



Ministério da Educação – MEC

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES

Diretoria de Educação a Distância – DED

Universidade Aberta do Brasil – UAB

Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP

THÁBATA UTSUMI DA SILVEIRA

O PAPEL DA COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL NA GESTÃO POR RESULTADOS

Brasília – DF

2015

THÁBATA UTSUMI DA SILVEIRA

**O PAPEL DA COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL NA
GESTÃO POR RESULTADOS**

Monografia apresentada a Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Mestre Paula Renata Pantoja de Oliveira

Brasília – DF

2015

Silveira, Thábata Utsumi da.

O papel da comunicação governamental na gestão por resultados/ Thábata Utsumi da Silveira. - Brasília, 2015.
97 p.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília,
Departamento de Administração - EaD, 2015.

Orientador: Mestre Paula Renata Pantoja de Oliveira

1. Comunicação governamental. 2. Gestão por resultados. 3.
Imagem governamental. 4. Opinião pública. 5. Participação popular.
I. O papel da comunicação governamental na gestão por resultados.

THÁBATA UTSUMI DA SILVEIRA

**O PAPEL DA COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL NA
GESTÃO POR RESULTADOS**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração Pública da Universidade de
Brasília da aluna

Thábata Utsumi da Silveira

Mestre Paula Renata Pantoja de Oliveira
Professor-Orientador

Msc. José Duarte
Professor-Examinador

Msc. Maria Virgínia Colusso
Professor-Examinador

Brasília - DF, 08 de dezembro de 2015.

A Deus, família, amigos e todos que de alguma forma direta ou indiretamente me ajudaram nesta longa jornada.

“Você nunca sabe que resultados virão da sua ação. Mas se você não fizer nada, não existirão resultados”.

Mahatma Gandhi

RESUMO

No atual contexto político, caracterizado pela insatisfação da população pela atuação do governo, em que há casos de corrupção e improbidade administrativa envolvendo o mau uso dos recursos públicos, torna-se fundamental aos entes políticos que aderiram à gestão por resultados apresentarem suas ações para que possam melhorar a gestão e conseqüentemente a relação com o cidadão. Essa apresentação das ações pode ser mais bem desenvolvida por meio do uso da comunicação governamental, isto é, uso de uma ferramenta de aproximação e chamamento da sociedade com o propósito de apresentação de soluções em conjunto para enfrentar os problemas sociais. A partir da observação desse cenário é que este estudo foi produzido, pois fica evidente a importância da participação da população na coisa pública. Desse modo, esta pesquisa buscou demonstrar, de acordo com as teorias apresentadas, o papel da comunicação governamental na gestão por resultados. Para o alcance desse objetivo foi realizado um estudo dos entes federais participantes do Programa Modernizando a Gestão Pública, ou seja, a pesquisa abrangeu o Distrito Federal e os Estados do Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará e Pernambuco, sendo que a metodologia de pesquisa utilizada foi a qualitativa de caráter descritivo. E ainda, o estudo apresenta os conceitos teóricos referentes à gestão por resultados e comunicação governamental e temas correlatos que sustentam a análise dos resultados e as considerações do estudo. Assim, o estudo permitiu verificar que a gestão por resultados requer a inserção de canais de comunicação para que a população possa opinar, sugerir, reclamar e participar das ações governamentais resultando numa melhor gestão de governo.

Palavras-chaves: Comunicação governamental, Gestão por resultados, Imagem governamental, Opinião pública, Participação popular.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de participação crescente _____	25
Figura 2 – Teoria geral dos Sistemas (<i>Karl Ludwig von Bertalanffy</i>) _____	28
Figura 3 – Ranking de cumprimento da Lei de Acesso à Informação _____	43
Figura 4 – Pesquisa sobre satisfação do governo _____	49
Figura 5 – Mapa do Brasil – Estados participantes em destaque _____	58
Figura 6 – Sítio oficial do Distrito Federal _____	61
Figura 7 – Acesso à informação - LAI _____	63
Figura 8 – Sítio do Estado de Goiás _____	67
Figura 9 – Parceria Governo de Goiás e MBC _____	69
Figura 10 – Manifestações – Ouvidoria do Estado de Goiás _____	70
Figura 11 – Sítio do Estado de Mato Grosso _____	72
Figura 12 – Sítio do Estado de Mato Grosso do Sul _____	76
Figura 13 – Mapa estratégico do Estado de Mato Grosso do Sul _____	78
Figura 14 – Sítio do Estado do Pará _____	79
Figura 15 – Planejamento Estratégico do Governo do Pará _____	81
Figura 16 – Ciclo de Planejamento _____	82
Figura 17 – Sítio do Estado de Pernambuco _____	Erro! Indicador não definido.
Figura 18 – Modelo de Gestão “Todos por Pernambuco” _____	84
Figura 19 – Mapa estratégico do Governo de Pernambuco _____	85
Figura 20 – Mapa estratégico do Estado de Pernambuco	Erro! Indicador não definido.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Aspectos analisados nos sítios oficiais dos governos	59
---	----

LISTA DE SIGLAS

UnB – Universidade de Brasília
FGV – Fundação Getúlio Vargas
TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação
CF – Constituição Federal
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
OGP - *Open Government Partnership*
LAI – Lei de Acesso à informação
SECOM – Secretaria de Comunicação
TV – Televisão
EUA – Estados Unidos da América
CNT/MDA - Confederação Nacional de Transportes/ MDA Pesquisa
MBC – Movimento Brasil Competitivo
PPA – Plano Plurianual
PMGP – Programa Modernizando a Gestão Pública
SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão
CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal
GDF – Governo do Distrito Federal
SIC – Serviço de Informações ao Cidadão
eSIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
CGDF – Controladoria Geral do Distrito Federal
SIGO - Sistema de Gestão de Ouvidoria
DF – Distrito Federal
SEGPLAN – Secretaria de Gestão e Planejamento
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
AGETOP – Agência Goiana de Transportes e Obras
TCE – Tribunal de Contas do Estado
EBT – Escala Brasil Transparente
CGE – Controladoria Geral do Estado
MIRA - Monitoramento Inteligente de Riscos e Auditoria
RAG – Relatório de Ação Governamental
PAOE - Projetos/Atividades/Operações Especiais
MT – Mato Grosso
MS – Mato Grosso do Sul
PA – Pará
AGE – Auditoria Geral do Estado
GP – Gestão de Programas
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
PE – Pernambuco
PDCA – Planejamento, Direção, Controle e Avaliação
FIMA – Formulação, Implementação, Monitoramento e Avaliação
ONU – Organização das Nações Unidas
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
SGCE - Secretaria da Controladoria-Geral do Estado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1	Comunicação governamental x Comunicação pública x Comunicação política	16
2.1.1	A comunicação governamental e a sociedade	25
2.2	Imagem governamental e a formação da opinião pública	29
2.3	A importância da participação popular nas políticas públicas	35
2.3.1	Orçamento participativo	37
2.4	Gestão por resultados na Administração Pública	38
2.4.1	Princípios Administrativos e a Lei de Acesso à Informação	41
2.4.2	Comunicação governamental e gestão por resultados na Administração Pública	45
3	MÉTODO DE PESQUISA	52
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa	52
3.2	Caracterização dos Estados	54
3.3	Caracterização dos instrumentos de pesquisa	56
3.4	Participantes do estudo	57
3.5	Procedimento de coleta e análise de dados	58
3.6	Limitações do Estudo	60
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	60
4.1	Distrito Federal	61
4.2	Goiás	67
4.3	Mato Grosso	72
4.4	Mato Grosso do Sul	76
4.5	Pará	79
4.6	Pernambuco	83
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	93

1 INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da existência do homem em sociedade, que o ato de comunicar é entendido como uma atividade essencial para a convivência em grupo. Bozi (2014) também considera que a comunicação é essencial ao ser humano, ganhando aspecto de direito básico, pois ao se comunicar o cidadão pode buscar outros direitos.

Para Bozi (2014), a comunicação é uma necessidade humana tão básica como comer e dormir, essencial à sobrevivência, por isso, assim como as demais necessidades primárias, precisa ser assegurada como um direito fundamental. Logo, a comunicação é reconhecida como um direito essencial para o exercício dos demais direitos e como elemento fundamental para a democracia.

Apesar do Brasil, conforme a Constituição Federal de 1988, caracterizar-se como um Estado democrático-participativo ou uma democracia semidireta, é necessário ainda fortalecer o diálogo entre sociedade e governo para se ter um governo mais democrático. Conforme Paludo (2010), democracia semidireta é aquela em que o poder do povo é exercido através de representantes eleitos, ou seja, de forma indireta e ao mesmo tempo é assegurada a participação direta da população em algumas decisões, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular, porém a participação da sociedade não deve se restringir somente a isso.

Essa democracia também se torna evidente quando o cidadão tem acesso à informação e quando este consegue acionar o poder público na defesa de seus direitos. Segundo Haswani (2013), para se tornar um Estado democrático de direito o povo precisa participar efetivamente na formação e na administração da coisa pública, essa participação efetiva é conhecida como participação popular. Para Dallari (apud ROCHA, 2011), essa participação popular prevista na Constituição é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses. Possibilita-lhes, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos.

Considerando a etimologia da palavra, Amorim (2001) define que Comunicação é derivada do termo latino “*communicare*” que significa “pôr em

comum”, “entrar em relação com”, “tornar comum”. Portanto, o ato de comunicar transforma o homem em cidadão, participante da sociedade e do meio em que vive.

Em se tratando da importância da comunicação, Santos Júnior (2012) enfatiza que a comunicação é uma importante ferramenta de divulgação das ações dos agentes públicos e com ela está a responsabilidade de apresentar informações de utilidade pública que façam a função de prestação de contas. A comunicação, portanto, gerou uma mudança de comportamento do cidadão frente à cobrança dos serviços prestados pelo governo.

Acredita-se que muitos dos problemas sociais enfrentados nas áreas de saúde, emprego, moradia, etc., poderiam ser solucionados se a população interagisse com o governo através do desenvolvimento de um canal de comunicação que divulgue os programas sociais e incentive a participação da população para debater melhorias. Para Rocha (2011), os problemas sociais são decorrentes da falta de integração da população à sociedade, por razões de ordem cultural como a ignorância, atraso, apatia etc., que devem ser superados com a introdução de programas sociais que incentivem a participação da população.

Apresenta-se assim a comunicação governamental que possui relação com a gestão por resultados, pois ela consiste no uso eficaz da informação para divulgação das ações do governo, em que a participação do cidadão é necessária – seja indicando suas necessidades ou controlando a prestação dos serviços públicos para alcançar as metas estabelecidas. Logo, é importante saber o papel que a comunicação governamental exerce sobre a gestão por resultados para melhor utilizá-la.

O tema do presente estudo consiste justamente em definir o papel que a comunicação governamental exerce na gestão por resultados. Então, para o curso de Administração Pública esse tema é interessante por tratar de elementos importantes como a comunicação governamental e a gestão por resultados. Conforme Cezar *et al.* (2013), a comunicação governamental ganha destaque na agenda de pesquisa em Administração Pública devido às novas tecnologias de informação e comunicação utilizadas pelos gestores para gerarem impactos significativos nas relações entre o governo com a sociedade.

Analisando a literatura sobre o tema comunicação governamental é possível perceber que este é tratado de diversas formas pelos pesquisadores. Para Cezar *et al.* (2013), o tema é alvo de ampla discussão, não só na esfera pública, mas também

entre a comunidade científica na área de administração. Por ser um tema de expressiva relevância social, merece um estudo abrangente. De acordo com Cezar *et al.* (2013), há tendência das pesquisas em comunicação governamental buscar maior explicação ao tema. Porém, a definição do tema tratado nesta pesquisa traz como diferencial a análise da influência da comunicação governamental na gestão por resultados.

Conforme o panorama da produção científica nacional sobre comunicação governamental de autoria de Cezar *et al.* (2013), é possível encontrar os seguintes aspectos mais abordados: o uso da tecnologia da informação, o uso da mídia, *accountability*, governo eletrônico, transparência e acesso à informação.

Dessa forma, para diminuir as possibilidades de fracasso na realização de algum programa de política pública, torna-se necessária a utilização de meios que realmente proporcionem aos gestores uma comunicação eficaz do que se quer fazer e atingir para que a população aprove e participe. Diante disso o presente estudo questiona: **qual a influência da comunicação governamental na gestão por resultados na Administração Pública?**

Conforme o questionamento apresentado, foi estabelecido o objetivo geral e os objetivos específicos, sendo o objetivo geral descrever o papel da comunicação governamental na gestão por resultados. E, a partir dessa descrição e com o aprofundamento do tema fez-se necessário o alcance dos seguintes objetivos específicos: caracterizar a gestão por resultados na Administração Pública; analisar a estrutura e funcionamento da comunicação governamental na Administração Pública e descrever a relação entre gestor público e cidadãos a partir da comunicação governamental.

A justificativa para a realização deste estudo decorreu da seguinte observação: é sabido que toda ação da Administração Pública deve ter como objetivo o interesse público, não podendo, portanto, o governo ser omissivo quanto ao que está sendo realizado e empregado para a população com os recursos públicos. Dessa forma, Kunsch (2011) enfatiza que o poder público tem obrigação de prestar contas à sociedade e ao cidadão, razão de sua existência, e que para isso é preciso que os governantes tenham um maior compromisso público com a comunicação por eles gerada, diante dos altos investimentos feitos com o dinheiro público. Ou seja, tão importante quanto o elemento ético é a transparência. Assim fica clara a relevância desse estudo, já que a comunicação governamental é necessária para

dar transparência à gestão por resultados, pois são esses resultados que os cidadãos querem conhecer. Afinal, o interesse da população é ter certeza de que os recursos públicos estão sendo destinados à melhoria dos serviços públicos em benefício de toda sociedade.

Por fim, o presente estudo foi estruturado em cinco seções, a saber:

1. Introdução: nessa seção foram apresentados o tema, o problema de pesquisa, os objetivos (geral e específicos) e a justificativa da realização do estudo;
2. Referencial teórico: exposição da base teórica referente à comunicação governamental e gestão por resultados, além de temas correlatos necessários para sustentação do estudo;
3. Métodos e técnicas de pesquisa: nessa seção foi descrita a metodologia utilizada na execução da pesquisa, apresentando o tipo e os instrumentos de pesquisa, os participantes do estudo e os procedimentos de análise e coleta de dados;
4. Resultados e discussão: apresentação e análise dos resultados obtidos por meio da pesquisa;
5. Considerações finais: avaliação do que foi desenvolvido no trabalho e as contribuições proporcionadas pelo estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão apresentados os principais conceitos teóricos a respeito da comunicação governamental e da gestão por resultados, assim como também os assuntos correlatos ao tema, de forma que o contexto crie uma base teórica para sustentar o melhor entendimento do conteúdo abordado.

O referencial teórico foi estruturado em quatro partes: a primeira parte diferencia comunicação governamental de comunicação pública e comunicação política; a segunda trata da imagem governamental e formação da opinião pública; a terceira trata da importância da participação popular nas políticas públicas e a quarta e última parte trata da gestão por resultados na Administração Pública.

