB e melhor condição de diálogo. Vislumbrou-se, porém, relação entre uma população menor e uma maior disposição ao estabelecimento de diálogo.

Os resultados identificados no presente trabalho demonstram que apesar de os canais eletrônicos serem disponibilizados de forma ampla – praticamente todos os cem municípios têm página de *Facebook* – ainda é baixa a interação entre prefeituras e seus cidadãos por estes canais.

Quanto às principais causas para essa dificuldade de se estabelecer diálogo, apesar de haver sido lançada aos municípios pergunta específica sobre este aspecto, este trabalho não obteve retorno esclarecedor, uma vez que apenas dezesseis municípios responderam à questão proposta.

A maior parte dos municípios atribuiu aos cidadãos as razões para que o diálogo não se desenvolva, ou não seja praticado, porém, o pouco retorno a este questionamento indica conclusão contrária, ou seja, de que a ausência de disposição ao diálogo se situa nos municípios e não nos cidadãos, conclusão que é corroborada pelos resultados relativos aos cinco questionamentos sequenciais, para os quais foi também bastante significativa a abstenção dos municípios.

O comportamento dos municípios, ainda nas situações em que se dispuseram a responder os questionamentos propostos, transmitiu a impressão geral de que há, por parte dos servidores públicos, pouco interesse em manter diálogo com cidadãos por meio dos canais eletrônicos pesquisados.

Segundo os resultados e demais impressões obtidas durante a presente pesquisa, as dificuldades para a efetivação de diálogo não decorrem de uma indisponibilidade de canais eletrônicos, uma vez que é bastante forte a presença de diversos canais em todos os municípios pesquisados, mas decorrem, aparentemente, da ausência de uma cultura institucional que identifique o diálogo como instrumento relevante para o fortalecimento das relações público-privadas.

Assim, o fortalecimento do diálogo entre municípios e cidadãos demandaria uma alteração da cultura institucional vigente para o que seria necessário, entre outras medidas, programas de capacitação aos gestores/servidores abordando a importância da Comunicação Pública e do diálogo, bem como a construção ou aperfeiçoamento de sistemas de acompanhamento e controle das respostas (conteúdo, prazos) aos questionamentos oriundos dos cidadãos.

5.1 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Apesar dos resultados obtidos, este trabalho apresenta limitações quanto à extensão da amostra utilizada, pois, considerando o tempo para conclusão da pesquisa, foram selecionados cem municípios paranaenses, o que gera resultados limitados a apenas vinte e cinco por cento do total dos municípios do Estado, inviabilizando afirmar que os resultados obtidos representem o desempenho de todo o Estado do Paraná quanto ao diálogo com seus cidadãos.

A escolha por municípios de um único estado também impede que se obtenham impressões quanto ao tema para outros estados ou regiões do país.

A ausência de estudos, dentro da teoria da Comunicação Pública, que apresentem uma definição clara de diálogo, também pode ser mencionada como uma limitação à pesquisa, na medida em que a inexistência de elementos identificadores do diálogo, já consolidados teoricamente, pode ter impactado em fragilidade da conceituação adotada na presente pesquisa.

Considerando a utilização do *e-mail* como canal de pesquisa, é possível que caixas de *e-mail* cheias nos municípios possam ter resultado na ausência de algumas respostas aos questionamentos formulados, assim como outros problemas técnicos dos *e-mails* pesquisados, sobre os quais o pesquisador e nem mesmo o pesquisado têm controle. Trata-se de limitações da própria tecnologia que podem ter tido impacto limitante sobre a pesquisa.

Por fim, além das limitações referidas, cita-se o alto índice de ausência de respostas, observado de forma geral, tanto pelo *Facebook*, quanto por *e-mail*, seja quanto às cinco perguntas sequenciais seja quanto à pergunta específica sobre

dificuldades para o diálogo. A ausência de resposta resulta em um fator limitante à pesquisa, na medida em que acaba por reduzir o universo de estudo, que não se tornou aquele previamente definido como amostra, mas apenas o número de municípios que efetivamente mantiveram algum contato com o pesquisador.

5.2 SUGESTÕES DE ESTUDOS FUTUROS

Segundo identificamos, a presente pesquisa inaugurou o estudo do assunto diálogo público como instrumento de fortalecimento da governança. Assim, várias são as possibilidades de ampliação do estudo sobre este tema.

Nesse sentido, destaca-se como sugestão novos estudos nos quais se realize o aperfeiçoamento do conceito de diálogo público, o que pode decorrer de novas pesquisas sobre o mesmo referencial teórico de Comunicação Pública, o qual pode vir a passar por atualizações após a conclusão deste estudo.

O aperfeiçoamento ao conceito de diálogo proposto no presente trabalho pode ser tentado também mediante estudos de outras ciências que forneçam repertório sobre o assunto como a psicologia e relações públicas.

Ainda, o presente estudo pode ser aperfeiçoado pela ampliação da amostra utilizada, aplicando-se a mesma metodologia a todos os municípios paranaenses, obtendo um panorama para o diálogo no Estado do Paraná.

A mesma metodologia pode ser aplicada também com relação às capitais ou aos municípios com melhor índice de governança municipal nos vinte e sete estados da Federação, de modo a obter um panorama sobre o diálogo em todos os Estados.

Vislumbra-se também que seria proveitoso aprofundar a investigação sobre os gestores, com ampliação das perguntas a eles dirigidas, que poderiam tentar aferir qual a percepção destes gestores e servidores sobre a importância do diálogo para o fortalecimento das relações entre poder público e sociedade, e fortalecimento da governança.

REFERÊNCIAS

ALÓ, Claudia Capelli. **Uma abordagem para transparência em processos organizacionais utilizando aspectos**. Tese (doutorado em ciências – informática) – Programa de Pós-Graduação em Informática do Departamento de Informática da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www-di.inf.puc-rio.br/~julio/tese-cappelli.pdf>. Acesso em: 16 maio 2019.

AMARAL, Paulo Osternack. Lei das estatais: espectro de incidência e regras de governança. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal. **Estatuto jurídico das empresas estatais. Lei n.º 13.303./2016 – lei das estatais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

ANDERSON, Harlene. Algumas considerações sobre o convite ao diálogo. **Nova Perspectiva Sistêmica**, São Paulo, v.25, n.56, dez. 2016. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-78412016000300005&lng=en&tling=en&gathStatIcon=true. Acesso em: 22 jun. 2018.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José P. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7.ed. 3. reimp. São Paulo: Atlas, 2019.

_____; _____. Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências, São Paulo: Atlas, 2004. *In*: MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____; _____. Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências São Paulo: Atlas, 2004. *In*: COLOMBO, Jeferson Augusto; GALLI, Oscar Claudino. Governança corporativa no Brasil: níveis de governança e rendimentos anormais. **Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa**, Lisboa, v.11, n.2-3, 2012. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-44642012000200011. Acesso em: 22 fev. 2019.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 10.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

APPOLINÁRIO, F. Dicionário de metodologia científica. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2011. (livro *online*).

BERMUDES, Wanderson Lyrio; SANTANA, Bruna Tomaz; BRAGA, José Hamilton Oliveira, SOUZA, Paulo Henrique. Tipos de escalas utilizadas em pesquisas e suas aplicações. **VÉRTICES**, Campos dos Goytacazes, RJ, v.18, n.2, p.7-20, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/4ec6/abc1c3d99e19cdd836ec9e728016a572e2ee.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BERNARDES, Marciele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. Ranking of the municipalities in the southern region of Brazil: an evaluation based on the criteria established in the Access to Information Act. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.49, n.3, p.761-792, jun. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612119279>. Acesso em: 19 maio 2019.

BRANDÃO, Elizabete, Pazito. Usos e significados do conceito comunicação pública. *In*: VI ENCONTRO DOS NÚCLEOS DE PESQUISA DA INTERCOM. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2019.

_____. Conceito de comunicação pública. *In*: DUARTE, Jorge. **Comunicação pública estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria-8A81881F6364D8370163CC12F16D3468.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CARRIERI, Alexandre de Pádua; JOAQUIM, Nathália de Fátima; PINHEIRO, Alexandre Santos. Esquadrinhando a governança corporativa: o comportamento dos personagens sob o ponto de vista dos discursos dos autores acadêmico. **Revista Contabilidade e Finanças**, São Paulo, v.24, n.63, set./dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772013000300006. Acesso em: 22 jun. 2018

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32.ed. rev. atual. e. ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em rede**. 6.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

CFA - Conselho Federal de Administração. **Índice CFA da governança municipal**. Disponível em: <http://www.igm.cfa.org.br/o-que-e>. Acesso em: 06 abr. 2019.

CGI - Comitê Gestor da Internet no Brasil. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro (livro eletrônico). **TIC governo eletrônico 2017**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018. 3.700 KB; PDF. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 24 maio 2019.

CHAHIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra; KNIGTT, Peter; PINTO, Solon Lemos. **E-gov.br: a próxima revolução brasileira**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. *In*: BOHMAN, J.; REIGH, W (orgs.). *Deliberative democracy*. Cambridge-Mass: MIT Press, 1997. p.67-91. *In*: _____. Citizen science: can volunteers do real research? **BioScience**, v.58, n.3, p.192-197, 2008.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez; MIRANDA, Paulo Roberto de Mello. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Revista Organizações & Sociedade** Salvador, v.2, n.66, jul./set. 2013. (Versão digital). Disponível em:

<http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138911/134259>. Acesso em: 19 maio 2019.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez; COELHO, Taine Ritta; POZZEBON, Marlei. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.54, n.3, maio/jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v54n3/a05v54n3.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2019.

DALMORO, M. Dilemas na construção de escalas tipo likert: o número de Itens e a disposição influenciam nos resultados. **Revista Gestão Organizacional**, v.6, n.2000, p.161–174, 2008. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/1386/1184>. Acesso em: 08 jan. 2020.

DRYZEK, Jonh S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. *In*: COELHO, V. S.; NOBRE, M. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. *In*: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012. (Livro digital).

DUARTE, Jorge; VERAS, Lucia (org.). **Glossário de comunicação pública**. Brasília: Ed. Casa das Musas, 2006.

FERRACINI, Kelly Roberta. Desafios do consórcio intermunicipal do ABC – de articulador para executor de políticas públicas de interesse comum. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v.2, n.1, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/3085>. Acesso em 10 dez. 2019.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, v.84, p.65-94, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2019.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6.ed., 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2018.

GONÇALVES, Gisela. Relações públicas políticas: raízes, desafios e aplicações. **Comunicação e Sociedade**, Braga, v.26, dez. 2014. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-35752014000200004&lang=pt. Acesso em: 11 ago. 2019.

HABERMAS, Jürgen. Política deliberativa: um conceito procedimental de democracia. *In*: _____. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p.9-56.

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

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros**: 2014-2015. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/default_publicacao.shtm. Acesso em: 11 ago. 2019.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/governanca/governanca-corporativa>. Acesso em: 11 ago. 2019.

IFAC - International Federation of Accountants. **Good governance in the public sector** – consultation draft for an international framework. Disponível em: <http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

JENSEN, Michael; MECKLING, William. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v.3, n.4, p.305-360, 1976.

LAGE, Guilherme Pagliara; TEIXEIRA, Diogo de Vasconcelos; CALIJOREN, Natalia Peixoto; MELGAÇO, Itamar. **O desenvolvimento da comunicação no setor público**. 2014. Disponível em: http://www.convibra.com.br/upload/paper/2014/38/2014_38_10379.pdf. Acesso em: 22 fev. 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MAFRA, Rennan Lanna Martins. Diálogo público, instituições científicas e democracia: reflexões sobre a constituição de uma política de comunicação organizacional. **Intercom – RBCC**, São Paulo, v.39, n.2, p.161-174, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://portcom.intercom.org.br/revistas/index.php/revista-intercom/article/view/2441/1987>. Acesso em: maio 2019.

MARCONI, Marina Andrade de; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1990.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro; MAFRA, Rennan Lanna Martins. Diálogo no contexto organizacional e lugares de estratégia, argumentação e resistência. **Organicom**, ano 10, n.19, 2013. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139193/134535>. Acesso em: 11 ago. 2019.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba. v.11, n.2, abr./jun, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552007000200002. Acesso em: 04 abr. 2019.

MARRARA, Thiago. O princípio da publicidade: uma proposta de renovação. *In*: MARRARA, Thiago (org.). **Princípios de direito administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, Heloiza Helena Gomes de. Comunicação Política e Comunicação Pública. **Organicom**, ano 3, n.4, 2006. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138911/134259>. Acesso em: 22 fev. 2019.

MATOS, Heloiza. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais. *In*: 40.º CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO. 2009.

MENDONÇA, Mark Miranda de; COSTA, Fábio Moraes da; GALDI, Fernando Caio; FUNCHAL, Bruno. O impacto da Lei Sarbanes-Oxley (SOX) na qualidade do lucro das empresas brasileiras que emitiram ADRs. **Revista de Contabilidade e Finanças**, São Paulo, v.21, n.52, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pidS1519-70772010000100004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 04 abr. 2019.

MONTEIRO, Graça França. A singularidade da comunicação pública. *In*: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012. (Livro digital).

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luiz Afonso Gomes Vieira. **Governança pública**: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NOVELLI, Ana Lúcia C. Romero. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. **Organicom**, ano 3, n.4, 2006. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138912/134260>. Acesso em: 22 fev. 2019.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.49, n.5, set./out. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000501263&lng=en&nrm=iso&tlng=pt#B15. Acesso em: 07 mar. 2019.

PETERS, Brainard Guy. O que é governança. **Revista do TCU**, Brasília, n.127, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87/85>. Acesso em: 10 jan. 2019.

PEREIRA, Manual Souza, CARDOSO, António. A comunicação pessoal na dinâmica digital aprendente como contribuição para o planejamento e o desenvolvimento. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v.3, n.2, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/3582>. Acesso em: 10 dez. 2019.

PGP - Planejamento e Governança Pública. **Linha de pesquisa planejamento e políticas públicas**. 2018. Disponível em: <http://portal.utfpr.edu.br/cursos/coordenacoes/stricto-sensu/pgp/sobre>. Acesso em: 04 abr. 2019.

PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia; PECL, Alketa. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *In: XXXI EnANPAD*, Rio de Janeiro, 22 a 26 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B392.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2019.

PINHO, José Antonio Gomes. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade Brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.51, n.1, jan./fev. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902011000100009. Acesso em: 22 jul. 2019.

ROSSO, Gisele; SILVESTRIN, Celso Bronstrup. Comunicação pública como prática de responsabilidade social das organizações públicas. **Organicom**, n.18, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/download/139181/134523/>. Acesso em: 13 abr. 2019.

SAITO, Richard; SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **RAE- Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, n.79, abr./jun, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n2/v48n2a07.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Diálogos público-privados: da opacidade à visibilidade na administração pública**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Área de concentração: Direito do Estado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SILVA, Marcelo Rodrigues. **Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio da Internet**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2331/1/CT_PPGPGP_M_Silva%2C%20Marcelo%20Rodrigues%20da_2016.pdf. Acesso em: 04 abr. 2019.

SILVA JUNIOR, S.D.; COSTA, F. J. Mensuração e escalas de verificação: uma análise comparativa das escalas de likert e phrase completion. **PMKT – Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, São Paulo, Brasil, v.15, p.1-16, out. 2014. Disponível em: <http://www.abep.org/servicos/downloadpmktciencia.aspx?id=1501>. Acesso em: 08 jan. 2020.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro; FILHO, Francisco Tavares; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

VICENTIN, Ivan Carlos. Governo eletrônico. *In: SILVA, Christian Luiz. Políticas públicas e desenvolvimento local*. Instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE A
CANAIS DE COMUNICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES
COM POPULAÇÃO SUPERIOR A VINTE MIL HABITANTES

CANAIS DE COMUNICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES COM POPULAÇÃO SUPERIOR A VINTE MIL HABITANTES

continua

MUNICÍPIO	TOTAL DE POPULAÇÃO	TIPOS DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO										
		<i>Youtube</i>	<i>Instagram</i>	<i>Twitter</i>	<i>Facebook</i>	Central	Ouvidoria	Fale Conosco	<i>E-mail</i>	Telefone	<i>Flickr</i>	Outros
Curitiba	1.587.315	X	X	X	X	X		X		X		Colab.re
Londrina	447.065	X	X	X	X	X	X			X	X	
Maringá	288.653	X	X	X	X	X				X	X	Colab.re
Ponta Grossa	273.616		X	X	X		X		X	X		
Foz do Iguaçu	258.543	X	X		X				X	X	X	
Cascavel	245.369	X	X		X		X	X		X		
São José dos Pinhais	204.316	X		X	X					X	X	
Colombo	183.329	X			X		X		X	X	X	
Guarapuava	155.161	X	X		X		X			X		
Paranaguá	127.339	X		X	X		X	X		X	X	
Apucarana	107.827	X		X	X		X	X		X	X	
Pinhais	102.985	X	X	X	X		X	X	X	X		
Toledo	98.200	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Araucária	94.258	X	X		X		X		X	X		
Campo Largo	92.782	X	X		X	X	X		X	X		
Umuarama	90.690	X	X		X	X		X		X	X	Google+
Almirante Tamandaré	88.277	X	X	X	X		X	X	X	X		
Cambé	88.186			X	X	X	X	X		X		
Arapongas	85.428	X	X		X	X		X		X		
Campo Mourão	80.476	X	X		X		X	X		X		
Paranavaí	75.750	X	X	X	X		X	X	X	X	X	Google+
Piraquara	72.886	X	X		X				X	X		Ouvidoria Saúde