2.1 Comunicação governamental x Comunicação pública x Comunicação política

É possível perceber na análise da bibliografia sobre este tema que a definição de comunicação governamental ainda é difícil por ser muito confundida com o conceito de comunicação pública e comunicação política. Por isso, de acordo com o Cezar *et al.* (2013), é necessário conceituar de forma a encontrar semelhanças e divergências entre essas áreas e por mais que ainda não haja consenso e definição clara, as definições elaboradas caminham para construção conceitual.

Para chegar ao conceito de comunicação governamental, este estudo baseou-se nos pensadores brasileiros, dando ênfase ao conceito de comunicação governamental e também aos conceitos de comunicação pública e comunicação política, que em muito se assemelham.

A comunicação pública, conforme Brandão (*in DUARTE, 2009*), divide-se em cinco áreas: comunicação organizacional, comunicação científica, comunicação governamental, comunicação política e comunicação de sociedade civil organizada.

Segundo Matos (2013), a comunicação pública é um conceito recente no Brasil que admite a participação de uma ampla gama de setores sociais organizados e envolve inclusive a esfera privada, exigindo sempre uma negociação entre os atores. Para Brandão (*in DUARTE, 2009*), a comunicação pública é um processo comunicativo das instâncias da sociedade que trabalham com a informação voltada para a cidadania feita no espaço público sobre tema de interesse público. De acordo

com Duarte (2009), comunicação pública refere-se à interação e ao fluxo de informação em temas de interesse coletivo, ou seja, inclui tudo que diga respeito ao aparato estatal, às ações governamentais, partidos políticos, terceiro setor e, em certas circunstâncias, às ações privadas.

Quanto à comunicação política, Brandão (*in DUARTE*, 2009) entende-a como uma forma de atingir a opinião pública, quase sempre com métodos publicitários, buscando respostas rápidas e efeitos imediatos que podem ser auferidos nas pesquisas de votos. Para Duarte (2009), comunicação política trata do discurso e ação de governos, partidos e seus agentes na conquista da opinião pública e na obtenção de poder. Já para Rego (2002), comunicação política envolve todas as relações comunicativas entre o estado e a sociedade, sejam elas mediatizadas ou não.

Para Bueno (2003), a comunicação governamental compreende todas as atividades e ações desenvolvidas pelo governo federal, pelos governos estaduais e municipais e pelos seus órgãos (secretarias, ministérios) e empresas no sentido de colocar-se junto à opinião pública, democratizando as informações de interesse da sociedade e prestando contas de seus atos. Segundo Duarte (2009), a comunicação governamental diz respeito aos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo a gestão de um governo e os diversos segmentos da sociedade. Já Rego (2002) e Matos (2013) compartilham de um conceito comum, eles entendem que comunicação governamental refere-se às redes de comunicação formais inseridas nas organizações públicas e que têm como tarefa difundir junto à opinião pública questões ou temas significativos que ocorrem na área governamental, visando o conhecimento e a participação do cidadão. Por sua vez, Ferreira (1992) define comunicação governamental como o processo de interação que se realiza entre o poder público e o público governamental, visando ao bem-estar social, à segurança e à prosperidade do povo. Por último, Brandão (*in DUARTE*, 2009) assinala que a comunicação governamental prioriza o reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social.

Resumidamente, após análise de todos esses pensamentos é possível chegar ao seguinte conceito de comunicação governamental, ênfase desse estudo, como sendo a divulgação de todas as ações, atividades, projetos e políticas desenvolvidas pela Administração Pública e seus órgãos em âmbito federal, estadual ou municipal direcionada aos cidadãos tendo como objetivo aproximar e

estimular a participação destes nas ações do governo para diminuir os problemas sociais.

Somente para conhecimento reportam-se as demais definições: comunicação organizacional é a comunicação que ocorre no interior das organizações, envolve o público interno e externo, considerando o planejamento estratégico e demais ações organizacionais; comunicação científica é a comunicação que objetiva a criação de canais de integração da ciência com a vida cotidiana das pessoas; e, comunicação de sociedade civil organizada é a comunicação que envolve todas as práticas comunicacionais.

Brandão (*in DUARTE, 2009*), alerta para o fato de que não se deve adotar a terminologia comunicação governamental para práticas já consagradas de comunicação feita pelo governo, pois se faz necessário dar legitimação e diferenciação da comunicação feita pelo Governo em comparação ao marketing político e a propaganda política, já que esses termos têm conotação mais de persuasão, convencimento e venda de imagem pessoal do que de prática consciente e democrática, dessa forma, a comunicação governamental não pode ser confundida com os demais tipos de comunicação.

Matos (*in KUNSCH, 2011*) corrobora que a comunicação pública se desvinculou do papel exclusivo de comunicação entre governo e cidadão – papel este desempenhado pela comunicação governamental, passando a repercutir transformações políticas, sociais e econômicas no Brasil das últimas décadas. Mesmo assim, o conceito de comunicação pública tem sido invocado como sinônimo de comunicação governamental, referindo-se a normas, princípios e rotinas da comunicação social do governo. Porém, a comunicação governamental, proveniente dos entes públicos, é uma ferramenta estratégica de mediação entre os cidadãos e o governo, com o objetivo de criar e/ou reforçar o vínculo social nos programas de políticas públicas.

A comunicação governamental, para alguns autores, trata-se apenas de uma comunicação de mão única, feita para comunicar as ações do governo sem qualquer interação, mas isso não é verdade, até pelo próprio conceito de comunicação, já que a comunicação só existe quando há interação entre duas ou mais pessoas.

Então, a comunicação governamental não pode ser entendida como um via de sentido único, em que só o governo comunica e espera a resposta da sociedade através da sua participação, mas sim como um fluxo contínuo nos dois sentidos

governo – sociedade/ sociedade – governo, por meio de canais de debate. A sociedade precisa ser ouvida sobre as suas necessidades e interesses para que as políticas públicas alcancem efetividade.

Os cidadãos têm forte participação na comunicação governamental. Apesar da comunicação do governo ser feita para divulgar suas ações à sociedade, que atua como receptora, isto não quer dizer, que a mesma não participe ou não exerça nenhum papel, afinal de contas, o *feedback* é uma forma de interação. O governo quando divulga seus resultados quer uma resposta da sociedade, seja ela positiva aprovando as suas ações, ou seja negativa, reprovando-as. Além de dar o *feedback*, o cidadão também precisa participar e acompanhar as ações do governo, exercer o controle social.

O ato da comunicação não se encerra com a passagem dos atos do Governo para a opinião pública. É importante saber o que os segmentos sociais estão pensando do Governo. Nesse sentido, um projeto de comunicação democrática deve incorporar os sentimentos da opinião pública. A criação de fluxos de comunicação que possam levar ao Governo as expectativas da sociedade é importante, sob o aspecto de controle – isto é, o Governo saberá como seus projetos e ações estão sendo recebidos – ao mesmo tempo em que permitirá ajustar programas (REGO, 1985, p.52).

Para Schaun (1986), no serviço público, a comunicação social (leia-se comunicação governamental), nela incluída a informação pública, deve ser o universo natural onde se processa a interação da instituição com o povo a que serve. Como visto, a comunicação governamental é um instrumento que o governo tem a sua disposição para levar a informação ao público e dele receber o “*feedback*” que tanto pode ser em formato de reclamação, sugestão ou aprovação. Este “*feedback*” precisa ser levado em consideração e ser transformado em ações que resultarão na redução de erros nas políticas públicas.

A comunicação governamental, além de estimular a participação do cidadão em suas ações, tem como objetivo também a construção da agenda pública e a prestação de contas do governo à sociedade, para que através dessas informações se esclareça quando e quanto se fará uso dos recursos públicos na realização das políticas públicas, alcançando dessa forma o apoio populacional. Segundo Brandão (in DUARTE, 2009), trata-se de uma forma legítima do governo realizar a prestação

de contas e da sociedade conhecer os projetos, ações, atividades e políticas de interesse público.

De acordo com Cavalcante (2011), a comunicação governamental gera um ambiente positivo no contexto da Administração Pública, favorecendo e elevando o nível de autoestima da coletividade. É fácil perceber isso, pois o cidadão vê que a sua participação não está ajudando somente a ele, mas toda a sua comunidade está ganhando com as benfeitorias realizadas pelas políticas públicas que o governo idealizou. Partilhando da opinião de Cavalcante, conclui-se que a comunicação governamental é fator de desenvolvimento e envolvimento.

Os gestores públicos em seus mandatos devem produzir inúmeras campanhas promocionais, educativas e de prestação de serviços em geral, segundo Cavalcante (2011), é dever da comunicação de governo, seja em que nível for, assim como é dever a prestação de contas de suas ações, porque o cidadão contribuinte tem o direito de saber a forma como o seu dinheiro está sendo utilizado.

Comunicar, portanto, é um ato de compartilhamento e de ampla responsabilidade social. O desafio que se apresenta a qualquer área de comunicação governamental é a capacidade de estabelecer diálogo com o cidadão. Para esse momento ser bem-sucedido, é fundamental que o indivíduo se considere inserido (CAVALCANTE, 2011, p.72).

Para que essa comunicação chegue ao cidadão faz-se necessário o uso da publicidade nos meios de comunicação de massa (internet, televisão, rádio, etc.) e também pela assessoria de imprensa. Pela característica do conteúdo da comunicação governamental e do grande *target* que pretende alcançar, Brandão (*in DUARTE*, 2009) afirma que a maioria dos meios utilizados para esta comunicação faz parte da chamada “grande mídia” – televisão, rádio, web, impressos – e o método mais utilizado é a campanha publicitária, mas é importante que outros meios de forte poder político e participativo sejam utilizados para uma maior aproximação, tais como ouvidorias, conselhos, audiências públicas, etc.

Essa publicidade tem como finalidade informar ao cidadão os seus direitos e deveres, motivá-lo a participar, ensiná-lo a atuar, convocá-lo a assumir responsabilidades, aproximá-lo do serviço público e dos órgãos públicos, prestar contas e divulgar os resultados das ações do governo e despertar o sentimento cívico, fortalecendo e promovendo a cidadania. Silva (*in DUARTE*, 2009), cita três

características que deve ter na publicidade do Governo, quando este se dirige à sociedade por meio das mídias:

- a) prestar contas do uso do dinheiro público;
- b) cultivar valores do povo, da pátria e do seu patrimônio, símbolos e memória; e,
- c) mobilizar a população em torno de esforços de prevenção e de combate aos problemas sociais, econômicos e, sobretudo, sanitários.

Cavalcante (2011) defende a importância de aplicar o princípio da regionalização, utilizando-se das características locais e dos valores mais genuínos da comunidade na prestação de variados serviços. O poder público tem a obrigação de oferecer e a comunicação de governo pode proporcionar, estimulando a integração e a conscientização em torno de temas de caráter coletivo, no sentido da obtenção do êxito, que é a construção do bem-estar social. Como exemplo de campanhas publicitárias do governo, que possuem caráter coletivo e são regionalizadas, têm-se as campanhas de vacinação, de coleta seletiva, combate à dengue, etc.

É possível perceber que a comunicação governamental é uma ferramenta importante para a construção da cidadania, já que ela estimula a participação do cidadão a trabalhar junto com o governo em busca de soluções para os problemas sociais. Segundo Brandão (2006), o conceito de cidadania vem se moldando ao longo do tempo, passando a exigir maior participação e livre exercício de direitos e deveres, sendo isto possível pelo fato de a comunicação ter dado mais acesso à informação.

Cavalcante (2011) entende que não há como não associar o ato de comunicar ao processo de desenvolvimento, já que a informação oficial carrega em si o papel inestimável no processo de desenvolvimento econômico-social de um país. Apesar da comunicação governamental nas três esferas ainda está em evolução, devido ao contexto dinâmico que enfrenta formado por barreiras como limitações de recursos orçamentários, leis e atores com diferentes interesses, é preciso trabalhar essa ferramenta estratégica não como um recurso de promoção pessoal, mas sim como um recurso para cumprir o interesse público. Por isso, para Rego (1985), faz-se necessário formular um novo conceito para a área de comunicação governamental, conceito que deve ser estendido não apenas ao nível federal, mas aos níveis estaduais e municipais.

Para lidar, portanto, com essas barreiras o gestor público deve fazer uso do gerencialismo - modelo organizacional que traz ao setor público técnicas administrativas do setor privado para a efetividade da gestão pública, oferecendo uma abordagem diferenciada entre o governo e o cidadão. Para Paludo (2010), o gestor público pode e deve compatibilizar custos com resultados; pode e deve tomar decisões rápidas com vistas a aproveitar oportunidades – mantendo o foco no cidadão-cliente e em suas necessidades. Ademais, a Administração Pública pode e deve melhorar suas práticas a partir da utilização de técnicas consagradas pela iniciativa privada – o que não pode é simplesmente aplicar as práticas privadas sem uma adaptação adequada à realidade pública.

Rego (2002) enfatiza que a comunicação nas Administrações Públicas - Federal, Estadual e Municipal - tem condições de dar grandes passos no sentido de aproximar governos e comunidade. Essa experiência já foi testada em muitas gestões, mas não se trabalhou a mesma como deveria.

Para Schaun (1986), é de se esperar que a comunicação do governo assuma outro comportamento e contribua para tornar transparente a gestão da coisa pública, permitindo que o conhecimento das decisões governamentais estimule a participação dos cidadãos na vida nacional. Não basta divulgar informações e dar esclarecimentos, ainda que corretas e impessoais, é preciso mais. A comunicação governamental por ser uma via de duas mãos, deve levar aos cidadãos as mensagens da administração de forma a captar reações e interesses e dessa forma o governo pode corresponder às expectativas dos governados.

A comunicação governamental é uma necessidade social, mais que uma infraestrutura de sustentação do Poder. Por sua rede, os segmentos sociais tomam conhecimento do que se passa nos diversos setores do Governo e, por seu intermédio, transmitem aos governantes suas expectativas e desejos. Deve ser entendida, pois como via de duas mãos (REGO, 1985, p.44).

Historicamente, a comunicação governamental no Brasil foi criada para transmitir informação aos usuários do serviço público, mas ao longo do tempo foi sendo utilizada para outros interesses que não o interesse público – principalmente como marketing político, ficando popularmente conhecida por esse lado negativo de propaganda, divulgação e construção de imagem do governo, dos programas de governo, das políticas do governo e dos próprios gestores.

Valorizar os fatos que são notícias e que merecem ser transmitidos; selecionar acontecimentos socialmente significativos, colocar a obra governamental acima das vaidades e interesses personalistas – esses objetivos deveriam servir de orientação à política editorial da comunicação governamental (REGO, 1985, p.52).

Considerando o conceito de comunicação governamental como a divulgação de informações de todas as ações desenvolvidas pelo governo visando à participação do cidadão, os gestores públicos devem informar à sociedade sobre os resultados de suas ações em prol da própria sociedade. Para Cavalcante (2011), no âmbito governamental, a comunicação deve ser entendida como dever da Administração Pública, pois a prestação de contas é uma exigência legal. Então, a publicidade governamental não deve ser apenas usada para divulgação das ações, mas também informar e adotar critérios e formas de controle dos gastos públicos e dos resultados pela sociedade de forma que ela participe, pois a informação é um direito do cidadão.