CANAIS DE COMUNICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES COM POPULAÇÃO SUPERIOR A VINTE MIL HABITANTES

continua

MUNICÍPIO	TOTAL DE POPULAÇÃO	TIPOS DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO										
		<i>Youtube</i>	<i>Instagram</i>	<i>Twitter</i>	<i>Facebook</i>	Central	Ouvidoria	Fale Conosco	<i>E-mail</i>	Telefone	<i>Flickr</i>	Outros
Sarandi	71.422	X			X	X				X		Ouvidoria Saúde
Francisco Beltrão	67.132	X		X	X		X	X		X		
Castro	63.581	X			X		X		X	X		
Fazenda Rio Grande	62.877	X			X				X	X		
Pato Branco	62.234	X	X		X			X		X		
Telêmaco Borba	61.238	X		X	X		X			X		Google+
Cianorte	57.401	X	X		X			X	X	X		
Irati	52.352	X			X		X	X	X	X		
Rolândia	49.410		X		X			X	X	X		
União da Vitória	48.522	X	X	X	X		X			X		
Cornélio Procópio	46.861			X	X		X	X		X		
Prudentópolis	46.346		X		X			X		X		
Ibiporã	42.153	X		X	X	X	X		X	X		
Lapa	41.838	X			X	X			X	X		
Mal. Cândido Rondon	41.007				X		X		X	X		
Santo Antônio da Platina	39.943		X	X	X		X	X	X	X		
Jacarezinho	39.625	X		X	X			X	X	X		
Medianeira	37.827	X			X		X			X		
São Mateus do Sul	36.569	X			X		X		X	X		
Pitanga	35.861	X			X		X	X		X		
Palmas	34.819	X	X	X	X					X		
Campina Grande do Sul	34.566	X	X		X				X	X		
Bandeirantes	33.732	X			X		X			X		
Assis Chateaubriand	33.317			X	X		X	X	X	X		
Ivaiporã	32.270				X		X		X	X		
Dois Vizinhos	31.986	X			X	X		X		X	X	
Mandaguari	31.395	X			X			X		X		
Palmeira	30.847	X		X	X					X		
Jaguariaíva	30.780				X			X		X		

CANAIS DE COMUNICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES COM POPULAÇÃO SUPERIOR A VINTE MIL HABITANTES

conclusão

MUNICÍPIO	TOTAL DE POPULAÇÃO	TIPOS DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO										
		<i>Youtube</i>	<i>Instagram</i>	<i>Twitter</i>	<i>Facebook</i>	Central	Ouvidoria	Fale Conosco	<i>E-mail</i>	Telefone	<i>Flickr</i>	Outros
Paiçandu	30.764				X		X	X		X		
Laranjeiras do Sul	30.025	X	X		X		X	X	X	X		Vimeo
Goioerê	29.750	X			X		X	X	X	X		
Rio Branco do Sul	29.341	X			X		X	X	X	X		
Rio Negro	28.710				X				X	X		
Marialva	28.702		X		X		X	X	X	X		
Guaíra	28.659	X		X	X	X	X		X	X		
Pinhão	28.408	X			X					X		
Quedas do Iguaçu	27.364				X		X	X	X	X		
Guaratuba	27.257	X	X		X	X	X	X		X		
Ibaiti	26.448		X		X				X	X		
Palotina	25.771				X		X	X	X	X		
Nova Esperança	25.729		X		X		X		X	X	X	
Ortigueira	25.216	X		X	X		X	X		X		
Imbituva	24.496				X		X	X	X	X		
São Miguel do Iguaçu	24.432	X	X		X		X	X	X	X		
Matinhos	24.184	X			X	X	X	X		X		
Reserva	23.977				X					X		
Arapoti	23.884				X					X		
Astorga	23.637				X				X	X		
Coronel Vivida	23.306				X	X	X		X	X		
Cambará	22.740			X	X		X	X	X	X		
Ubiratã	22.593	X	X		X		X		X	X		
Andirá	21.663			X	X			X		X		
Piraí do Sul	21.647				X			X		X		
Colorado	20.957				X		X	X	X	X		
Chopininho	20.543	X	X		X			X	X	X		
Santa Helena	20.491				X		X		X	X		
Campo Magro	20.409	X			X					X	X	
Cruzeiro do Oeste	20.222		X		X		X		X	X		
		53	34	26	81	16	50	43	44	81	13	

APÊNDICE B
CANAIS DE COMUNICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM
MAIOR IGM-CFA E MENOR IGM-CFA DO ESTADO DO PARANÁ

CANAIS DE COMUNICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM-CFA E MENOR IGM-CFA DO ESTADO DO PARANÁ

continua

MUNICÍPIOS MAIORES IGM	IGM	TIPOS DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO										
		<i>Youtube</i>	<i>Instagram</i>	<i>Twitter</i>	<i>Facebook</i>	Central ⁽¹⁾	Ouvidoria ⁽²⁾	Fale Conosco ⁽³⁾	<i>E-mail</i>	Telefone	<i>Flickr</i>	Outros
Cafelândia	8,49	X	X		X			X	X	X	X	
Maringá	8,43	X	X	X	X	X				X	X	Colab.re
Cianorte	8,32	X	X		X			X	X	X		
Irati	8,32	X			X		X	X	X	X		
Palotina	8,31				X		X	X	X	X		
Francisco Beltrão	8,27	X		X	X		X	X		X		
Medianeira	8,24	X			X		X			X		
Bom Jesus do Sul	8,15				X		X	X	X	X		
Toledo	8,14	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Xambê	8,12			X	X		X	X	X	X		
Paranavaí	8,11	X	X	X	X		X	X	X	X	X	Google+
Munhoz de Mello	8,07		X		X		X		X	X		
Astorga	8,07				X				X	X		
Maripá	8,03				X			X	X	X		
Terra Rica	8,01				X		X	X		X	X	
Londrina	8,00	X	X	X	X	X	X			X	X	
Lobato	7,95				X		X		X	X		
Chopinzinho	7,93	X	X		X			X	X	X		
Prudentópolis	7,92		X		X			X		X		
Cascavel	7,92	X	X		X		X	X		X		
Curitiba	7,92	X	X	X	X	X		X		X		Colab.re
Céu Azul	7,91				X			X		X		
Terra Boa	7,91				X		X		X	X		Ouvidoria Saúde
Colorado	7,91				X		X	X	X	X		
Rio Negro	7,91				X				X	X		

CANAIS DE COMUNICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM-CFA E MENOR IGM-CFA DO ESTADO DO PARANÁ

continua

MUNICÍPIOS MAIORES IGM	IGM	TIPOS DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO										
		<i>Youtube</i>	<i>Instagram</i>	<i>Twitter</i>	<i>Facebook</i>	Central ⁽¹⁾	Ouvidoria ⁽²⁾	Fale Conosco ⁽³⁾	<i>E-mail</i>	Telefone	<i>Flickr</i>	Outros
Realeza	7,90	X	X	X	X		X				X	
Loanda	7,90				X		X	X	X	X		
Palmeira	7,87	X		X	X					X		
Nova Olímpia	7,86				X		X	X	X	X		
Quatro Barras	7,86		X		X		X	X	X	X		
Apucarana	7,85	X		X	X		X	X		X	X	
Matinhos	7,84	X			X	X	X	X		X		
Jaguariaíva	7,83				X			X		X		
Nova Aurora	7,82		X		X		X	X	X	X		
Vitorino	7,81	X			X		X	X	X	X		
Mercedes	7,78				X				X	X		
Laranjeiras do Sul	7,78	X	X		X		X	X	X	X		Vimeo
Siqueira Campos	7,78				X			X		X		Ouvidoria Saúde
Japurá	7,77				X		X	X	X	X		
Cornélio Procópio	7,77			X	X		X	X		X		
Atalaia	7,75	X			X		X	X	X	X		
Arapoti	7,75				X					X		
Assis Chateaubriand	7,75			X	X		X	X	X	X		
Pérola	7,74		X		X		X	X	X	X		
Ribeirão Claro	7,74		X	X	X		X	X	X	X		
Andirá	7,74			X	X			X		X		
Santa Fé	7,73		X		X							
Renascença	7,72				X		X	X	X	X		
Quatro Pontes	7,71				X		X	X	X	X		
Verê	7,71	X			X		X		X	X		
		20	18	14	50	5	33	36	31	48	8	