A comunicação governamental deve funcionar como estimulante da participação da sociedade na Administração Pública, tornando-a mais democrática e deve conquistar a independência política e ideológica privilegiando o interesse público e estar engajada na permanente melhoria do desempenho do serviço público e das políticas públicas. Para Rego (1985), a comunicação governamental deve identificar a obra governamental, já que os projetos e ações do Governo se apresentam esfacelados perante a opinião pública, devido à variedade e especialização das ações, à dispersão geográfica que cobre os projetos, à dimensão territorial do País, à ausência de critérios que normatizem a política de comunicação social do Governo e ao personalismo de alguns gestores, constituem fatores que agem conjugadamente para a fragmentação da obra governamental.

O objetivo-fim da comunicação governamental é, portanto, o de transmitir informação de interesse público para contribuir com a melhoria do desempenho na prestação do serviço público e incentivar a participação do povo nessa melhoria. Ela funciona como um canal de integração entre o gestor público e o cidadão, um canal condutor das informações do governo ao cidadão-usuário do serviço público e das reações e colaboração deste para o desenvolvimento das políticas públicas.

De acordo com Rego (1985), o ponto alto de um programa de comunicação governamental deve incorporar o conceito de marketing social, fazendo uso de fortes campanhas de impacto, valorizando mais o dado social do que o comercial ou político, entre elas: campanhas da poliomielite, de economia de combustível, de segurança nas estradas, de higiene doméstica, de incentivo aos esportes, de prevenção contra o câncer, de coleta do agasalho, entre outras. Tenta-se, também, vivificar princípios, tais como o civismo, o orgulho pátrio e a defesa da nacionalidade.

Para Cavalcante (2011), uma boa peça publicitária governamental deve conter elementos identificados com o cotidiano, a realidade objetiva, de modo a fazer com que o cidadão se sinta contemplado, participe da ação. Os gestores ao se comunicar com a população devem usar no discurso publicitário uma linguagem comum para prestar os serviços de natureza pública e os resultados, respeitando as características da comunidade que está recebendo a informação.

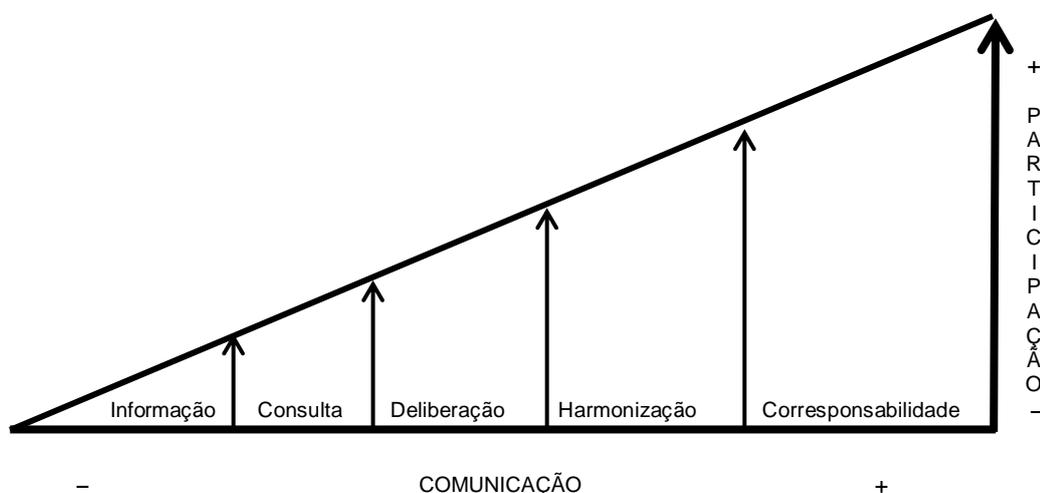
López (in Kunsch, 2011) conceitua um termo interessante para o contexto tratado – *advocacy* – expressão inglesa sem tradução literal para o português. *Advocacy* é a estratégia de convocar e construir propósitos comuns, com o objetivo de produzir significado e sentido compartilhado em assuntos de interesse coletivo. A *advocacy* permite a sociedade se mobilizar para intervir na tomada de decisões e participar dos programas de políticas públicas. Essa ferramenta pode ser utilizada pela comunicação governamental funcionando como uma interação comunicativa para gerar a mobilização social em prol do interesse público.

Seguindo o raciocínio de López (in Kunsch, 2011), o governo quando faz uso da comunicação governamental para divulgar suas ações tem a intenção de mobilizar a sociedade despertando a consciência cidadã e provocando adesão à causa. Muitos dos programas de políticas públicas, principalmente na área da saúde, só alcançam o resultado esperado quando a sociedade se mobiliza para acabar ou diminuir um problema social, como é o caso das campanhas de combate à Dengue divulgada pelo governo na mídia.

A *advocacy* é um processo participativo, devendo-se, por isso, definir com clareza em que nível de participação ela se coloca. Conforme Figura 1, o nível básico de participação é o acesso à informação, seguido, sucessivamente, pelos níveis da expressão de opiniões (por meio da consulta), do intercâmbio de argumentos (na deliberação) e da negociação de interesses (harmonização), até chegar ao nível de comprometimento com a decisão (corresponsabilidade). Há

diferentes tipos de estratégias de *advocacy* e cada uma se caracteriza pelo nível de participação que propicia. Essas estratégias podem ser orientadas para:

- proporcionar informação de qualidade;
- consultar acerca de determinados temas;
- submeter temas a debate;
- consertar alianças; e,
- assumir compromissos corresponsáveis.



Fonte: Adaptado de Weber, Maria Helena. **Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião**. In KUNSCH, 2011. Autoria: Jaramillo Lopez et. al. (2004).

Figura 1 – Modelo de participação crescente

2.1.1 A comunicação governamental e a sociedade

A forma do governo de se relacionar com o cidadão está passando por um processo de transformação, o cidadão deixou de ser o polo passivo, em que a informação era somente lida, ouvida e vista, para o polo ativo e participativo, a partir do uso de computadores que o conectou a um mundo de informações, permitindo-o interagir, isso se deve ao fato do governo está mais transparente, aberto ao diálogo e incentivando a participação da sociedade nas políticas públicas.

Amorim (2001) conceitua o ato de comunicar como um processo interativo e multidirecional capaz de tornar comum opiniões, pensamentos, ideias e sentimentos, diferentemente do ato de informar que é um processo unilateral. Então, assim como

o indivíduo precisa se comunicar, o governo também precisa, ou seja, ele deve exercer a comunicação e não somente prestar informação. Conforme Santos Júnior (2012), através desta comunicação a população pode tomar ciência de ações em várias áreas, por exemplo, o emprego dos recursos públicos, a divulgação de políticas públicas, planejamento estratégico, transparência e responsabilidade fiscal.

Essa comunicação feita pelo governo direcionada ao cidadão denomina-se comunicação governamental, considerada como processo comunicativo para estabelecer uma relação melhor com a sociedade. Por meio da comunicação governamental, os gestores divulgam todas as ações e resultados desenvolvidos em sua administração, objetivando a transparência de sua gestão e a participação dos cidadãos em suas políticas públicas e sociais, essa comunicação é, portanto, um direito do cidadão e um dever da Administração Pública.

A comunicação governamental funciona como uma ferramenta de integração, instrução e desenvolvimento da sociedade. Essa ferramenta estratégica utilizada pelo gestor exerce forte influência na sua relação com os usuários do serviço público, pois estes podem verificar se o resultado esperado foi alcançado.

Porém, conforme Rego (1985), essa comunicação do governo com a sociedade não deve ser somente em uma direção, a sociedade deve transmitir os sentimentos, posicionamentos e questionamentos dela para o governante em relação as suas realizações, de forma que tanto governo e sociedade façam uso da mesma língua e não haja interpretações erradas dos fatos.

Para Santos (2006), a comunicação governamental pode ser entendida como um sistema aberto onde o governo estabelece sinergia entre a sociedade por meio de canais onde as duas partes decifram os códigos enviados.

Percebe-se que a comunicação governamental não é simplesmente um problema do governo, mas um problema de toda a Administração Pública e de toda a sociedade civil. A comunicação governamental é a responsável, portanto, pela divulgação da informação e imagem do governo, dos governantes e dos gestores públicos, além da divulgação dos atos e programas.

A comunicação governamental está relacionada então a um sistema de troca de informações entre governantes e governados. Fazem parte desse sistema: as autoridades governamentais, os gestores públicos, os cidadãos, as entidades públicas, os líderes políticos, os partidos políticos, os servidores públicos, a imprensa, a mídia e a sociedade em geral. Cada um desses atores tem uma função

no processo democrático e a opinião pública emerge como resultado da interação que ocorre nesse sistema.

Esses atores, portanto, são os *stakeholders* da comunicação governamental na gestão pública. Para Paludo (2010), *stakeholders* compreende os demais interessados, que de algum modo são afetados pelo desempenho da Administração Pública, direta ou indiretamente. Dentre esses atores há os *stakeholders*-chave que são os elementos diretos que afetam decididamente o processo, que no caso da comunicação governamental, referem-se aos cidadãos, estes precisam ser identificados e são indispensáveis para o atingimento dos objetivos da gestão pública, que deve ter o máximo de informações para estabelecer um diálogo produtivo para ter novas oportunidades e evitar conflitos potenciais.

De acordo com Martins (2012), o estudo dos *stakeholders* deve considerar a organização como pertencente a um sistema aberto com múltiplas relações de influências. Essa influência mútua é que vai auxiliar na tomada de decisão. Além disso, quando se estabelece um canal de comunicação entre o governo e os *stakeholders*, é possível fazer o mapeamento dos interesses sociais – demandas e expectativas - para melhor atendê-los. Por meio desse sistema, o cidadão toma conhecimento das atividades do governo e, ao mesmo tempo, comunica ao governo suas opiniões e necessidades.

Karl Ludwig von Bertalanffy, fundador da Teoria Geral dos Sistemas, caracteriza-a como interdisciplinar, isto é, pode ser utilizada para fenômenos investigados nos diversos ramos tradicionais da pesquisa científica e aplica-se a todo e qualquer sistema constituído por componentes em interação. O funcionamento de um sistema é caracterizado da seguinte forma:

- Entradas (*inputs*) – aquilo que o sistema recebe do ambiente;
- Processamento – transformação em produtos;
- Saídas (*outputs*) – o resultado exportado para o ambiente;
- Retroação (*feedback*) – sistema de comunicação de retorno funcionando como um mecanismo regulador, podendo ser positivo ou negativo.

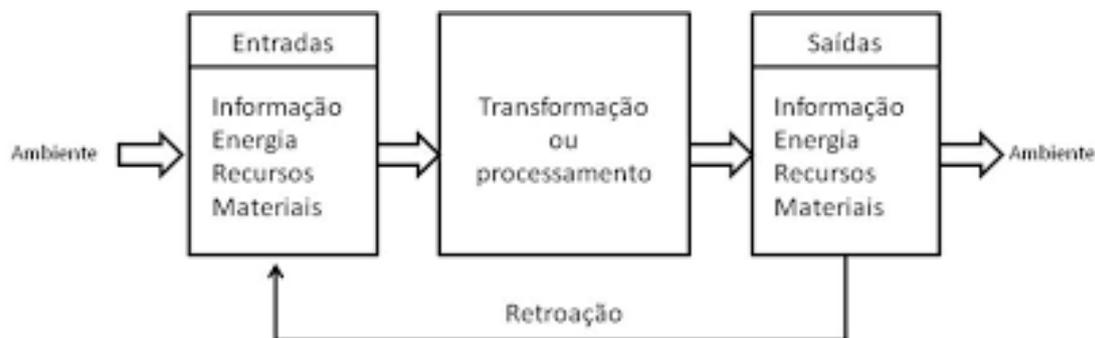


Figura 2 – Teoria geral dos Sistemas (*Karl Ludwig von Bertalanffy*) in CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**, 2004.

Essa teoria de sistemas, conforme Figura 2, define que os sistemas abertos trocam energia e informação com seus ambientes e são por eles influenciados. Ou seja, é um sistema dinâmico que oferece ao ambiente os produtos (políticas públicas) de que ele necessita ou cria nele a necessidade, mas que para isso requer constante e rápida retroação do ambiente sobre a qualidade e quantidade das políticas públicas disponíveis e sobre a eficácia ou adequação dos produtos (políticas públicas) ou respostas da organização ao ambiente.

Para Caravantes (2000), o sistema aberto está em constante interação dual com o ambiente, ou seja, influencia e é influenciado. Portanto, considerando o posicionamento de Santos (2006), neste sistema aberto da comunicação governamental, os gestores públicos têm como função informar aos cidadãos quais ações estão realizando e, ao mesmo tempo, medir a satisfação da sociedade por meio dos diferentes canais midiáticos de comunicação.

O cidadão, quando tem acesso à ação do governo, torna-se mais crítico e mais participativo. Ou seja, a comunicação governamental tem como papel principal, além de informar e tornar público os atos do governo, criar canais de comunicação que permitam que a sociedade manifeste sua opinião, seja sugerindo ou indicando melhorias. Para Bueno (2003), a comunicação governamental é composta por um conjunto de atividades integradas destinadas tanto a manter informados os segmentos sociais sobre as iniciativas do Governo, quanto a captar do meio social os anseios, necessidades, críticas e satisfações.

O governo, portanto, precisa articular juntamente com os *stakeholders-chave* de forma a abrir espaços em que todos possam ser ouvidos, principalmente, em relação às tomadas de decisões e ações realizadas. Para Kegler (2008), os atores

sociais almejam essa interação mútua, para serem ouvidos e assim manifestar-se e obter respostas, o que torna uma relação e não apenas um ato de troca de informações. E, é isso que se espera da comunicação governamental – uma relação aberta entre governo e sociedade.

Entre os stakeholders, há aqueles que exercem um papel importante, destacando-se a imprensa. Para Haswani (2013), a imprensa tem um importante papel na divulgação de informações, mas isto deveria ser obrigação dos organismos estatais. A imprensa pode auxiliar e atrapalhar o governo: o seu auxílio é dado quando é capaz de transformar eventos, atos e ações do governo em assuntos que ocupem bastante espaço na mídia; enquanto a interferência negativa ocorre quando tenta encontrar falhas nas ações do governo, propagando-as na mídia de forma que a sociedade já não veja a ação do governo como positiva. Schaun (1986), enfatiza esse papel da imprensa, mencionando que ela tanto serve como fonte de promoção ou como elemento dificultador para efetivação das políticas públicas.

2.2 Imagem governamental e a formação da opinião pública

Não há na produção científica um conceito consensual para imagem governamental, mas ela pode ser entendida como a forma pela qual a Administração Pública é percebida e esta é desenhada pelas ações realizadas. Portanto, a imagem governamental é a percepção que o cidadão faz das ações do governo. O conjunto dessas percepções partilhadas forma a opinião pública. “Identidade é sinônimo de caráter. Já a imagem é aquilo que um governante pretende passar para a opinião pública.” (Rego, 2002).