CANAIS DE COMUNICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM-CFA E MENOR IGM-CFA DO ESTADO DO PARANÁ

continua

MUNICÍPIOS MENORES IGM	IGM	TIPOS DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO										
		<i>Youtube</i>	<i>Instagram</i>	<i>Twitter</i>	<i>Facebook</i>	Central ⁽¹⁾	Ouvidoria ⁽²⁾	Fale Conosco ⁽³⁾	<i>E-mail</i>	Telefone	<i>Flickr</i>	Outros
Ibiporã	5,87	X		X	X	X	X		X	X		
Abatiá	5,86							X		X		
Japira	5,85				X				X	X		
Goioxim	5,83				X				X	X		
Santa Inês	5,83				X		X	X		X		
Ventania	5,82				X			X	X	X		
Itaperuçu	5,82				X			X	X	X		
Figueira	5,78				X		X	X	X	X		
Santo Antônio do Paraíso	5,76				X				X	X		
Missal	5,74		X		X				X	X		
Tamarana	5,73				X			X	X	X		
Campo Largo	5,71	X	X		X	X	X		X	X		
Iguaraçu	5,70	X		X	X		X		X	X		
Itambé	5,70				X		X	X	X			
Marilândia do Sul	5,68				X		X	X	X	X		
Congonhinhas	5,64			X	X		X	X	X	X		Google+
São Jose dos Pinhais	5,63	X		X	X					X	X	
Inajá	5,62	X		X	X			X	X	X		
Santa Maria do Oeste	5,59				X			X	X	X		
Leópolis	5,51		X	X	X		X		X	X		
Paulo Frontin	5,50				X		X	X	X	X		
Nova Aliança do Ivaí	5,47				X			X	X	X		
Candói	5,44	X			X			X	X	X		
Ourizona	5,43						X	X	X	X		
Guairaçá	5,40			X	X		X	X		X		
Reserva Do Iguaçu	5,40	X			X			X	X	X		
São João do Caiuá	5,40							X	X	X		
Antonina	5,39	X			X		X	X	X	X		
Paranacity	5,37				X		X	X	X	X		

CANAIS DE COMUNICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM-CFA E MENOR IGM-CFA DO ESTADO DO PARANÁ

conclusão

MUNICÍPIOS MENORES IGM	IGM	TIPOS DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO										
		<i>Youtube</i>	<i>Instagram</i>	<i>Twitter</i>	<i>Facebook</i>	Centra ⁽¹⁾	Ouvidoria ⁽²⁾	Fale Conosco ⁽³⁾	<i>E-mail</i>	Telefone	<i>Flickr</i>	Outros
Piraiá do Sul	5,36	X			X			X	X	X		
Curiúva	5,35			X	X		X	X		X		
Flórida	5,35		X		X		X	X	X	X		
Imbaú	5,35				X		X	X	X	X		
Jundiá do Sul	5,29								X	X		
Cruzeiro do Sul	5,26	X								X		Ouvidoria SUS
Mauá da Serra	5,25				X		X	X	X	X		
Coronel Domingos Soares	5,21				X				X	X		
Adrianópolis	5,15		X	X	X	X				X		
Cambira	5,08							X	X	X		
Jataizinho	4,98			X					X	X		
Morretes	4,98		X	X	X			X	X	X		
Nova Laranjeiras	4,98				X			X		X		
Planaltina do Paraná	4,98						X		X	X		
Colombo	4,88	X			X		X		X	X	X	
Tomazina	4,86	X			X		X	X	X	X		
Lupionópolis	4,84				X		X	X	X	X		
Diamante D'Oeste	4,71				X		X		X	X		
Rio Branco do Sul	4,31				X				X	X		
Presidente Castelo Branco	3,73				X		X	X		X		
Rancho Alegre	3,47		X		X		X		X	X		
		12	7	11	42	3	25	31	41	49	2	

(1) Central telefônica de contato dos moradores com a prefeitura, para reclamações, sugestões e para solicitação de serviços disponíveis pela prefeitura.

(2) Canal *online* disponibilizado por algumas prefeituras; algumas fornecem contato através de *e-mail* específico, outras através de uma plataforma *online* do governo e algumas através de um formulário preenchido *online*.

(3) Contato *online* fornecido por algumas prefeituras, através de *e-mail* ou formulários.

APÊNDICE C
CANAIS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICOS DOS MUNICÍPIOS COM
MAIOR IGM-CFA E MENOR IGM-CFA DO ESTADO DO PARANÁ

CANAIS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICOS DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM-CFA E MENOR IGM-CFA DO ESTADO DO PARANÁ

continua

MUNICÍPIOS MAIORES IGM	IGM	TIPOS DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICOS								
		<i>Youtube</i>	<i>Instagram</i>	<i>Twitter</i>	<i>Facebook</i>	Ouvidoria ⁽¹⁾	Fale Conosco ⁽²⁾	<i>E-mail</i>	<i>Flickr</i>	Outros
Cafelândia	8,49	X	X		X		X	X	X	
Maringá	8,43	X	X	X	X				X	Colab.re
Cianorte	8,32	X	X		X		X	X		
Irati	8,32	X			X	X	X	X		
Palotina	8,31				X	X	X	X		
Francisco Beltrão	8,27	X		X	X	X	X			
Medianeira	8,24	X			X	X				
Bom Jesus do Sul	8,15				X	X	X	X		
Toledo	8,14	X	X	X	X	X	X	X	X	
Xambê	8,12			X	X	X	X	X		
Paranavaí	8,11	X	X	X	X	X	X	X	X	Google+
Munhoz de Mello	8,07		X		X	X		X		
Astorga	8,07				X			X		
Maripá	8,03				X		X	X		
Terra Rica	8,01				X	X	X		X	
Londrina	8,00	X	X	X	X	X			X	
Lobato	7,95				X	X		X		
Chopinzinho	7,93	X	X		X		X	X		
Prudentópolis	7,92		X		X		X			
Cascavel	7,92	X	X		X	X	X			
Curitiba	7,92	X	X	X	X		X			Colab.re
Céu Azul	7,91				X		X			
Terra Boa	7,91				X	X		X		Ouvidoria Saúde

CANAIS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICOS DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM-CFA E MENOR IGM-CFA DO ESTADO DO PARANÁ

continua

MUNICÍPIOS MAIORES IGM	IGM	TIPOS DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICOS								
		<i>Youtube</i>	<i>Instagram</i>	<i>Twitter</i>	<i>Facebook</i>	Ouvidoria ⁽¹⁾	Fale Conosco ⁽²⁾	<i>E-mail</i>	<i>Flickr</i>	Outros
Colorado	7,91				X	X	X	X		
Rio Negro	7,91				X			X		
Realeza	7,90	X	X	X	X	X			X	
Loanda	7,90				X	X	X	X		
Palmeira	7,87	X		X	X					
Nova Olímpia	7,86				X	X	X	X		
Quatro Barras	7,86		X		X	X	X	X		
Apucarana	7,85	X		X	X	X	X		X	
Matinhos	7,84	X			X	X	X			
Jaguariaíva	7,83				X		X			
Nova Aurora	7,82		X		X	X	X	X		
Vitorino	7,81	X			X	X	X	X		
Mercedes	7,78				X			X		
Laranjeiras do Sul	7,78	X	X		X	X	X	X		Vimeo
Siqueira Campos	7,78				X		X			Ouvidoria Saúde
Japurá	7,77				X	X	X	X		
Cornélio Procópio	7,77			X	X	X	X			
Atalaia	7,75	X			X	X	X	X		
Arapoti	7,75				X					
Assis Chateaubriand	7,75			X	X	X	X	X		
Pérola	7,74		X		X	X	X	X		
Ribeirão Claro	7,74		X	X	X	X	X	X		
Andirá	7,74			X	X		X			
Santa Fé	7,73		X		X					
Renascença	7,72				X	X	X	X		
Quatro Pontes	7,71				X	X	X	X		
Verê	7,71	X			X	X		X		
		20	18	14	50	33	36	31	8	

CANAIS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICOS DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM-CFA E MENOR IGM-CFA DO ESTADO DO PARANÁ

continua

MUNICÍPIOS MENORES IGM	IGM	TIPOS DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICOS								
		<i>Youtube</i>	<i>Instagram</i>	<i>Twitter</i>	<i>Facebook</i>	Ouvidoria ⁽¹⁾	Fale Conosco ⁽²⁾	<i>E-mail</i>	<i>Flickr</i>	Outros
Ibiporã	5,87	X		X	X	X		X		
Abatiá	5,86						X			
Japira	5,85				X			X		
Goioxim	5,83				X			X		
Santa Inês	5,83				X	X	X			
Ventania	5,82				X		X	X		
Itaperuçu	5,82				X		X	X		
Figueira	5,78				X	X	X	X		
Santo Antônio do Paraíso	5,76				X			X		
Missal	5,74		X		X			X		
Tamarana	5,73				X		X	X		
Campo Largo	5,71	X	X		X	X		X		
Iguaraçu	5,70	X		X	X	X		X		
Itambé	5,70				X	X	X	X		
Marilândia do Sul	5,68				X	X	X	X		
Congonhinhas	5,64			X	X	X	X	X		Google+
São Jose dos Pinhais	5,63	X		X	X				X	
Inajá	5,62	X		X	X		X	X		
Santa Maria do Oeste	5,59				X		X	X		
Leópolis	5,51		X	X	X	X		X		
Paulo Frontin	5,50				X	X	X	X		
Nova Aliança do Ivaí	5,47				X		X	X		
Candói	5,44	X			X		X	X		
Ourizona	5,43					X	X	X		
Guairaçá	5,40			X	X	X	X			
Reserva Do Iguaçu	5,40	X			X		X	X		
São João do Caiuá	5,40						X	X		
Antonina	5,39	X			X	X	X	X		
Paranacity	5,37				X	X	X	X		

CANAIS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICOS DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM-CFA E MENOR IGM-CFA DO ESTADO DO PARANÁ

conclusão

MUNICÍPIOS MENORES IGM	IGM	TIPOS DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICOS								
		<i>Youtube</i>	<i>Instagram</i>	<i>Twitter</i>	<i>Facebook</i>	Ouvidoria ⁽¹⁾	Fale Conosco ⁽²⁾	<i>E-mail</i>	<i>Flickr</i>	Outros
Piraí do Sul	5,36	X			X		X	X		
Curiúva	5,35			X	X	X	X			
Flórida	5,35		X		X	X	X	X		
Imbaú	5,35				X	X	X	X		
Jundiá do Sul	5,29							X		
Cruzeiro do Sul	5,26	X								Ouvidoria SUS
Mauá da Serra	5,25				X	X	X	X		
Coronel Domingos Soares	5,21				X			X		
Adrianópolis	5,15		X	X	X					
Cambira	5,08						X	X		
Jataizinho	4,98			X				X		
Morretes	4,98		X	X	X		X	X		
Nova Laranjeiras	4,98				X		X			
Planaltina do Paraná	4,98					X		X		
Colombo	4,88	X			X	X		X	X	
Tomazina	4,86	X			X	X	X	X		
Lupionópolis	4,84				X	X	X	X		
Diamante D'Oeste	4,71				X	X		X		
Rio Branco do Sul	4,31				X			X		
Presidente Castelo Branco	3,73				X	X	X			
Rancho Alegre	3,47		X		X	X		X		
		12	7	11	42	25	31	41	2	

(1) Canal *online* disponibilizado por algumas prefeituras; algumas fornecem contato através de *e-mail* específico, outras através de uma plataforma *online* do governo e algumas através de um formulário preenchido *online*.

(2) Contato *online* fornecido por algumas prefeituras, através de *e-mail* ou formulários.

APÊNDICE D
QUESTIONAMENTOS AOS MUNICÍPIOS PARA VERIFICAÇÃO DE DIÁLOGO

P1	Existe algum procedimento para o cidadão solicitar informação sobre: a) os gastos da prefeitura com pessoal; b) sobre licitações realizadas no último ano?
P2	Onde podem ser encontrados informações sobre gastos com pessoal?
P3	Onde podem ser encontradas informações sobre as licitações realizadas pelo município?
P4	Existe alguma normatização sobre o procedimento para solicitar informações sobre gastos públicos?
P5	Havendo dúvida sobre as informações quanto aos gastos ou licitações, com quem podem ser esclarecidas?

APÊNDICE E

NÍVEL DE DIÁLOGO DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM-CFA E MENOR IGM-CFA DO ESTADO DO PARANÁ CONFORME CANAL DE COMUNICAÇÃO

NÍVEL DE DIÁLOGO DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM-CFA E MENOR IGM-CFA DO ESTADO DO PARANÁ CONFORME CANAL DE COMUNICAÇÃO

continua

MUNICÍPIOS MAIORES IGM	IGM	TOTAL DE RESPOSTAS	NÍVEL DE DIÁLOGO	TOTAL DE RESPOSTAS	NÍVEL DE DIÁLOGO
		<i>Facebook</i>	<i>Facebook</i>	<i>E-mail</i>	<i>E-mail</i>
Cafelândia	8,49	2	Mínimo	1	Insuficiente
Maringá	8,43	5	Ótimo	0	Inexistente
Cianorte	8,32	5	Ótimo	5	Ótimo
Iratí	8,32	5	Ótimo	0	Inexistente
Palotina	8,31	0	Inexistente	1	Insuficiente
Francisco Beltrão	8,27	3	Médio	0	Inexistente
Medianeira	8,24	4	Bom	0	Inexistente
Bom Jesus do Sul	8,15	0	Inexistente	0	Inexistente
Toledo	8,14	5	Ótimo	0	Inexistente
Xambê	8,12	0	Inexistente	0	Inexistente
Paranavaí	8,11	0	Inexistente	0	Inexistente
Munhoz de Mello	8,07	5	Ótimo	0	Inexistente
Astorga	8,07	5	Ótimo	5	Ótimo
Maripá	8,03	5	Ótimo	4	Bom
Terra Rica	8,01	5	Ótimo	0	Inexistente
Londrina	8	1	Insuficiente	0	Inexistente
Lobato	7,95	5	Ótimo	0	Inexistente
Chopininho	7,93	5	Ótimo	1	Insuficiente
Prudentópolis	7,92	0	Inexistente	0	Inexistente
Cascavel	7,92	1	Insuficiente	0	Inexistente
Curitiba	7,92	1	Insuficiente	0	Inexistente
Céu Azul	7,91	0	Inexistente	0	Inexistente
Terra Boa	7,91	0	Inexistente	4	Bom
Colorado	7,91	1	Insuficiente	3	Médio
Rio Negro	7,91	0	Inexistente	1	Insuficiente
Realeza	7,9	0	Inexistente	0	Inexistente
Loanda	7,9	0	Inexistente	0	Inexistente
Palmeira	7,87	5	Ótimo	0	Inexistente
Nova Olímpia	7,86	5	Ótimo	5	Ótimo
Quatro Barras	7,86	5	Ótimo	5	Ótimo
Apucarana	7,85	0	Inexistente	0	Inexistente
Matinhos	7,84	0	Inexistente	0	Inexistente
Jaguariaíva	7,83	5	Ótimo	0	Inexistente
Nova Aurora	7,82	4	Bom	3	Médio
Vitorino	7,81	0	Inexistente	1	Insuficiente
Mercedes	7,78	0	Inexistente	5	Ótimo
Laranjeiras do Sul	7,78	3	Médio	0	Inexistente
Siqueira Campos	7,78	4	Bom	0	Inexistente
Japurá	7,77	0	Inexistente	5	Ótimo
Cornélio Procopio	7,77	0	Inexistente	0	Inexistente
Atalaia	7,75	0	Inexistente	4	Bom
Arapoti	7,75	0	Inexistente	0	Inexistente
Assis Chateaubriand	7,75	0	Inexistente	0	Inexistente
Pérola	7,74	0	Inexistente	0	Inexistente
Ribeirão Claro	7,74	0	Inexistente	0	Inexistente
Andirá	7,74	4	Bom	0	Inexistente
Santa Fé	7,73	5	Ótimo	0	Inexistente
Renascença	7,72	0	Inexistente	3	Médio
Quatro Pontes	7,71	0	Inexistente	4	Bom
Verê	7,71	3	Médio	0	Inexistente
Ibiporã	5,87	0	Inexistente	4	Bom

NÍVEL DE DIÁLOGO DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM-CFA E MENOR IGM-CFA DO ESTADO DO PARANÁ
CONFORME CANAL DE COMUNICAÇÃO

conclusão

MUNICÍPIOS MAIORES IGM	IGM	TOTAL DE RESPOSTAS	NÍVEL DE DIÁLOGO	TOTAL DE RESPOSTAS	NÍVEL DE DIÁLOGO
		<i>Facebook</i>	<i>Facebook</i>	<i>E-mail</i>	<i>E-mail</i>
Abatiá	5,86	0	Inexistente	0	Inexistente
apira	5,85	4	Bom	0	Inexistente
Goioxim	5,83	0	Inexistente	3	Médio
Santa Inês	5,83	0	Inexistente	0	Inexistente
Ventania	5,82	0	Inexistente	0	Inexistente
Itaperuçu	5,82	3	Médio	0	Inexistente
Figueira	5,78	0	Inexistente	1	Insuficiente
Santo Antônio do Paraíso	5,76	0	Inexistente	0	Inexistente
Missal	5,74	3	Médio	0	Inexistente
Tamarana	5,73	5	Ótimo	5	Ótimo
Campo Largo	5,71	3	Médio	0	Inexistente
Iguaçu	5,7	0	Inexistente	1	Insuficiente
Itambé	5,7	4	Bom	4	Bom
Marilândia do Sul	5,68	3	Médio	0	Inexistente
Congonhinhas	5,64	0	Inexistente	0	Inexistente
São Jose dos Pinhais	5,63	3	Médio	0	Inexistente
Inajá	5,62	5	Ótimo	0	Inexistente
Santa Maria do Oeste	5,59	5	Ótimo	1	Insuficiente
Leópolis	5,51	3	Médio	0	Inexistente
Paulo Frontin	5,5	0	Inexistente	0	Inexistente
Nova Aliança do Ivaí	5,47	0	Inexistente	0	Inexistente
Candói	5,44	4	Bom	1	Insuficiente
Ourizona	5,43	0	Inexistente	5	Ótimo
Guairaçá	5,4	0	Inexistente	0	Inexistente
Reserva Do Iguaçu	5,4	0	Inexistente	0	Inexistente
São João do Caiuá	5,4	0	Inexistente	0	Inexistente
Antonina	5,39	3	Médio	0	Inexistente
Paranacity	5,37	0	Inexistente	0	Inexistente
Piraí do Sul	5,36	0	Inexistente	1	Insuficiente
Curiúva	5,35	3	Médio	0	Inexistente
Flórida	5,35	0	Inexistente	0	Inexistente
Imbaú	5,35	5	Ótimo	0	Inexistente
Jundiá do Sul	5,29	0	Inexistente	0	Inexistente
Cruzeiro do Sul	5,26	5	Ótimo	0	Inexistente
Mauá da Serra	5,25	0	Inexistente	5	Ótimo
Cel. Domingos Soares	5,21	0	Inexistente	0	Inexistente
Adrianópolis	5,15	3	Médio	0	Inexistente
Cambira	5,08	0	Inexistente	4	Bom
Jataizinho	4,98	0	Inexistente	1	Insuficiente
Morretes	4,98	0	Inexistente	0	Inexistente
Nova Laranjeiras	4,98	5	Ótimo	0	Inexistente
Planaltina do Paraná	4,98	0	Inexistente	1	Insuficiente
Colombo	4,88	0	Inexistente	5	Ótimo
Tomazina	4,86	0	Inexistente	0	Inexistente
Lupionópolis	4,84	0	Inexistente	0	Inexistente
Diamante D'Oeste	4,71	0	Inexistente	0	Inexistente
Rio Branco do Sul	4,31	0	Inexistente	0	Inexistente
Presid. Castelo Branco	3,73	0	Inexistente	0	Inexistente
Rancho Alegre	3,47	0	Inexistente	0	Inexistente