A comunicação governamental tem como foco a sociedade civil estando ligada a opinião pública, cabendo-lhe a função de integrar a comunidade ao serviço público através do controle e da colaboração. Opinião pública é aquela que se faz dominante na esfera pública, diferente de opinião da população que é aquela que perdura entre o público. De acordo com Rego (1985), o objetivo primordial da comunicação governamental é levar à opinião pública fatos de significação, ocorridos na esfera governamental.

É muito importante que a população participe e opine sobre o destino dos recursos públicos exercendo o papel de cidadão responsável também pelo serviço

público. Para Schaun (1986), a construção da imagem governamental deve ser feita diariamente, junto com a sociedade, informando-lhe com transparência sobre todas as ações do Estado e abrindo espaço para escutar todas as impressões, reivindicações e pontos de vista dos cidadãos.

A comunicação governamental ajuda a compor a identidade do governo com a pretensão de fixá-la e passá-la para a opinião pública, devendo transmitir a essencialidade dos programas de políticas públicas. Esses programas devem ser baseados no que se escuta da comunidade, anseios, necessidades, expectativas para ser aceito pela sociedade e não ir à contramão das necessidades sociais. Conforme Rego (2002), é de grande valia para a imagem governamental a adoção de um modelo de gestão que traduza as necessidades sociais.

A imagem governamental transmitida através dos meios de comunicação tem como elemento principal a informação pública, que precisa ser verdadeira, correta, precisa e rápida para a sociedade de forma a estimular um melhor desempenho governamental. Portanto, a importância da informação pública e da comunicação governamental na Administração Pública é crescente, delas vai depender a imagem governamental que pode ser positiva ou negativa e o apoio ou condenação da opinião pública sobre as políticas públicas. Para Rego (1985), a comunicação governamental deve trabalhar com um conceito de governo de resultados, a fim de que se possa passar, desde o início, uma imagem positiva, com isso evita-se a fragmentação do projeto governamental.

A opinião pública é a opinião geral dos cidadãos em relação ao Estado gerada a partir da participação popular na criação, controle, execução e crítica das ações do governo. Conforme Rego (2002), a opinião pública funciona como salvaguarda da sociedade, criada a partir de ideias e crenças individuais que se expande por toda a sociedade em todos os lugares, sendo transmitidas pelos meios de comunicação.

A comunicação governamental não é garantia do êxito do governo perante a opinião pública, mas é um dos fatores fundamentais para o fortalecimento da imagem da gestão e do gestor. A comunicação governamental ajuda a criar uma imagem melhor da Administração Pública para a sociedade, pois através dela é possível mostrar o que o governo tem alcançado com a sua gestão. Ou seja, segundo Rego (2002), a opinião pública reage às transformações do ambiente, determinando novos posicionamentos da sociedade.

Para Rego (1985), anteriormente o sistema de comunicação governamental respaldava-se na necessidade do governo de manter linhas e formas de comunicação para com a sociedade, projetando sua imagem perante ela, sem se preocupar e escutar da população seus anseios e necessidades. Por isso, o desafio da comunicação governamental é aproximar o governo da sociedade, porém só essa comunicação não consegue solucionar todos os problemas sociais, é preciso criar políticas públicas com programas que beneficiem todos os cidadãos. Se isso não ocorre, a comunicação governamental não conseguirá melhorar a imagem do governo, que será vista como um governo ruim que não faz nada pelos seus governados.

Conforme Marcelino (1988), a meta final de um plano de comunicação governamental é atribuir identidade ao governo, conferindo-lhe uma marca que desenhe, de maneira transparente, os contornos das ações governamentais. Identidade, neste caso, pode ser entendida como uma peculiaridade entre o discurso e a prática e a marca como um símbolo de identificação do governo. “A identidade é composta basicamente pelo ideário do governador e de seu programa de administração.” (Rego, 2002).

O fato é que a imagem governamental precisa estar atrelada ao fazer e não ao falar, muito menos a promoção pessoal do gestor, é preciso que o governo mostre suas ações e os resultados delas. Para Vaz e Rocha (2005), quando a comunidade é atingida por uma ação governamental que transforma para melhor a sua vida, a divulgação dos feitos passa a ter importância secundária no resultado da sua opinião sobre a imagem do governo ou mesmo do governante. Na comunicação governamental não deve haver propagandas dos programas de governo e muito menos dos governantes. Estes alcançarão a popularidade pelo cumprimento do seu dever de prestar um serviço público eficiente e de qualidade.

Para Rego (2002), a imagem da Administração Pública é precária e frequentemente está associada à imagem do representante político que está no poder. Em determinados momentos é alicerçada num conjunto de mazelas: precariedade, empreguismo, corporativismo, obsoletismo, desmotivação de quadros, inércia, inadequação de funções, serviços desqualificados, ineficácia geral. Noutros casos as instituições públicas se veem às voltas com denúncias de fraudes, escândalos e situações confusas.

Conforme Haswani (2013), o processo para reconstrução de uma imagem governamental positiva implica na reconstrução dos mecanismos sobre os quais se sustenta a confiança no Estado, como expressão e tutela do interesse da coletividade. Antes de se preocupar com a imagem, o gestor deve se atentar para o dever de representar o interesse público por meio de ações e programas governamentais, dessa forma a imagem positiva será consequência, resultado de uma boa gestão. Quando através da comunicação governamental o gestor mostra as ações, a mensagem transmitida se torna mais crível e o gestor ganha credibilidade e respeitabilidade por parte dos cidadãos.

Haswani (2013) considera que falar de comunicação governamental no Brasil de hoje significa enfrentar a dinâmica de um processo social amplo, que envolve os *stakeholders* e seus contextos. A relação entre o Estado e os cidadãos é uma relação de confronto, na perspectiva de reconstruir, seja o sentido do Estado, seja o de cidadania, pois este cenário é dominado por uma profunda crise de legitimidade das instituições. E é essa falta de legitimidade e credibilidade que cria uma imagem governamental ruim, necessitando do Estado um processo de reconstrução da sua imagem, de modo a parecer confiável e crível.

Vaz e Rocha (2005), em sua pesquisa, apontam que a imagem governamental está deteriorada pela ineficiência das instituições públicas, devido à burocracia, à corrupção e à falta de comprometimento com os interesses sociais, sendo a corrupção a principal responsável no processo de deterioração. Logo, como exemplo de imagem governamental negativa, têm-se os inúmeros casos de corrupção que os noticiários divulgam entre eles o “mensalão” e como exemplo de imagem governamental positiva ações como a redução da pobreza no Governo Lula (redução de 50% conforme dados fornecidos pela FGV). Ou seja, dentro de um mesmo governo é possível ter uma imagem positiva e uma negativa, e a depender de como a mídia as divulga pode ficar evidente uma mais que a outra, formando uma opinião pública favorável ou não ao governo. Isso se torna prejudicial para a identidade governamental e para a opinião pública, pois a sociedade fica dividida por não haver uma constância das ações do governo.

(...), o sistema de comunicação governamental do País é um vigoroso agente de transformação social. A comunicação social do governo transforma, transmite, sustenta imagens, cria e estabelece polos de

motivação e satisfação, desfaz equívocos, e atenua pontos de tensão. Em última análise, reforça e sustenta o Poder (REGO, 1985, p.45).

A imagem positiva implica numa maior participação da sociedade nas ações do governo, em apoio a decisões governamentais e na aceitação do seu papel e da sua responsabilidade sobre os problemas sociais. Ao contrário, a imagem negativa gera na sociedade desconfiança e incredulidade nas ações do governo, fazendo com que essas ações não recebam o apoio populacional necessário para que os resultados possam ser vistos como benéficos. O governo precisa recuperar a credibilidade da população, pois de nada adianta a realização de benfeitorias modernas, inovadoras e eficientes se a população, alvo dessas ações, não for favorável e não tiver como usufruir delas.

Esse quadro pode ser mudado quando o gestor se utiliza de princípios básicos da Administração Pública, quais sejam a publicidade e a transparência. Para Haswani (2013), transparência, participação, eficiência e eficácia tornam-se, portanto, as palavras de ordem para redesenhar a imagem do governo e das instituições e suas modalidades de relacionamentos com os cidadãos. A Administração deve criar uma comunicação governamental eficiente para incentivar a participação popular e fornecer informações transparentes que possibilitem o controle e não a utilize como ferramenta de promoção pessoal.

Para Haswani (2013), a legitimidade e a credibilidade estatais são colocadas em xeque-mate pelas informações sobre corrupção, má administração de recursos públicos, exercício de “compadrismo”, entre outras. Uma Administração Pública eficiente é sinônimo de uma boa articulação com a sociedade para alcançar credibilidade e legitimidade. A legitimidade é característica de um Estado Democrático e corresponde ao cumprimento aos princípios e regras constitucionais e a credibilidade é a construção de um reconhecimento social pelas ações realizadas.

Para Paludo (2010), o problema brasileiro não está na legitimidade, mas na sua incapacidade de implementar políticas públicas que atendam às demandas sociais. Diante disso surgem dois conceitos interessantes – a governabilidade e a governança. A governabilidade refere-se ao poder político em si, que deve ser legítimo e contar com o apoio da população e de seus representantes e a governança é compreendida como a capacidade de governar, capacidade de decidir e implantar políticas públicas que atendam às necessidades da população.

Outro conceito interessante que tem relação com o tema desse estudo é a governança eletrônica, que abrange o termo governo eletrônico, esta faz uso de modernas tecnologias de informação e comunicação (TIC) para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais. O programa de governo eletrônico objetiva transformar as relações do governo com a sociedade de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados e fortalecer a participação por meio do acesso à informação tornando a administração mais eficiente.

O *e-governance* funciona através de meios eletrônicos com a função de promover a interação entre governantes e governados. De acordo com Paludo (2010), fazem parte dessa governança: a divulgação de informações públicas, a facilitação de acesso aos serviços públicos, o suporte à elaboração de políticas públicas e a abertura de canal para a participação do cidadão no processo decisório – mediante a utilização da tecnologia de informação e comunicação, especialmente a internet. Portanto, governança eletrônica refere-se à capacidade dos governos utilizarem as tecnologias de informação e comunicação para – com a participação dos cidadãos – definir e implantar políticas públicas com mais eficiência e efetividade.

Consoante Paludo (2010), os meios de participação social estimulam uma relação de corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade, atribuindo legitimidade às decisões e ações de governo e gerando cidadãos mais conscientes e mobilizados com a causa pública. Da mesma forma, cria-se para o gestor público a obrigação de prestação de contas do uso dos recursos públicos – termo conhecido como *accountability* - que deverá demonstrar por meio dos resultados obtidos em sua gestão o bom uso desses recursos.

Ainda de acordo com Paludo (2010), uma boa governança fortalece a legitimidade do Governo e aumenta sua governabilidade. Isso é demonstrado por meio de Constituição e leis duradouras; imparcialidade no tratamento aos cidadãos; respeito ao indivíduo e a sociedade; tomada de decisões com transparência; uso do poder coercivo; proteção aos interesses coletivos; uso de políticas atuais que satisfaçam as necessidades dos cidadãos; construção e manutenção de confiabilidade nas instituições públicas.

O quadro atual da Administração Pública não é de má governabilidade, mas sim de ingovernabilidade, de acordo com Paludo (2010), ou seja, falta ao Governo o apoio necessário - a legitimidade devido à falta de apoio político e falta de apoio popular. Pois, a governabilidade decorre do poder de governar e da legitimidade característica de um Estado Democrático que se apoia na imagem institucional favorável junto à sociedade e na confiança depositada pelos cidadãos e outras partes interessadas na sua atuação.

Os gestores públicos precisam entender que a imagem governamental é resultado tanto de sua atuação nas políticas públicas, quanto da qualidade de sua comunicação. Conforme Silva (2005), essa comunicação torna-se difícil quando a população não conhece os programas e as realizações governamentais, não identifica as finalidades do governo, não sabe identificar o responsável pela ação, e, quando se considera mal informada, pois isso demonstra desinteresse em participar, sendo importante na comunicação governamental abordar esses aspectos.

A comunicação governamental tem a pretensão de transmitir e sustentar a imagem de uma boa gestão desfazendo equívocos que a população possa ter em relação ao programa de governo. Em última análise, Silva (2005) salienta que a comunicação governamental possibilita não apenas o debate sobre questões referentes às melhores alternativas para avanço da sociedade em direção ao exercício da cidadania plena, como permite o fortalecimento das bases sobre as quais se fundamentam as ações das organizações públicas junto à sociedade.

Para Sá (2005), investir na comunicação governamental é essencial por ser uma ferramenta estratégica capaz de atender aos interesses da sociedade e não somente dos governantes em busca de promoção pessoal, porém esse investimento não pode ser aplicado sem um planejamento.

2.3 A importância da participação popular nas políticas públicas

Para Ferreira (1992), em sentido literal, participar significa fazer parte, estabelecer relações visando a um fim determinado e a ação de participar é algo inerente à natureza social do homem. Sociedade, governo, cada um, tem a sua responsabilidade no quadro de problemas sociais, mas os governantes são meros instrumentos de intermediação política entre a sociedade e o Estado, pois o

mandato deles termina e os problemas, se não solucionados, continuam. Participar traz em si o verdadeiro significado da palavra cidadão e cidadania.

(...) Participar é um ato inerente à condição humana, Sendo inerente à condição humana, o conceito de participação contém, em si, a ideia de comunicação: estar ou pôr-se em comunicação com alguém. Portanto, sem comunicação não pode existir participação (Ferreira, 1992, p.49).

A participação popular é um instrumento democrático, assegurado pela Constituição Federal, por meio do qual os cidadãos podem intervir nas decisões governamentais, orientando o poder público para que adote medidas que realmente atendam ao interesse social e, ao mesmo tempo, exigindo a prestação de contas quanto aos atos praticados.

Conforme Ferreira (1992), em um Estado Democrático pressupõe que exista o direito de informar e de ser informado para garantir a participação dos cidadãos nas decisões governamentais. Ou seja, para que o cidadão participe faz-se necessário que ele tenha acesso tanto as informações como canais de diálogo que permitam que ele possa opinar sobre as decisões governamentais.

Ferreira (1992) entende que sem a participação da sociedade civil, não é possível encontrar solução para os problemas sociais e com a participação há chance de encontrar soluções, ou, pelo menos, de encaminhamento de soluções. Por isso, tão importante são os canais de debates feitos com a população tanto para apresentar o problema como para encontrar solução, assim fóruns, audiências, seminários, entre outros que permitam a participação da sociedade trarão frutos que de alguma forma servirá para enfrentar as mazelas da sociedade.

Para Duarte (2009), a comunicação diz respeito à criação de formas de acesso e participação e a partir das políticas públicas busca universalizar o acesso à informação, à expressão de opinião e à participação. Assim, o governo deve criar políticas públicas integrativas que devem ser baseadas nas aspirações coletivas de forma a estimular a participação e o desenvolvimento da democracia, aumentando tanto a governabilidade como a competitividade e a integração social. É preciso ter claro que é mais fácil a comunidade participar de algo que ela ajudou a criar desde o começo do que algo imposto.