APENDICE F

RELATÓRIO TÉCNICO ANALÍTICO SOBRE A CONDIÇÃO DE DIÁLOGO EXISTENTE NAS PREFEITURAS MUNICIPAIS NO ESTADO DO PARANÁ

Considerando ser o diálogo um instrumento essencial para o fortalecimento da Governança Pública, esta pesquisa investigou a condição de diálogo existente entre cem municípios paranaenses e seus munícipes.

Ainda tendo em vista a relação entre governança e diálogo, os municípios selecionados foram agrupados segundo seu Índice de Governança Municipal – IGM, desenvolvido pelo Conselho Federal de Administração-CFA¹⁵ para aferir o nível de governança dos municípios brasileiros, avaliando dados sobre saúde, educação, segurança, PIB entre outros que, segundo o CFA, demonstram a condição de governança municipal.

Considerando também a relevância da comunicação por canais eletrônicos na atualidade, o que se evidencia também por iniciativas do Poder Público, a exemplo do e-GOV, optou-se por investigar a existência de diálogo por meio dos dois canais eletrônicos com maior presença nos municípios selecionados, quais sejam, *Facebook* e *e-mail*.

Assim, foram selecionados os cinquenta municípios paranaenses com maior IGM e os cinquenta com menor IGM e sobre eles investigou-se se são capazes de desenvolver diálogo com seus cidadãos por meio do *Facebook* e respectivos *e-mails*. Os municípios selecionados segundo seu IGM foram os seguintes:

¹⁵ Informações sobre a metodologia adotada pelo CFA para a construção do índice encontram-se disponíveis em: <http://igm.cfa.org.br/>.

MUNICÍPIOS PARANAENSES - 50 MAIORES E 50 MENORES IGM-CFA

MUNICÍPIO MAIORES IGM-CFA	IGM	MUNICÍPIO MENORES IGM-CFA	IGM
Cafelândia	8,49	Ibiporã	5,87
Maringá	8,43	Abatiá	5,86
Cianorte	8,32	Japira	5,85
Irati	8,32	Goioxim	5,83
Palotina	8,31	Santa Inês	5,83
Francisco Beltrão	8,27	Ventania	5,82
Medianeira	8,24	Itaperuçu	5,82
Bom Jesus do Sul	8,15	Figueira	5,78
Toledo	8,14	Santo Antônio do Paraíso	5,76
Xambrê	8,12	Missal	5,74
Paranavaí	8,11	Tamarana	5,73
Munhoz de Mello	8,07	Campo Largo	5,71
Astorga	8,07	Iguaçu	5,70
Maripá	8,03	Itambé	5,70
Terra Rica	8,01	Marilândia do Sul	5,68
Londrina	8,00	Congonhinhas	5,64
Lobato	7,95	São Jose dos Pinhais	5,63
Chopinzinho	7,93	Inajá	5,62
Prudentópolis	7,92	Santa Maria do Oeste	5,59
Cascavel	7,92	Leópolis	5,51
Curitiba	7,92	Paulo Frontin	5,50
Céu Azul	7,91	Nova Aliança do Ivaí	5,47
Terra Boa	7,91	Candói	5,44
Colorado	7,91	Ourizona	5,43
Rio Negro	7,91	Guairaçá	5,40
Realeza	7,90	Reserva Do Iguaçu	5,40
Loanda	7,90	São João do Caiuá	5,40
Palmeira	7,87	Antonina	5,39
Nova Olímpia	7,86	Paranacity	5,37
Quatro Barras	7,86	Piraí do Sul	5,36
Apucarana	7,85	Curiúva	5,35
Matinhos	7,84	Flórida	5,35
Jaguariaíva	7,83	Imbaú	5,35
Nova Aurora	7,82	Jundiá do Sul	5,29
Vitorino	7,81	Cruzeiro do Sul	5,26
Mercedes	7,78	Mauá da Serra	5,25
Laranjeiras do Sul	7,78	Coronel Domingos Soares	5,21
Siqueira Campos	7,78	Adrianópolis	5,15
Japurá	7,77	Cambira	5,08
Cornélio Procópio	7,77	Jataizinho	4,98
Atalaia	7,75	Morretes	4,98
Arapoti	7,75	Nova Laranjeiras	4,98
Assis Chateaubriand	7,75	Planaltina do Paraná	4,98
Pérola	7,74	Colombo	4,88
Ribeirão Claro	7,74	Tomazina	4,86
Andirá	7,74	Lupionópolis	4,84
Santa Fé	7,73	Diamante D'Oeste	4,71
Renascença	7,72	Rio Branco do Sul	4,31
Quatro Pontes	7,71	Presidente Castelo Branco	3,73
Verê	7,71	Rancho Alegre	3,47

FONTE: Elaborado pela autora a partir de informações disponíveis em: www.igm.cfa.org.br.

Para investigar-se o diálogo, foram realizadas cinco perguntas sequenciais, enviadas pelos *e-mails* e pelo *Facebook* de todos os cem municípios e registradas quantas perguntas obtiveram respostas, objetivando-se a partir daí avaliar o desempenho dos municípios quanto ao diálogo, segundo escala própria desenvolvida para o presente trabalho:

NÍVEIS DE DIÁLOGO

NÍVEL DE DIÁLOGO	INEXISTENTE	INSUFICIENTE	MÍNIMO	MÉDIO	BOM	ÓTIMO
Número de questões respondidas	0	1	2 questões	3 questões	4 questões	5 questões

FONTE: A autora (2019).

Realizados os cinco questionamentos para os cinquenta municípios com maior IGM, foram obtidos os seguintes resultados:

MUNICIPIOS COM MAIOR IGM

NÍVEL DE DIÁLOGO	INEXISTENTE	INSUFICIENTE	MÍNIMO	MÉDIO	BOM	ÓTIMO
<i>Facebook</i>	23	4	1	3	4	15
<i>E-mail</i>	32	5	0	3	4	6

FONTE: A autora (2019).

Considerando o canal de comunicação *Facebook* e os municípios com maior IGM, 15 (quinze) municípios atingiram nível ótimo de diálogo, 4 (quatro) nível bom, 3 (três) nível médio, 1 (um) nível mínimo, 4 (quatro) nível insuficiente e em 23 (vinte e três) municípios o diálogo é inexistente.

Considerando o canal de comunicação *e-mail* e os municípios com maior IGM, 6 (seis) municípios atingiram nível máximo, 4 (quatro) nível bom, 3 (três) nível médio, 5 (cinco) nível insuficiente e em 32 (trinta e dois) constatou-se a inexistência de diálogo.

Dos resultados identificados, o que se sobressai é o que registra a total ausência de diálogo evidenciada pela ausência de resposta a todas as cinco perguntas formuladas. É surpreendente constatar que mesmo pelo *Facebook*,

canal presente em todos os municípios de maior IGM, quase a metade dos municípios pesquisados (23 municípios) não deu qualquer retorno aos questionamentos formulados. Por *e-mail* o desempenho foi ainda pior, pois mais da metade dos municípios não ofereceu qualquer retorno às perguntas efetuadas, o que surpreende não apenas pela presença deste canal em praticamente todos os municípios, mas pelo fato de se supor que o *e-mail* seria um canal de comunicação mais consolidado, por ser de uso anterior às próprias redes sociais. Realizados os cinco questionamentos para os cinquenta municípios com menor IGM, foram obtidos os seguintes resultados:

MUNICÍPIOS COM MENOR IGM

NÍVEL DE DIÁLOGO	INEXISTENTE	INSUFICIENTE	MÍNIMO	MÉDIO	BOM	ÓTIMO
<i>Facebook</i>	32	0	0	9	3	6
<i>E-mail</i>	35	7	0	1	3	4

FONTE: A autora (2019).