A participação popular e o controle social são essenciais na formulação de um programa de governo, pois constituem requisito indispensável para a legitimação

dos resultados alcançados. E o controle social nada mais é do que uma forma de participação social no controle das ações do governo de forma a fiscalizar, acompanhar e, por conseguinte, aprovar ou não a ação governamental.

Conforme “Portal da Transparência” do governo federal, a participação e o controle social estão intimamente relacionados, pois por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando o governo para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público faça a sua prestação de contas.

A Constituição Brasileira de 1988, por adotar uma democracia representativa e participativa, incorporou a participação social na gestão das políticas públicas, ou seja, a participação é um direito assegurado pela CF e os gestores têm a obrigação de disponibilizar todos os meios para que o cidadão participe, entre os mecanismos dessa prática tem-se o orçamento participativo. É de fundamental importância que cada cidadão assuma essa tarefa de participar da gestão pública e de exercer o controle social do gasto do dinheiro público.

2.3.1 Orçamento participativo

Conforme “Portal da Transparência” do governo federal, o orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos dos recursos para a cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos existentes. Além disso, o orçamento participativo estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade. Portanto, o orçamento participativo é mais um instrumento importante em uma gestão democrática, pois se tem a possibilidade de decidir coletivamente o que é mais importante para a sociedade como um todo.

Conforme Paludo (2010), o orçamento participativo é uma técnica orçamentária em que a alocação de alguns recursos contidos no orçamento público é decidida com a participação direta da população, ou através de grupos organizados da sociedade civil. Dessa forma, o governo procura ouvir a sociedade

para criar seus projetos e programas nas áreas que foram levantadas as maiores demandas.

O orçamento participativo é uma técnica orçamentária que estimula o exercício da cidadania, pois se estabelece um planejamento conjunto com os recursos públicos disponíveis gerando um acordo de corresponsabilização entre governo e sociedade no cumprimento dos investimentos assumidos. Para Paludo (2010), o principal benefício desse tipo de orçamento é o fortalecimento da relação Estado-sociedade baseado na democracia.

2.4 Gestão por resultados na Administração Pública

A gestão por resultados surge a partir do programa Gespública, este programa tem uma política formulada a partir da premissa de que a gestão de órgãos e entidades deve ser excelente, comparada aos padrões internacionais de qualidade em gestão sem, no entanto, abandonar seu caráter de prestador de serviço público. Esse programa tem três características básicas: é essencialmente público (a qualidade da gestão pública tem que ser orientada para o cidadão); é focado em resultados (busca a eficiência e eficácia nos atendimentos das demandas da sociedade); e é federativa (aplica-se a toda a Administração Pública em todos os poderes e esferas de governo).

A implantação da gestão por resultados na Administração Pública passa pela estruturação dos processos do ciclo de gestão das políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) com foco no alcance de resultados. Envolve, assim, uma visão de estruturação integrada do planejamento governamental, orçamento, administração financeira e contábil, organização administrativa e normas de operação e funcionamento para todos os órgãos e entidades integrantes da administração. Esse modelo de gestão pressupõe ação planejada e transparente, mediante o cumprimento de metas que deverão ser constantemente mensuradas, exigindo uma contabilidade gerencial alimentada por padrões estabelecidos no planejamento e que serão usados para monitorar o desenvolvimento das políticas.

O Brasil, ao longo dos anos, com as mudanças sociais tem se tornado um país mais racional e comprometido com as demandas populares. Para Rego (2002)

a sociedade se mostra mais organizada, os atores sociais participam de modo mais decisivo do processo político, os representantes políticos eleitos tentam atender a demanda da população na medida do possível, assumindo perante a opinião pública o compromisso de cumprir com suas promessas políticas. A sociedade não se mostra mais passiva, inúmeras são as manifestações públicas exigindo melhorias na prestação dos serviços públicos e o voto está gradualmente deixando de ser uma mera obrigação civil e se tornando uma ferramenta de cobrança.

Conforme Rego (2002), uma parcela significativa do perfil do governo e de sua identidade tem origem no modelo de gestão a ser adotado. A gestão por resultados na Administração Pública surge com a Administração Pública Gerencial caracterizada pela predominância da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, tendo como elemento principal o controle dos resultados. Ou seja, o gerencialismo consiste na administração voltada para resultados, orientada para os anseios do cidadão-usuário.

Surgindo no Brasil no governo do Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2003), a administração gerencial foi idealizada pelo economista Luiz Carlos Bresser Pereira, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, tendo como principais características ser orientada para o cidadão, orientada para obtenção de resultados e utilizar-se de contrato de gestão como ferramenta de controle. Para Bresser Pereira (1995), a administração gerencial é o ideal de administração, justamente por ter o foco no cidadão. Conforme Paludo (2010), o gerencialismo tornou-se realidade no mundo quando se revelou capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público.

Conforme Santos (2003), o gerencialismo na Administração Pública fundamenta-se na reestruturação de programas que devem expressar os anseios da sociedade. Estes programas, portanto, são idealizados de acordo com as orientações estratégicas do Governo, com a disponibilidade de recursos financeiros, e, principalmente, com os anseios da sociedade, isto é, objetivando alcançar os resultados esperados, tornando a Administração Pública voltada para a eficiência, eficácia e efetividade.

A Administração Pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público. Paludo (2010) explica que os resultados das ações do governo são considerados bons quando estes atendem as necessidades do cidadão-usuário e titular da coisa pública.

Segundo Santos (2003), no gerencialismo os resultados são negociados entre os formuladores da política pública, incluindo os cidadãos e o órgão responsável por implementá-la. Nele também os objetivos e metas precisam ser claros e factíveis de serem alcançados, além de ter ampla divulgação entre os interessados e participantes.

O fato é que a melhoria na gestão pública pode ser alcançada quando se aplica aos órgãos governamentais a gestão por resultados. A gestão por resultados, portanto, busca solucionar um problema ou atender uma demanda da sociedade que deve ser mensurada e posteriormente avaliada pelos cidadãos, alvos dos programas de governo. De acordo com Paludo (2010), são inúmeras as situações e dificuldades enfrentadas pelos governos, desde a questão cultural, a desigualdade social, até a rigidez legal e o controle incidente sobre a utilização dos recursos públicos.

Conforme Garces e Silveira (2002), a gestão por resultados exige transparência, já que é dessa forma que os programas e os governos são avaliados, ou seja, em função dos resultados percebidos pela sociedade em geral. Assim, o gestor tem como responsabilidade prestar contas de suas ações. Essas ações fazem parte de um programa como visto anteriormente que pode envolver investimentos e despesas para o alcance de um objetivo concretizado em resultados. Baseando nisso a comunicação governamental tem papel fundamental na gestão por resultados já que ela assume o papel de aproximar o cidadão do governo em busca de melhorias. E isso motiva e torna mais democrática a gestão do Estado.

Segundo Haswani (2013), a participação popular tornou-se uma necessidade imprescindível na formulação e na gestão das políticas públicas como único recurso para assegurar a efetivação da igualdade. A participação, a fiscalização e o acompanhamento das ações do governo pela sociedade exigem dos gestores postura ética compromissada com a coisa pública e orientação para políticas públicas que beneficiem a todos, estabelecendo uma comunicação governamental eficaz para que os resultados alcançados sejam positivos.

Então, quando o governo adota os desejos ou as determinações dos cidadãos em relação a qual política pública deve se priorizar está agindo com responsividade de acordo com Paludo (2010). Então, a responsividade é característica de um governo que pratica o orçamento participativo, já que o governo deve planejar suas ações e programas governamentais de acordo com o

levantamento das necessidades e anseios da população. A responsividade se diferencia da responsabilidade, esta é inerente aos atos praticados e aquela é inerente ao atendimento das demandas.

2.4.1 Princípios Administrativos e a Lei de Acesso à Informação

Sendo os princípios da publicidade e transparência essenciais para a comunicação governamental e para a gestão por resultados, Cezar *et al.* (2013) define que a publicidade se dá como um dos princípios que deve ser correlacionado aos demais de forma a levar informação transparente à população em relação ao uso dos recursos públicos e das ações traçadas pelos gestores públicos. Porém, conforme Oliveira (2003), ao abordar gestão pública, esta não se restringe às ações do governo, pois, apesar deste ser o responsável por administrar as políticas públicas e sociais, num processo democrático, tais políticas devem envolver a ação conjunta e integrada de todos os setores da sociedade.

O marco legal para o controle social no Brasil é a própria Constituição Federal de 1988 que institucionalizou a participação da sociedade na gestão das políticas públicas em diversos dispositivos específicos (Art. 37 § 3º; Art. 74 § 5º; Art. 194, VII; Art. 198, III; Art. 204, II; Art. 206, VI, dentre outros), além dos chamados remédios constitucionais, colocados à disposição do cidadão para garantir o exercício do controle social da atividade do Estado: a ação popular, o mandado de segurança e o habeas data. Não apenas a CF, mas também a legislação infraconstitucional garante ao cidadão a participação popular na gestão pública, com destaque para a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, que instituiu instrumentos de transparência, controle e fiscalização das finanças públicas visando à responsabilidade na gestão fiscal. (SIMÕES, 2011, p. 25)

Oliveira (2003) entende que através da cidadania é possível a interlocução entre os vários setores da sociedade, mas é necessária uma comunicação capaz de integrar esses setores em prol de políticas públicas que procurem atender as necessidades sociais.

O incentivo à participação popular é uma das formas de se obter apoio para programas oficiais de desenvolvimento social, uma vez que esta participação assegura a transparência dos atos do governo. Para Campelo (2012), além dos governantes depararem, nos últimos anos, com uma expressiva cobrança da sociedade por resultados e melhor aplicação dos recursos devido a uma grande

extensão de tarefas a serem cumpridas é preciso lidar também com a falta e a precariedade dos instrumentos disponíveis a serviço para consecução dos mesmos.

A sociedade exige cada vez mais das organizações públicas brasileiras uma prestação de serviços com qualidade, que atenda de forma satisfatória as suas necessidades. Há um senso comum de que o poder público nacional, de uma forma geral, ainda é lento, burocrático e ineficiente. Os desafios a serem enfrentados pelo governo são enormes e em diversas áreas, como, por exemplo, educação, saúde, meio ambiente, segurança pública, entre muitas outras (CAMPELO, 2012, p.212).

Para Haswani (2013), o conhecimento e a compreensão das leis são a pré-condição para uma relação consciente entre os órgãos públicos e os cidadãos, isso porque torna possível conhecer os direitos e deveres para assim poder cobrar do governo a prestação de um serviço público de qualidade, além de exercer o seu papel de colaborador nessa prestação.

O Brasil tem adotado práticas de Governo Aberto (*Open Government Partnership - OGP*), uma iniciativa internacional que visa a difundir e incentivar práticas relacionadas à transparência dos governos, acesso à informação pública e participação social. A partir dessa prática se aprovou a Lei de Acesso à Informação Pública - Lei Federal nº 12.527, de 2011. Essa Lei se propõe a regulamentar o acesso à informação pública no Brasil, com a finalidade de se tornar uma ferramenta para que a população possa fiscalizar o uso do recurso público e demais instrumentos de controle da gestão pública. Chama-se por ferramenta, pois proporciona ao cidadão o direito a ter acesso às informações públicas e dessa forma poder acompanhar a gestão e o andamento de políticas públicas de forma mais eficiente e, sobretudo, participativa e inclusiva.

A aprovação da LAI provocou uma mudança na gestão pública, pois agora a regra passou a ser a disponibilização e o fácil acesso às informações, sendo o sigilo a exceção. Então, a prática do governo aberto juntamente com a referida lei tem a pretensão de impulsionar a participação popular na Administração Pública. Conforme Paludo (2010), a lei de acesso à informação contempla as seguintes diretrizes: observância da publicidade como preceito geral; divulgação de informações de interesse público; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública; e, desenvolvimento do controle social da Administração Pública.

Segundo o artigo 7º, incisos VI e VII, da referida lei, o acesso à informação compreende o direito de obter informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e, informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos e ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. Informações essas que não podem ser negadas por ser de extrema importância para um bom relacionamento entre governo e cidadãos.

Para Paludo (2010), a lei de acesso à informação é uma poderosa ferramenta em termos de transparência pública – capaz de fomentar o controle social e inibir práticas de corrupção atrelada ao nosso país, conforme Figura 3, tem-se o *ranking* dos Estados do Brasil que estão cumprindo com a Lei de acesso à informação. Mas para isso a sociedade precisa se engajar, principalmente na criação de políticas públicas que beneficie a todos.



Figura 3 – Ranking de cumprimento da Lei de Acesso à Informação

No caso da esfera federal, o governo viabilizou o acesso à população das informações públicas através do Portal da Transparência, sítio que mostra a aplicação de recursos e também criou a Secretaria de Comunicação Social da Presidência – SECOM responsável pela coordenação das ações de comunicação

governamental. A SECOM tem como objetivo disseminar as informações de interesse público, como direitos e serviços, e também projetos e políticas de governo, devendo obediência aos critérios de sobriedade e transparência, eficiência e racionalidade da aplicação dos recursos, além de supervisionar a adequação das mensagens ao público.

Ademais, tem-se a Constituição Federal Brasileira com seus princípios direcionados a toda Administração Pública de todas as esferas. Segundo o artigo 37 da CF a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também o seguinte: § 1º - a publicidade dos atos, programas, obras, serviços, e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Os princípios administrativos devem reger todo e qualquer ato da Administração Pública, tendo como único objetivo – o interesse público. Toda e qualquer ação do governo deve obedecer ao princípio da publicidade elencado na Constituição Federal, ou seja, é obrigatória a divulgação dos serviços públicos realizados ou prestados à sociedade. Além desse princípio, surge também o princípio da transparência, ou seja, divulgar informações de forma clara e acessível à sociedade. “É exclusivamente no seio dos princípios do Estado Democrático de Direito – e, dentro dele, no princípio da legalidade – que tem lugar a defesa da comunicação estatal proativa como garantia de direitos constitucionais” (Haswani, 2013). A comunicação governamental, portanto, enfatiza os seguintes princípios: publicidade e transparência.

Rego (1985) defende que a comunicação deve ser vista pelos governos como fundamental na construção da cidadania e em sistemas democráticos, abriga todas as possibilidades de intercâmbio entre o Governo e os governados, num fluxo constante de informações.

Os gestores precisam desenvolver uma política de comunicação. Ainda de acordo com Rego (1985), a comunicação deve ser entendida como um dever da Administração Pública e um direito dos usuários e consumidores dos serviços. Sonegar tal dever e negar esse direito são erros graves das entidades públicas. Os

comunicadores precisam internalizar esse conceito, na crença de que a base da cidadania se assenta também no direito à informação.

O fato é que a Administração Pública, em qualquer esfera, diferentemente da Administração Privada, precisa ser um livro aberto, priorizando a transparência, a clareza e a correção de atitudes. Para Kunsch (2011), as tecnologias da informação surgiram e se desenvolvem para favorecer a comunicação, o relacionamento e a participação dos cidadãos nas questões de interesse coletivo.

A comunicação governamental, a informação pública e a tecnologia são ferramentas multiplicadoras que o gestor público pode se utilizar para tornar a sua gestão mais democrática, despertando cidadãos mais conscientes de seu papel e de sua responsabilidade, por meio de canais que permitam viabilizar e efetivar a participação da comunidade na solução dos problemas sociais.

Conforme Schaun (1986), a informação correta, precisa e rápida ao público interno do serviço estimula a eficiência no desempenho e a informação ampla e completa ao público externo capacita o usuário do serviço público a bem utilizá-lo.

2.4.2 Comunicação governamental e gestão por resultados na Administração Pública

É direito dos cidadãos exigir do governo políticas públicas próximas à realidade socioeconômica, assim como o bom uso dos recursos públicos, então obras faraônicas, projetos mirabolantes, soluções mágicas para enfrentar os problemas sociais não são bem aceitos. A sociedade quer melhorias na prestação dos serviços públicos, quer políticas públicas que beneficiem a todos e que sejam úteis, tais como construção de escolas e hospitais, melhoria nos transportes públicos, aumento da taxa de emprego, diminuição da violência, enfim, a administração de problemas comuns. Quanto mais o gestor trabalha com assuntos próximos à população, mais a sua gestão transmitirá bons resultados sendo bem aceito e admirado pelo seu trabalho.

A comunicação governamental, portanto, existe para ajudar o gestor a ampliar os canais de comunicação com a sociedade em geral, a prestar contas periodicamente, a aproximar-se da sociedade, a despertar a mobilização/participação, a identificar anseios, expectativas e demandas sociais e, sobretudo, a

estabelecer credibilidade e confiança em suas ações. Conforme Rego (2002), não se trata apenas de usar recursos públicos para divulgar os resultados da gestão, trata-se, também, de adotar critérios e formas de controle da administração, com a participação da comunidade.

Para Silva (2005), a comunicação governamental no Brasil tem sido reduzida a aspectos secundários, já que as estruturas de comunicação criadas pelos governos foram concebidas mais como mecanismos de manutenção do poder e menos como um direito de cidadania e instrumento de participação e inclusão, possuidora de grande potencial educativo, cultural, mobilizador e de participação no processo decisório.

Para Cavalcante (2011), o centralismo historicamente constatado no exercício do poder político, que desvaloriza o federalismo, reflete na conduta da política de comunicação governamental, que para ele ainda é pouco transparente e excludente, em termos de democratização de investimentos e de construção de parcerias com as unidades federadas. Ou seja, a comunicação governamental tem como característica no Brasil o centralismo, não se faz uso do princípio do regionalismo e isso afeta a relação governo e sociedade nos demais entes.

Se o conteúdo dos programas das emissoras de rádio e TV deve ter em conta o princípio da regionalização, é evidente que a política de comunicação governamental, seja qual for a esfera de poder, não pode deixar de se nortear por esses preceitos (CAVALCANTE, 2011, p.52).

Baseando nos princípios da comunicação pública (leia-se comunicação governamental), citado por Luiz Gushiken (in SILVA, 2005), ex-secretário de comunicação do Governo Lula, tem-se que o cidadão tem direito à informação que é a base para o exercício da cidadania e o Estado tem o dever de informar zelando pelo conteúdo informativo, educativo e de orientação social, não devendo a comunicação governamental centrar na promoção pessoal dos gestores públicos, mas sim promover os diversos canais de diálogo e interatividade com a sociedade de forma a estimular o envolvimento do cidadão com as políticas públicas para oferecer serviços públicos de qualidade, baseados na ética, na transparência e na verdade (informação verbal).

A gestão por resultados nada mais é que uma ferramenta que tem como objetivo levar o governo a priorizar os resultados em suas ações e com isso alcançar

bom desempenho, enquanto, a comunicação governamental é a prestação de contas com o objetivo de buscar a participação da população nas políticas públicas adotadas e o reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social. Enfim, é uma forma legítima do governo se fazer presente perante a população, que não deve ser usada como promoção pessoal.

Comunicação governamental eficiente, disponibilidade de informação e uso de tecnologia são ferramentas que auxiliam o governo a tornar-se mais democrático e gerar cidadãos mais conscientes por meio de canais abertos à população que permitam a participação efetiva em busca de soluções para os problemas sociais enfrentados pela sociedade.

O objetivo principal da comunicação governamental é integrar a sociedade às políticas públicas, seja por meio do controle social, ou através da participação do cidadão. O cidadão também é responsável pela boa prestação do serviço público e precisa participar ativamente das decisões do governo de forma a se integrar e colaborar.

A comunicação governamental é um campo de estudo diferente da comunicação pública, conforme Matos (1999), ela é mais pontual e se refere a redes de comunicações formais inseridas nas organizações públicas com o objetivo de difundir junto à opinião pública questões ou temas significativos que ocorrem na esfera do governo visando o conhecimento e a participação do cidadão.

Almeida (in Paludo, 2010) sintetiza os objetivos principais da comunicação governamental:

- disseminar informações sobre assuntos de interesse público;
- estimular a sociedade a participar de debates para definição de políticas públicas;
- difundir amplamente os direitos e os serviços colocados à disposição do cidadão;
- esclarecer os projetos e políticas de governo;
- promover o país no exterior; e,
- dar acesso à informação.

A comunicação governamental tende a transformar gradativamente a burocracia impregnada na gestão dos órgãos públicos em uma nova cultura gerencial democrática, em que seja valorizada a contribuição de todos os indivíduos na construção de significados comuns.

Algumas diretrizes básicas com foco no cidadão podem ser usadas para que essa transformação ocorra, tais como: a internet deve ser tratada de forma especial

como um canal de comunicação entre governo e sociedade, permitindo a participação popular e a interatividade; os sítios e serviços online do governo devem ser bem estruturados e de fácil compreensão para todos da população que busquem por informação.

Um dos mais importantes papéis desempenhado pela comunicação governamental, além de proporcionar a transparência das decisões e ações governamentais, é conscientizar os cidadãos para as ações públicas e para a importância de sua participação na construção do bem-estar coletivo. Embora se dê importância para a divulgação das decisões e ações do governo e para a prestação de contas, a comunicação governamental contempla mais que isso, busca principalmente o estímulo para o engajamento da população na vida pública. Nesse sentido, a utilização de slogans do tipo “Brasil, um país de todos” funciona como um recurso de aproximação, trazendo os cidadãos para perto do governo.

Com objetivo de educar, sensibilizar, orientar, mobilizar, interagir e informar a sociedade em geral sobre a atuação do Governo as campanhas publicitárias na mídia precisam despertar atenção do cidadão. As tecnologias da informação e comunicação surgem como instrumentos facilitadores do controle social, principalmente, sobre a utilização dos recursos públicos e demais atos de governo.

Recursos como a internet são importantes para todo e qualquer gestor que se utilize da gestão por resultados e da comunicação governamental, pois estes apresentarão uma Administração Pública mais eficiente, já que os cidadãos podem acompanhar os investimentos feitos com os recursos públicos e o andamento dos programas de governo. O poder público depende da satisfação e da participação dos cidadãos para executar as suas políticas públicas. De acordo com o Pew Research Center, um dos mais importantes institutos de pesquisa dos EUA, conforme Figura 4, em 2014, 72% dos brasileiros se diziam insatisfeitos com a situação do país e a administração federal vista como eficiente por 75% da população em 2010 caiu para 47%, entre outros dados estatísticos que mostraram o pessimismo do cidadão brasileiro para um quadro de melhora.

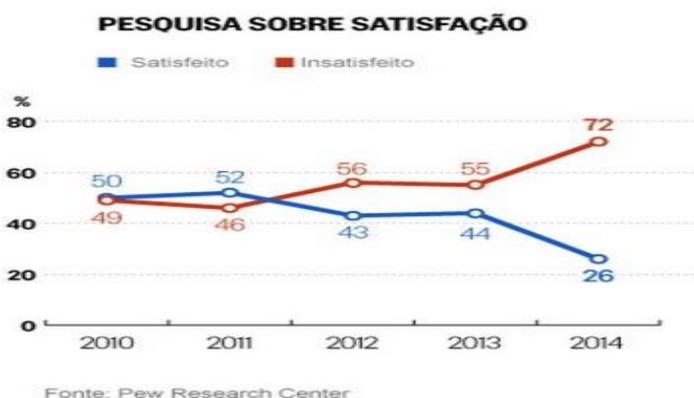


Figura 4 – Pesquisa sobre satisfação do governo

De acordo com Cheida (2003), é possível concluir que a comunicação governamental realizada por alguns gestores públicos através de páginas oficiais do governo dos resultados da gestão de forma clara e transparente torna-se um elemento incentivador para os demais gestores, tendo como resultado a criação de uma identidade do governo, além de projetar o ente no cenário em que se deseja e estabelecer um sólido suporte para o êxito das ações promovidas pelo governo, já que os cidadãos podem acompanhar e participar de perto.

Logo, a comunicação governamental torna-se cada vez mais necessária. E, ao aplicar suas técnicas corretamente, é possível atender a demanda da sociedade e melhorar a imagem política do gestor, criando como já citado a identidade da Administração Pública voltada para o interesse público.

No Brasil, ainda não é feito o uso correto da comunicação governamental. Em sua maioria, os gestores públicos a utilizam enfatizando o aspecto institucional ou o marketing político, ignorando o direito do cidadão e restringindo a sua participação e inclusão nos programas de políticas públicas voltados principalmente para educação, cultura e saúde.

Conclui-se que à medida que o governo for adotando uma melhor estrutura de comunicação considerando os princípios da publicidade e da transparência é possível o apoio da população para a realização das políticas públicas baseada na gestão por resultados. E é isto que a sociedade espera de um Governo e de um gestor: a priorização do interesse público em seus programas.

Então, para a gestão por resultados a comunicação governamental é uma aliada já que ela tem a função de divulgar a conclusão de uma obra, a execução de uma ação e o serviço público em geral para que a população possa usufruir.

De acordo com Rego (1985), os sistemas de comunicação do governo possuem os seguintes objetivos:

Objetivos Globais:

- a) Criar as bases e gerar as condições que permitam ao governo um sólido, profícuo e eficaz relacionamento com a sociedade;
- b) Propiciar ambiente, criar situações e identificar oportunidades que permitam ao governo o desenvolvimento normal de suas ações, programas e projetos;
- c) Propiciar a criação de fluxos de comunicação, do governo para os segmentos sociais e desses para o governo, de forma a favorecer o sentido de participação da sociedade na obra governamental;
- d) Dar unidade aos programas, evitando parcializar e fragmentar a obra governamental.

Objetivos Operacionais:

- a) Criar sistemas ágeis, necessários e úteis para a transmissão rápida de mensagens de interesse social;
- b) Criar estruturas enxutas, funcionais, que primem pelo escopo de alto profissionalismo e baixos custos operacionais;
- c) Clarificar as metas e objetivos dos setores de comunicação social do governo, de modo a se evitar duplicidade de ações e projetos;
- d) Otimizar os recursos à disposição da área de comunicação governamental, dando uma visão empresarial à gestão.

Entre as características que a comunicação governamental deve apresentar, Rego (1985) cita as seguintes: ser correta, pois a informação governamental deve ser verdadeira e honesta para educar e esclarecer a sociedade; ser concisa, porque a informação governamental tem que ser precisa e clara; ser objetiva, pois a informação governamental tem que apresentar uma linguagem comum; ser oportuna, pois a informação governamental tem que representar o tempo real, sem precisar dar explicações posteriores e extemporâneas; ser transparente, pois a informação governamental deve contemplar o interesse público; ser total, pois a informação governamental deve ser completa, não admitindo transmissões parciais ou retalhadas, que podem conotar omissão; ser abrangente, pois a informação governamental deve ser onipresente, no sentido de atingir toda a sociedade, não se admitindo prioridades ou privilégios; ser atual, pois a informação governamental

deve ser pontual e presente, em conformidade com os princípios da Administração Pública (Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

A comunicação governamental deve ser vista como um instrumento de auxílio aos gestores públicos para alcançar o apoio da população nas políticas públicas adotadas servindo, portanto, para o governo prestar contas e dar conhecimento aos cidadãos dos projetos e ações a realizar e não funcionar como mero instrumento de promoção pessoal.

Portanto, esse estudo pretende mostrar a importância da comunicação governamental para os gestores, especificamente os chefes dos Poderes Executivos que se utilizam da gestão por resultados para gerir os entes políticos. Assim como ela contribuirá para que os gestores possam tornar a sua gestão mais transparente e democrática. Uma comunicação positiva e eficiente mostrando os resultados alcançados tornará a população mais favorável aos programas de governo, além de alcançar apoio e maior participação da sociedade.

Sabe-se que toda ação da Administração Pública deve ter como objetivo o interesse público, não podendo, portanto, o governo ser omissivo quanto ao que está sendo realizado e empregado para a população com os recursos públicos.

Uma comunicação governamental eficiente é aquela que promove uma maior integração com a sociedade para que as decisões políticas tomadas na gestão por resultados sejam realizadas em conjunto. Essa comunicação deve criar formas de atrair a população para que ela venha a participar mais das ações e políticas públicas do governo.

3 MÉTODO DE PESQUISA

Esta seção faz a descrição dos métodos e das técnicas de pesquisas usados para a consecução deste estudo. O tema abordado neste estudo para o curso de Administração Pública torna-se importante por tratar de elementos como a comunicação governamental e a gestão por resultados, tendo forte influência nessa área de conhecimento, campo de estudo este escasso de pesquisas que busquem respostas para a melhoria do quadro atual que enfrenta o Governo Brasileiro, como um todo, em relação à insatisfação da sociedade quanto à atuação do governo.

Conforme pesquisa realizada pelo instituto *Pew Research Center* em 2014, 72% dos brasileiros estão insatisfeitos com país, a corrupção incomoda 78% e as maiores preocupações estão nas áreas de Economia, Segurança, Saúde e Educação. Outra pesquisa, feita pelo instituto CNT/MDA em 2015, revelou que 70% da população avalia negativamente o governo federal; já no governo estadual, 43,1% dos entrevistados consideraram regular, 20,4% consideraram péssimo, 17,3% consideraram bom, 11,8% consideraram ruim, 5% não souberam responder e apenas 2,4% consideraram ótimo no quesito avaliação da atuação do governador; e, por fim, no governo municipal 30,1% dos entrevistados consideraram regular, igualmente 30,1% consideraram péssimo, 20% consideraram bom, 13% consideraram ruim, 2,3% não souberam responder e apenas 4,5% consideraram ótima a atuação do prefeito. Portanto, torna-se pertinente tratar deste assunto para melhorar a relação governo e sociedade.

Dessa forma, esta seção compõe-se pelos seguintes tópicos: apresentação do tipo e descrição geral da pesquisa, caracterização dos Estados e dos instrumentos de pesquisa, descrição dos participantes do estudo e os procedimentos adotados na coleta e análise dos dados.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Considerando a problemática levantada sobre como a comunicação governamental influencia a gestão por resultados, o presente trabalho se dividiu, de acordo com a classificação de Vergara (2014), em dois critérios básicos: a) Quanto

aos fins: desenvolveu-se uma pesquisa descritiva onde os dados levantados foram observados, registrados e analisados, classificados e interpretados. b) Quanto aos meios: foi feita a análise documental, onde os registros contidos foram de fundamental importância para a análise do problema chegando-se a uma resposta.