Considerando o canal de comunicação *Facebook* e os municípios com menor IGM, 6 (seis) apresentaram nível máximo de diálogo, 12 (doze) nível médio e 32 (trinta e dois) ausência de diálogo e comunicação.

Considerando o canal de comunicação *e-mail* e os municípios com menor IGM, 5 (cinco) apresentaram nível máximo de diálogo, 3 (três) nível médio, 7 (sete) apenas comunicação e 35 (trinta e cinco) ausência de diálogo e comunicação.

Da mesma forma como se observou nos municípios de maior IGM, também nos municípios de menor IGM se destaca a ausência de qualquer interação registrada tanto pelo *Facebook*, por meio do qual 32 (trinta e dois) municípios não deram qualquer retorno, quanto pelo *e-mail*, por meio do qual 35 (trinta e cinco) municípios não apresentaram qualquer resposta.

Os resultados identificados demonstraram que a) municípios com menor IGM tiveram pior desempenho que os municípios com maior IGM, o que se pode afirmar principalmente considerando a grande quantidade de municípios que não respondeu nenhuma das questões, que foi bem superior nos municípios de menor IGM; e b) tanto entre os municípios com maior IGM quanto entre os municípios com menor IGM, constata-se um desempenho um pouco melhor pelo canal

Facebook do que por *e-mail*, o que pode indicar uma tendência dos municípios em priorizar o atendimento nas redes sociais.

Ainda, com o objetivo de compreender melhor os resultados encontrados, foram pesquisados o PIB e a população dos municípios que responderam às cinco perguntas formuladas. A análise do PIB *per capita* não indicou que um PIB melhor possa assegurar melhores práticas de diálogo. Por outro lado, a análise da população dos municípios que atingiram nível ótimo de diálogo indicou que municípios com menor população apresentam melhor condição de diálogo.

Após a realização das cinco perguntas, questionou-se também aos mesmos municípios, também pelo *Facebook* e *e-mail*, quais seriam as maiores dificuldades para o desenvolvimento de diálogo com cidadãos.

Dos cem municípios questionados, apenas dezesseis responderam. O conteúdo das respostas apresentadas foi variado, mas a maior parte atribuiu ao cidadão a responsabilidade por eventual dificuldade no estabelecimento de diálogo pelos canais eletrônicos.

Nesse sentido, foram indicadas situações como a) limitações dos próprios cidadãos com o uso de tecnologia de um modo geral, a exemplo dos analfabetos digitais e pessoas de mais idade que têm dificuldade ou utilizam pouco a internet; b) a pouca familiaridade da população com o uso de canais eletrônicos para a finalidade de se comunicar com o ente público municipal. Os cidadãos não reconheceriam estes canais como forma legítima e confiável de se comunicar com os entes públicos; c) em municípios pequenos a prática (e preferência) dos cidadãos é se dirigir diretamente à prefeitura.

Porém, o pouco retorno obtido junto aos municípios (apenas 16 municípios responderam ao questionamento) pode indicar que as causas para ausência ou a pouca frequência de diálogo entre municípios e cidadãos possa decorrer não só da inércia do cidadão em tentar o contato por canais digitais, mas decorra também da pouca disposição dos municípios em responder a determinados questionamentos.

Ainda buscando identificar se existe ou não relação entre uma boa condição de governança e um bom nível de diálogo com cidadãos, esta pesquisa comparou os resultados de diálogo obtidos pelos municípios com menor Índice de Governança Municipal e com maior Índice de Governança Municipal.

Para tanto, primeiramente, foram elaboradas representações gráficas que demonstram, em termos percentuais, o desempenho dos municípios.

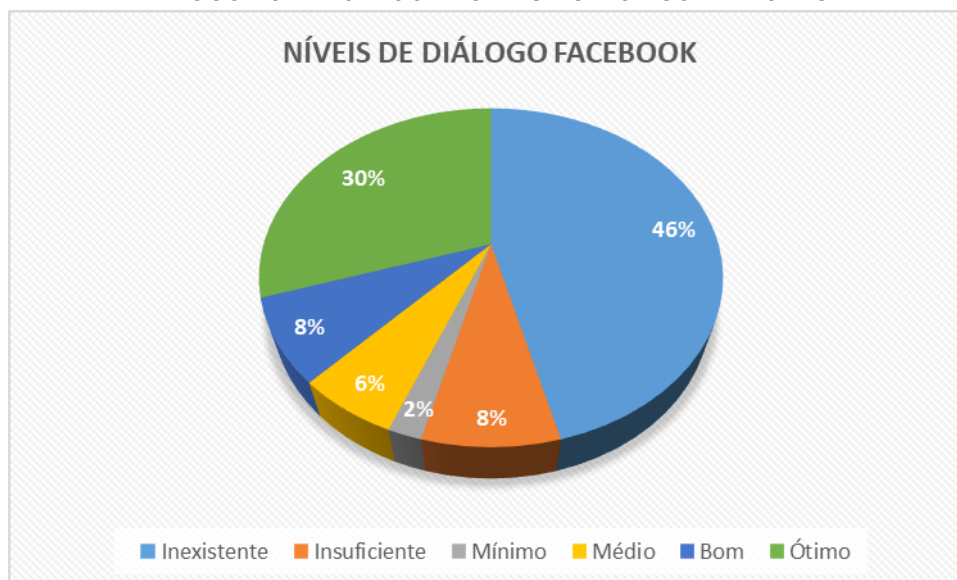
Os resultados para os municípios com maior IGM:

RESULTADOS NÍVEIS DE DIÁLOGO DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM

NÍVEL DE DIÁLOGO	INEXISTENTE	INSUFICIENTE	MÍNIMO	MÉDIO	BOM	ÓTIMO
<i>Facebook</i>	23	4	1	3	4	15
<i>E-mail</i>	32	5	0	3	4	6

FONTE: A autora (2019).

NÍVEIS DE DIÁLOGO POR *FACEBOOK* DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM

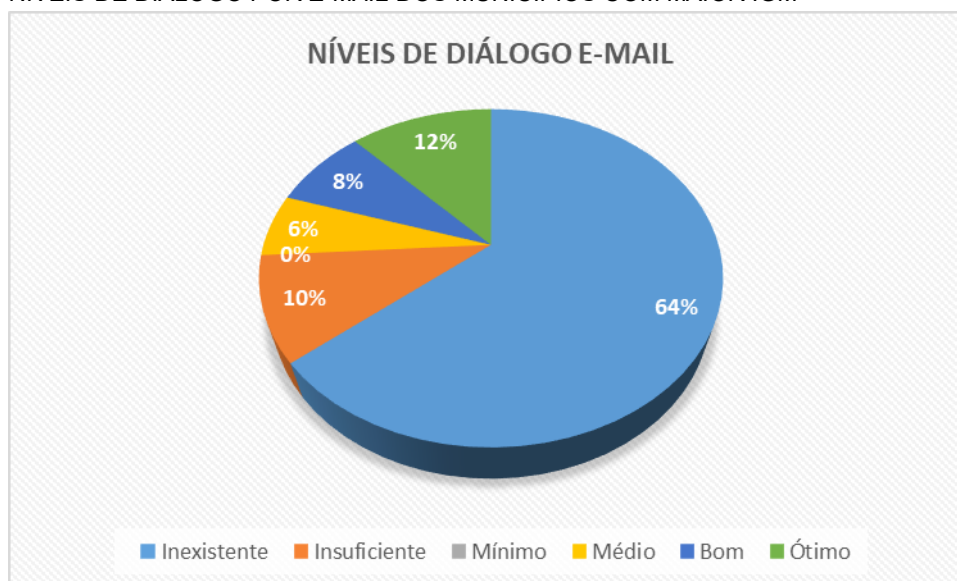


FONTE: A autora (2019).

Conforme se observa no gráfico acima, entre os 50 municípios com maior IGM, quase metade dos municípios pesquisados - 46% - não registrou diálogo pelo *Facebook*. O atingimento ao nível ótimo de diálogo observado também foi pequeno, ficando em apenas 30% dos municípios pesquisados.

Ainda quanto aos resultados obtidos junto aos municípios com maior IGM, por *e-mail* a ausência de qualquer interação foi ainda maior, ficando em 64%, conforme demonstra o gráfico a seguir:

NÍVEIS DE DIÁLOGO POR E-MAIL DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR IGM



FONTE: A autora (2019).

Conforme demonstra o gráfico acima, os resultados obtidos por *e-mail*, de um modo geral, são piores do que os resultados do *Facebook*. Nesse sentido, registra-se além do alto índice para ausência de diálogo e comunicação (64%), o percentual muito baixo de municípios que atingiu o nível máximo de diálogo – apenas 12%.

No que se refere à ocorrência apenas de comunicação, os resultados são bastante semelhantes e baixos para os dois canais (8% e 10%), situação que corrobora a percepção de que ainda é bem pequena a interação entre municípios e cidadãos por estes canais.