Descrevendo melhor o tipo de pesquisa utilizado neste estudo, a pesquisa descritiva, segundo Vergara (2014), tem como finalidade principal a descrição das características de determinado fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Na pesquisa descritiva realiza-se o estudo, a análise, o registro e a interpretação dos fatos do mundo físico sem a interferência do pesquisador. A finalidade é observar, registrar e analisar os fenômenos ou sistemas técnicos, sem entrar no mérito dos conteúdos. Portanto, esse estudo, através da pesquisa descritiva, descobriu a frequência com que os gestores públicos nos sítios oficiais do governo demonstram suas ações e estabelecem canais de comunicação com a população, mostrando como se estruturam e funcionam.

De acordo com o método a ser utilizado, deve-se estabelecer as técnicas de pesquisa, isto é, os procedimentos necessários para a coleta de dados conforme Vergara (2014). Assim, foi utilizada a análise documental, que consistiu na análise dos sítios oficiais do governo de entes federais e em alguns casos acesso a *sites* de notícias, a fim de verificar como os gestores estão mostrando os resultados de suas ações e como a sociedade pode participar e aprovar esses resultados.

Após a coleta de dados por meio da análise documental dos sítios oficiais do governo e/ou *site* de notícias foi feita uma análise dos aspectos que estão presentes nas páginas oficiais dos governos estudados envolvendo os temas comunicação governamental e gestão por resultados para determinação da influência desses aspectos na relação governo e sociedade. Assim, este estudo se dividiu nas seguintes etapas: primeiramente pesquisa descritiva e análise documental dos Estados que contrataram o Movimento Brasil Competitivo para melhorar a gestão pública e posteriormente à coleta de dados foi feita a análise de conteúdo.

3.2 Caracterização dos Estados

Este estudo analisou os estados que contrataram o MBC (Movimento Brasil Competitivo) – associação civil de direito privado sem fins lucrativos ou econômicos, de interesse público, para a prestação de serviços de desenvolvimento de atividade e conceitos relacionados à implementação do modelo de gestão por resultados. Criada em 2001, pelo empresário Jorge Gerdau Johannpeter, a instituição persegue o desafio de fomentar e implantar programas e projetos para o desenvolvimento socioeconômico nacional. O Movimento Brasil Competitivo (MBC) atua como um agente mobilizador na busca pela excelência em gestão e melhoria da competitividade brasileira.

O MBC considera que a sustentabilidade socioeconômica depende da gestão e do equilíbrio entre os setores público e privado de um país, com foco nas áreas de saúde, educação e segurança, considerados os gargalos estruturais do país, por isso busca soluções inovadoras através do planejamento de ações e programas com objetivos de curto, médio e longo prazo. Em paralelo, desenvolve o pilar gerencial, estimulando a redução de custos, a racionalização de processos, o aumento da produtividade, a otimização de sistemas e a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Os estados que contrataram o MBC foram os seguintes:

- O Estado de Alagoas possui 103 municípios com 3.340.932 milhões de habitantes, atualmente seu governador é o Renan Filho¹, adotou a gestão por resultados no PPA 2012-2015;
- O Estado da Bahia possui 417 municípios com 15.203.934 milhões de habitantes, atualmente seu governador é o Rui Costa², não consta claramente nas páginas oficiais do governo se o mesmo adota a gestão por resultados;
- O Distrito Federal não tem municípios, sendo dividido em 31 regiões administrativas com 2.914.830 milhões de habitantes, atualmente seu

¹ Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Alagoas>

² Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Bahia>

governador é o Rodrigo Rollemberg³, tendo adotado o modelo de gestão por resultados pelo Decreto n.º 27.691 de 2007;

- O Estado de Goiás possui 246 municípios com 6.523.222 milhões de habitantes, atualmente seu governador é o Marconi Perillo⁴, adotou a gestão por resultados através da Lei nº 17.867/12;
- O Estado de Mato Grosso possui 141 municípios com 3.270.973 milhões de habitantes, atualmente seu governador é o Pedro Taques⁵, está implantando o modelo de gestão por resultados este ano;
- O Estado de Mato Grosso do Sul possui 79 municípios com 2.619.657 milhões de habitantes, atualmente seu governador é o Reinaldo Azambuja⁶, está implantando o modelo de gestão por resultados este ano;
- O Estado de Minas Gerais possui 853 municípios com 20.869.101 milhões de habitantes, atualmente seu governador é o Fernando Pimentel⁷, adotou a gestão por resultados por meio do Programa Estado para Resultado criado por meio da Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007;
- O Estado do Pará possui 144 municípios com 8.175.113 milhões de habitantes, atualmente seu governador é o Simão Jatene⁸, o governo instituiu a gestão por resultados através do Decreto nº 352, de 23 de fevereiro de 2012;
- O Estado do Paraná possui 399 municípios com 11.163.019 milhões de habitantes, atualmente seu governador é o Beto Richa⁹, adota a gestão por resultados com o programa “Um novo jeito de governar”;
- O Estado de Pernambuco possui 185 municípios com 9.345.616 milhões de habitantes, atualmente seu governador é o Paulo Câmara¹⁰ adota a gestão por resultados desde 2007;

³ Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Distrito_Federal_\(Brasil\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Distrito_Federal_(Brasil))

⁴ Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Goiás>

⁵ Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Mato_Grosso

⁶ Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Mato_Grosso_do_Sul

⁷ Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Minas_Gerais

⁸ Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Pará>

⁹ Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Paraná>

- O Estado do Rio de Janeiro possui 92 municípios com 16.550.024 milhões de habitantes, atualmente seu governador é o Luís Fernando de Sousa¹¹, adota a gestão por resultados desde 2007 a partir do projeto “Auxiliando a Fortalecer a Governança do Estado do Rio de Janeiro por meio do Sistema de gestão por resultados” e reiterando em seu PPA 2016 – 2019;
- O Estado do Rio Grande do Sul possui 497 municípios com 11.247.972 milhões de habitantes, atualmente seu governador é o José Ivo Sartori¹², adotou o acordo de resultados em 2015;
- O Estado de Sergipe possui 75 municípios com 2.243.937 milhões de habitantes, atualmente seu governador é o Jackson Barreto¹³ adotou a gestão por resultados no PPA 2012 – 2015;
- O Estado de Tocantins possui 139 municípios com 1.515.126 milhão de habitantes, atualmente seu governador é o Marcelo Miranda¹⁴, adotou o compromisso de resultados pela Lei nº 2.663, de 13 de dezembro de 2012.

Esses Estados, portanto, assinaram acordo com o MBC, estando alguns acordos ativos e outros encerrados. Os contratos encerrados são exemplos de sucesso para atrair mais entes políticos para essa nova gestão.

3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

O instrumento de pesquisa utilizado foi a análise documental nos sítios oficiais dos entes federados, documentos oficiais disponibilizados e em alguns casos acesso em *sites* de notícias.

A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina

¹⁰ Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Pernambuco>

¹¹ Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Rio_de_Janeiro

¹² Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Rio_Grande_do_Sul

¹³ Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Sergipe>

¹⁴ Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Tocantins>

fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre ou depois (LAKATOS; MARCONI, 2006, p.176).

Para isso, foi elaborada uma tabela em que foram coletados alguns aspectos presentes nas páginas oficiais do governo, tais como: acessibilidade, serviços online, entre outros, com o objetivo de certificar a existência de recursos que o cidadão tem disponível para obtenção de informações a respeito das ações do governo e de como este pode participar mais da gestão do Estado. Em seguida, foram coletadas informações em documentos oficiais sobre adoção da gestão por resultados, orçamento participativo, entre outros, para caracterizar a gestão adotada. Por último, foram apresentadas algumas análises sobre o funcionamento dos canais de comunicação com a população e verificados se estes estão sendo efetivos.

3.4 Participantes do estudo

O objeto de estudo desta pesquisa foi o uso da comunicação governamental pelos gestores públicos para aumentar a participação do cidadão objetivando a eficiência na gestão por resultados.

Considerando que vários Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros aplicam a gestão por resultados foi analisado em específico os estados que atualmente possui contrato ativo com o Movimento Brasil Competitivo, totalizando 5 Estados e o Distrito Federal. Os Estados (Distrito Federal, Goiás, Pernambuco, Pará, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso) assinaram o acordo de cooperação técnica com o Movimento Brasil Competitivo, aderindo ao Programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP), conforme Figura 5 que mostra em destaque os Estados selecionados. Os acordos dos demais Estados encontram-se encerrados.

O Programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP) busca implementar ferramentas voltadas para a eficiência e a transparência da gestão, na busca pelo equilíbrio financeiro das contas públicas e pelo incremento na capacidade de investimento, planejamento e gerenciamento em políticas públicas, criando uma nova cultura administrativa de governança e gestão para alcançar desenvolvimento sustentável e promover melhorias sociais e econômicas. Sendo assim, os participantes desse estudo foram os Estados que estão com o acordo em desenvolvimento.



Figura 5 – Mapa do Brasil – Estados participantes em destaque

3.5 Procedimento de coleta e análise de dados

A coleta de dados é a busca por informações para a elucidação do fenômeno ou fato que o pesquisador quer desvendar. O instrumental técnico elaborado pelo pesquisador para o registro e a medição dos dados deverá preencher os seguintes requisitos: validade, confiabilidade e precisão.

Para este estudo se utilizou para coleta de dados a pesquisa documental que consistiu também na pesquisa eletrônica no mês de novembro do corrente ano. A pesquisa eletrônica constituiu-se de informações extraídas em sítios oficiais do governo e a pesquisa documental foi realizada a partir de documentos primários e secundários, conforme a necessidade de maior aprofundamento, também

encontrados nas páginas eletrônicas dos governos dos Estados e na página eletrônica do MBC (www.mbc.org.br).

O processo de pesquisa se realizou por meio da abordagem qualitativa. “Na pesquisa qualitativa, a realidade é verbalizada. Os dados recebem tratamento interpretativo, com interferência maior da subjetividade do pesquisador. A abordagem é mais reflexiva” (Alyrio, 2009). De acordo com Vergara (2005), a pesquisa qualitativa se preocupa com aspectos da realidade que não podem ser quantificados. A pesquisa qualitativa baseia-se em amostras pequenas e proporciona uma melhor compreensão do contexto do problema.

A primeira etapa para essa análise foi à construção da Tabela 1 com linhas e colunas, tendo nas linhas os aspectos analisados e nas colunas os estados observados. A segunda etapa consistiu na análise desses aspectos, ou seja, identificando se os aspectos analisados estavam presentes ou não nas páginas oficiais dos Estados.

Tabela 1 - Aspectos analisados nos sítios oficiais dos governos

Aspectos analisados nos sítios oficiais dos governos dos Estados que adotaram o Movimento Brasil Competitivo	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso do Sul	Mato Grosso	Pará	Pernambuco
Acessibilidade	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Acesso à Informação	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim
Ações ou Resultados do Governo	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Agenda do Governador	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim
Atendimento por chat	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Canal de comunicação com o cidadão	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Consulta pública on-line, enquetes, fóruns ou comunidade de discussão.	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Contador de acessos	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Ferramenta de Busca	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Informações separadas por público	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Plano de Obras	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim
Redes sociais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Seção de Perguntas Mais Frequentes (FAQ)	Não	Não	Não	Não	Não	Não

Seção: Legislação	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Seção: Orçamento	Não	Não	Sim	Não	Não	Não
Seção: Participação Social	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Seção: Transparência	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Serviços online	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

3.6 Limitações do Estudo

Pela exiguidade do tempo não foi possível avaliar o tempo de resposta e a efetividade dos canais de comunicação dos Estados participantes da pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção serão apresentados e discutidos os resultados oriundos da pesquisa realizada. Após análise dos sítios, visando a melhor compreensão, os resultados serão organizados de acordo com os objetivos estabelecidos: a) o papel da comunicação governamental na gestão por resultados b) caracterizar a gestão por resultados na Administração Pública c) analisar a estrutura e funcionamento da comunicação governamental na Administração Pública d) descrever a relação entre gestor público e cidadãos a partir da comunicação governamental. Dessa forma, os resultados da pesquisa de cada sítio foram compilados, conforme a relação a seguir, essa compilação foi realizada com o propósito de servir de embasamento para a análise dos resultados deste estudo.

4.1 Distrito Federal

The image shows the official website of the Federal District Government (Governo de Brasília). The page has a yellow header with the logo and navigation links: PORTAL BRASÍLIA, OUVIDORIA GERAL, CIDADÃO, EMPRESAS, SERVIDOR, and AGÊNCIA BRASÍLIA. A search bar is located in the top right. Below the header, there is a navigation menu with 'PARTICIPAÇÃO POPULAR' highlighted in red. The main content area features a large banner for 'Isto é Brasília Plano Piloto'. Below this, there is a section titled 'ASSUNTOS DO MOMENTO' with a list of services, including a 'Sistema online para marcar visitas a detentos' and 'Acesso à Informação'. On the right side, there are several service tiles: 'TRANS PARÊNCIA', '162 OUVIBÓRIA CONVERSA FRANCA', 'CADASTRE SUA ENTIDADE OU MOVIMENTO SOCIAL', 'VOZ ATIVA no Planejamento', and a Facebook widget. The footer contains contact information and a footer menu.

Figura 6 – Sítio oficial do Distrito Federal

O sítio oficial do governo do Distrito Federal conforme Figura 6 apresenta como destacado recursos para o cidadão ter acesso à informação e se comunicar com o governo. O Governo de Brasília possui os seguintes canais de diálogo com a população: o Voz Ativa e o Roda de Conversa.

O canal Voz Ativa é um ciclo de escuta parecido com audiências públicas, só que mais dinâmicas e colaborativas. O objetivo é recolher sugestões da população para elaborar políticas públicas e ajudar no planejamento do governo em diversos temas. Este se dividiu em: Voz Ativa no Planejamento criado para atender à exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) referente ao Plano Plurianual (PPA) e coletar dados para o planejamento do governo para os próximos quatro anos, é realizado pela Subchefia de Interação Social da Comunicação Institucional do Governo e pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag); e, Voz Ativa na Segurança um espaço de participação que integra o Viva Brasília - Nosso Pacto pela Vida, um programa do Governo de Brasília realizado pela Secretaria de Segurança Pública, tendo como objetivo coletar a contribuição popular para alimentar a pauta de discussão das reuniões estratégicas do programa, que envolvem as forças policiais, os setores do governo e os movimentos sociais.

No Roda de Conversa, o governador fala diretamente com a população sobre as questões que envolvem uma região administrativa ou um tema geral. O objetivo é identificar problemas que podem ser resolvidos em um prazo menor, com a articulação entre os setores do governo - incluindo secretarias, administração e empresas - e a sociedade civil.