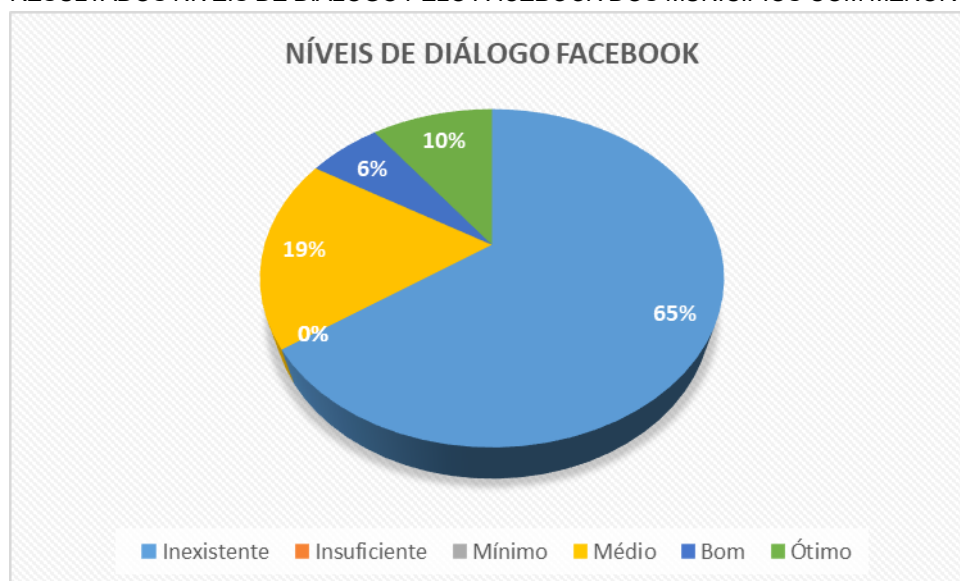
Já quanto aos 50 municípios com menor IGM, seu desempenho segue registrado na forma que segue:

RESULTADOS NÍVEIS DE DIÁLOGO DOS MUNICÍPIOS COM MENOR IGM

NÍVEL DE DIÁLOGO	INEXISTENTE	INSUFICIENTE	MÍNIMO	MÉDIO	BOM	ÓTIMO
<i>Facebook</i>	32	0	0	9	3	5
<i>E-mail</i>	35	7	0	1	3	4

FONTE: A autora (2019).

RESULTADOS NÍVEIS DE DIÁLOGO PELO FACEBOOK DOS MUNICÍPIOS COM MENOR IGM

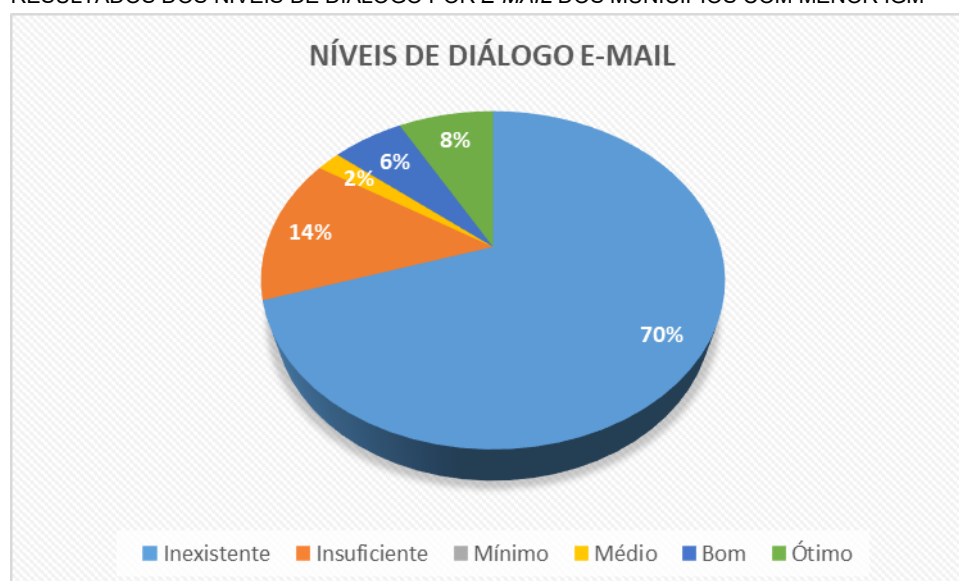


FONTE: A autora (2019).

Consoante demonstra o gráfico acima pelo canal *Facebook*, 65% dos municípios com menor IGM não apresentaram qualquer retorno aos questionamentos enviados, caracterizando ausência de diálogo. O atingimento ao nível ótimo de diálogo observado também foi pequeno, ficando em apenas 10% dos municípios pesquisados.

Por *e-mail* o desempenho foi ainda pior, com um total de 70% dos municípios que não apresentaram nenhuma interação, conforme demonstra o gráfico a seguir:

RESULTADOS DOS NÍVEIS DE DIÁLOGO POR E-MAIL DOS MUNICÍPIOS COM MENOR IGM



FONTE: A autora (2019).

Do gráfico acima, extrai-se ainda que o nível ótimo de diálogo foi obtido por apenas 8% dos municípios, percentual inferior ao nível verificado para o *Facebook*. 14% por cento responderam apenas uma pergunta realizada, atingindo nível insuficiente de diálogo.

Considerando somente os pontos extremos da escala utilizada (diálogo inexistente e nível ótimo), os resultados podem ser sintetizados pela tabela a seguir:

SÍNTESE DOS RESULTADOS DE AUSÊNCIA DE DIÁLOGO E NÍVEL ÓTIMO DE DIÁLOGO

	FACEBOOK		E-MAIL	
	Diálogo Inexistente	Nível ótimo de diálogo	Diálogo Inexistente	Nível ótimo de diálogo
Maior IGM	46%	30%	64%	12%
Menor IGM	65%	10%	70%	8%

FONTE: A autora (2019).

Conforme registrado na tabela acima, entre os 50 municípios com maior IGM, 46% não registraram diálogo pelo *Facebook*, sendo que por *e-mail* a ausência de interação foi ainda maior, ficando em 64%. Com relação aos 50 municípios com menor IGM, 65% não registraram diálogo pelo *Facebook*. Por *e-mail*, a ausência de interação ficou em 70%.

Desses resultados podem ser extraídas as seguintes conclusões:

- a) Ainda que não se possa falar em bons resultados em nenhum dos dois canais pesquisados, os percentuais identificados apontam o *Facebook* como canal com melhor desempenho de diálogo que o *e-mail* para os dois grupos de municípios pesquisados, o que pode indicar que exista uma tendência dos municípios a priorizar o atendimento nas redes sociais;
- b) No que se refere a uma possível relação entre o Índice de Governança Municipal e a existência de diálogo, tem-se que embora seja expressiva a ausência de diálogo nos dois grupos de municípios pesquisados, os percentuais demonstram uma condição melhor de diálogo para os municípios com maior IGM, tanto pelo *Facebook* quanto por *e-mail*, o que é indicativo de que um melhor Índice de Governança repercute positivamente na capacidade de estabelecer diálogo com cidadãos.

Em linha de conclusão, tem-se que os resultados identificados no presente trabalho demonstram que, apesar de os canais eletrônicos serem disponibilizados de forma ampla – praticamente todos os cem municípios têm página de *Facebook* – ainda é baixa a interação entre prefeituras e seus cidadãos por estes canais.

Quanto às principais causas para essa dificuldade de se estabelecer diálogo, a maior parte dos municípios atribuiu aos cidadãos as razões para que o diálogo não se desenvolva, ou não seja praticado, porém, o pouco retorno ao questionamento específico dirigido aos gestores indica conclusão contrária, ou seja, de que a ausência de disposição ao diálogo se situa nos municípios e não nos cidadãos, conclusão que é corroborada pelos resultados relativos aos cinco questionamentos sequenciais, para os quais foi também bastante significativa a abstenção dos municípios.

O comportamento dos municípios, ainda nas situações em que se dispuseram a responder os questionamentos propostos, transmitiu a impressão geral de que há, por parte dos servidores públicos, pouco interesse em manter diálogo com cidadãos por meio dos canais eletrônicos pesquisados.

Segundo os resultados e demais impressões obtidas durante a presente pesquisa, as dificuldades para a efetivação de diálogo não decorrem de uma indisponibilidade de canais eletrônicos, uma vez que é bastante forte a presença de diversos canais em todos os municípios pesquisados, mas decorrem, aparentemente, da ausência de uma cultura institucional que identifique o diálogo como instrumento relevante para o fortalecimento das relações público-privadas.

Assim, o fortalecimento do diálogo entre municípios e cidadãos demandaria uma alteração da cultura institucional vigente para o que seria necessário, entre outras medidas, programas de capacitação aos gestores/servidores abordando a importância da Comunicação Pública e do diálogo, bem como a construção ou aperfeiçoamento de sistemas de acompanhamento e controle das respostas (conteúdo, prazos) aos questionamentos oriundos dos cidadãos.