Além desses canais, existe também um programa semanal de rádio chamado Conversa Franca feito com o governador, em que ele responde as perguntas da população e também fala de suas ações e a ouvidoria um espaço em que o cidadão pode fazer reclamações, denúncias, sugestões, elogios e obter informações de caráter geral sobre serviços da Administração Pública, tais como horários de funcionamento, números de telefone, endereços, entre outros, este pode registrar e acompanhar as manifestações via internet ou por telefone através do número 162, que é uma central de atendimento do GDF exclusiva e gratuita. As ouvidorias também atuam como Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, podendo solicitar informações sobre as ações, gastos, processos e tudo mais que for de competência do Governo do Distrito Federal.

O acesso às informações produzidas e armazenadas pelo Estado é um direito do cidadão, garantido pela Constituição Federal de 1988. No Distrito Federal, esse direito é regulamentado pela Lei Distrital nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012, elaborada nos termos da Lei Federal nº 12.527, de 2011, e regulamentada pelos Decretos Distritais nº 34.276/2013 e nº 35.382/2014. Para registro dos pedidos de

acesso à informação, o Governo do Distrito Federal disponibiliza o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (eSIC), cedido pela Controladoria-Geral da União: www.e-sic.df.gov.br. Esse canal permite que o cidadão acompanhe o prazo pelo número de protocolo gerado e receba a resposta da solicitação por e-mail; entre com recursos; apresente reclamações e consulte as respostas recebidas. Conforme relatório LAI 2015 o balanço dos pedidos de acesso à informação registrados do período de 1º de janeiro a 30 de abril de 2015, extraídos do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – e-SIC/DF em 06/05/2015, o Governo do Distrito Federal recebeu 2.150 pedidos de acesso à informação.

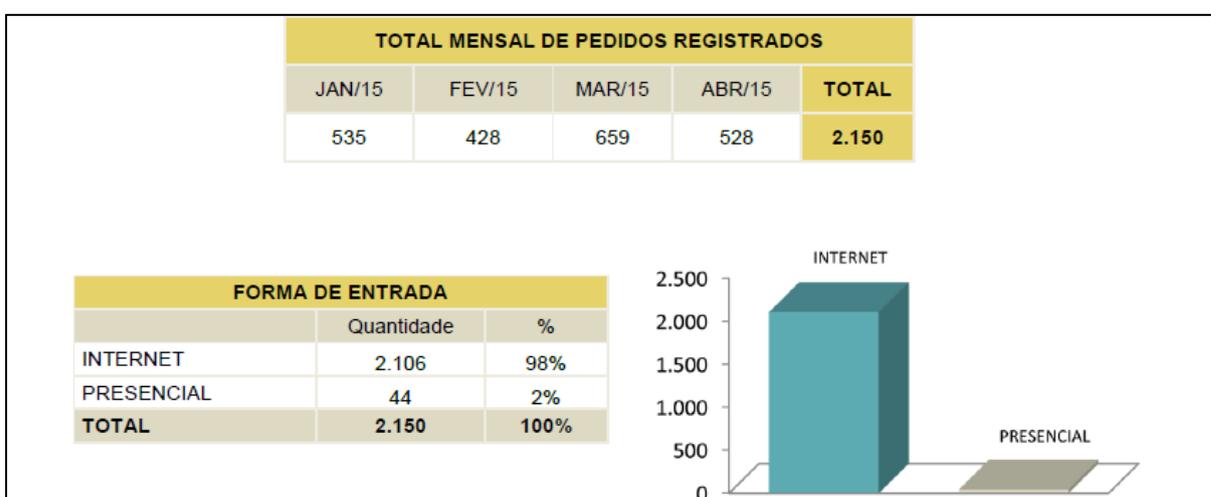


Figura 7 – Acesso à informação - LAI

Do total de pedidos recebidos, 1.290 (60%) foram respondidos aos solicitantes em um tempo médio de 15 dias. É possível verificar através desses dados estatísticos na Figura 7 que os cidadãos buscam o acesso à informação pela internet, sendo essencial, portanto, que todo e qualquer sítio oficial do governo mantenha-se atualizado, possua uma interface amigável e tenha clareza de linguagem.

Ampliando a transparência, o combate à corrupção e a participação social, a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) lançou um aplicativo chamado SIGA Brasília. Este aplicativo pode ser acessado pelo celular ou tablet e tem como objetivo dar maior transparência às atividades do governador, por meio do detalhamento das receitas e despesas do governo, além dos salários dos servidores distritais e das escalas de trabalho dos profissionais de todas as unidades públicas de saúde do Distrito Federal.

Logo, o Distrito Federal conta com 89 diferentes canais para a população se manifestar quanto a serviços oferecidos pelo governo, esses canais são as ouvidorias das secretarias de Estado, das administrações regionais, dos órgãos da administração indireta e das empresas públicas. Há também um canal de denúncias específicas sobre irregularidades em licitações e contratos que são direcionadas à Ouvidoria de Combate à Corrupção (telefone 0800-6449060) ou feitas pessoalmente na Ouvidoria-geral, uma subsecretaria da Controladoria-Geral do DF.

Segundo informações da Ouvidoria-geral, das 12.874 demandas recebidas entre 1º de janeiro e 26 de fevereiro de 2015, a maior parte — 7.997 ou 62,12% — foi registrada pelo telefone 162. Em seguida, vem à internet, com 23,32% (3.002). Em terceiro lugar, a demanda presencial, com 10,37% (1.335) e, finalmente, 4,19% (540) por outros tipos de requerimento, que incluem solicitações por cartas, ofícios e e-mails. O índice de solução nos primeiros meses deste ano chegou a 47,55%.

O funcionamento, portanto, desses canais de comunicação ocorrem da seguinte forma: depois de registradas, todas as demandas — feitas por qualquer um dos canais — vão para triagem e são encaminhadas ao órgão responsável. Em seguida, fazem-se a análise e o tratamento delas. De acordo com o Sistema de Gestão de Ouvidoria do Distrito Federal (Sigo/DF), o prazo para a primeira posição a ser dada ao cidadão é de até 10 dias, e a resposta final em até 20 dias, a contar da data do registro. Criado pela Lei Distrital nº 4.896, de 2012, o Sigo/DF tem a responsabilidade de planejar, orientar, definir procedimentos, ampliar e manter canais de comunidade entre a Administração Pública e a sociedade, expandindo a capacidade do cidadão de participar da fiscalização e da avaliação dos serviços prestados pelo Poder Executivo. Já as denúncias recebem tratamento diferente, depois de registradas no sistema, são dirigidas à Ouvidoria-Geral para análise, à Corregedoria-Geral e à Subsecretaria de Controle Interno e Unidade de Informações Estratégicas – todas subsecretarias da Controladoria-Geral do DF e enviada também para o próprio órgão denunciado.

Outro elemento interessante da comunicação governamental criado pelo GDF foi a Carta de Serviços ao Cidadão instrumento que orienta o cidadão a utilizar os serviços públicos ofertados. Conhecer a função e os serviços de cada órgão público é primordial para que o cidadão desfrute plenamente de seus direitos, com informação, ele não só sabe quem procurar, mas tem condições de exercer o controle social sobre o Estado e, assim, contribuir para a melhoria da qualidade do

atendimento. Todos os órgãos do governo do Distrito Federal terão de elaborar a Carta de Serviços ao Cidadão. Além da descrição das competências em si, a carta deverá trazer os requisitos de acesso por parte do cidadão, as etapas do processo, os modos de prestação de atendimento e os prazos, entre outras informações. Os órgãos também terão de informar os padrões de qualidade de atendimento: as prioridades, o tempo de espera, os procedimentos para lidar com reclamações, os mecanismos de consulta sobre a execução do serviço, os meios alternativos na falta de sistema informatizado e as estruturas mínimas das unidades de atendimento. O uso dessa carta também impõe aos órgãos a realização periódica de pesquisa de satisfação. O objetivo é assegurar a participação popular na avaliação dos serviços e subsidiar o gestor na tomada de decisões.

O governador atual do Distrito Federal começou o mandato com dificuldade devido à situação encontrada deixada pelo governo anterior, então para garantir o cumprimento de obras e programas prioritários, os titulares das secretarias de Estado e das empresas públicas de Brasília assinaram acordos de resultados com o governo. Nestes acordos constam as principais ações a serem lançadas ou concluídas durante o ano e faz parte da gestão por resultados implementada desde 2007 com a publicação do Decreto nº 27.961. Esses acordos têm como objetivo aperfeiçoar a Administração Pública e elevar a qualidade dos serviços prestados à população, com acompanhamento permanente das metas para facilitar a resolução de entraves e a integração entre diferentes secretarias, de forma a assegurar o cumprimento dos prazos.

Os acordos de resultados se adequam as diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) do Governo do Distrito Federal, sendo a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal (SEPLAG) responsável por estabelecer a gestão por resultados. O PPA 2016-2019 do Governo do Distrito Federal tem como objetivos principais: aumentar a qualidade de vida e reduzir a desigualdade social, conquistar a confiança da população no governo e, por último, tornar Brasília modelo de cidade sustentável. O plano plurianual foi elaborado alinhando-se ao mapa estratégico, isso significa que os eixos estruturantes da atuação governamental constam das leis orçamentárias, esses eixos estruturantes compreendem a melhoria da qualidade de vida da população; a competitividade da economia; a estruturação e o planejamento do território; a união por Brasília; e a transparência e os resultados da gestão pública.

O mapa estratégico do GDF foi feito em colaboração com o MBC. O governo do DF assinou, em 5 de fevereiro de 2015, acordo de cooperação técnica com o Movimento Brasil Competitivo (MBC) para execução do Programa Modernizando a Gestão Pública. Essa parceria visa o aprimoramento dos mecanismos de gestão, incremento no monitoramento das políticas públicas e à melhoria da prestação dos serviços públicos. Neste processo de modernização da gestão, o GDF trabalhará com a gestão para resultados, definindo metas, traçando objetivos e monitorando os resultados. A intenção é garantir maior qualidade e eficiência da máquina pública.

A SEPLAG é responsável pela consolidação dos projetos de leis orçamentárias que este ano teve assegurada a participação dos cidadãos no processo orçamentário por meio de audiências públicas, convocadas e realizadas exclusivamente para esse fim pelo Poder Executivo e pela CLDF, ou seja, o governo do Distrito Federal também adota o orçamento participativo.

Dessa forma, por meio da análise do sítio oficial do governo e dos canais de comunicação disponíveis é possível concluir que a população do Distrito Federal tem como fazer o acompanhamento da execução física e financeira das ações do Governo, além de participar, mesmo não tendo um *link direto* que mostre as ações ou os resultados no sítio, somente um plano de obras, o cidadão pode realizar a avaliação da eficiência e eficácia da gestão através dos canais de comunicação. Neste sentido, o PPA é um importante instrumento de planejamento que possibilita aos gestores demonstrar aos órgãos de controle, às demais unidades do Governo e à sociedade, os resultados alcançados, e por isso é muito importante essa divulgação do que foi realizado no planejamento. Aspectos como divulgação das ações e canais de comunicação contribuem para a transparência da aplicação dos recursos públicos e permite conquistar a confiança da população no governo como objetiva o PPA.

É possível dizer que o governo do Distrito Federal é um governo democrático por ter seu planejamento construído conjuntamente com a população através de instrumentos de consulta à população o que demonstra que tem fortalecido os espaços de participação popular e as instâncias de controle social, sendo uma condição fundamental para a efetividade do controle social a transparência dos atos e gastos da Administração Pública, logo se torna importante que priorize a divulgação das ações do governo, já que elas nada mais são que os desejos e as reais necessidades da população, e com isto o cidadão terá o estímulo

necessário para participar da formulação, execução, avaliação e controle das políticas públicas construindo um governo ético, democrático e transparente.

4.2 Goiás

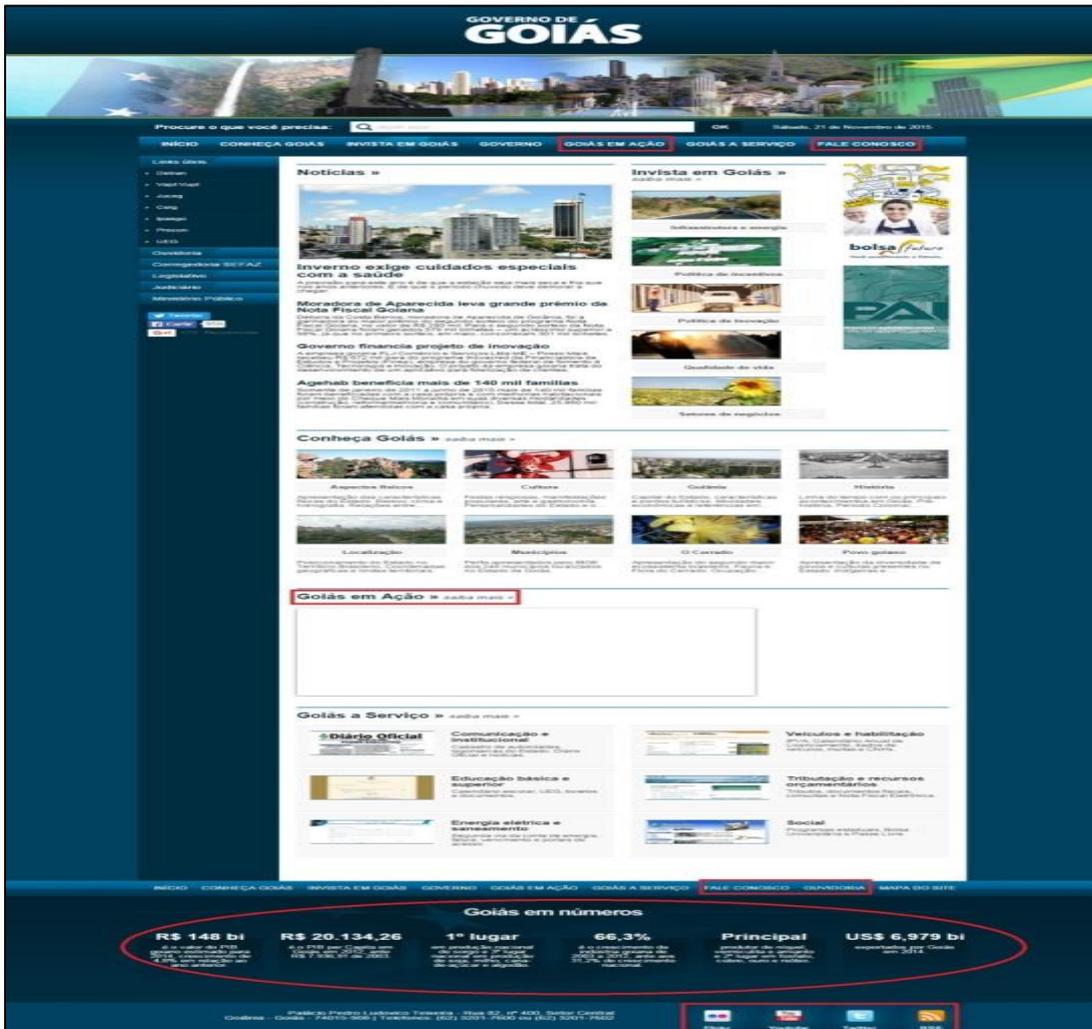


Figura 8 – Sítio do Estado de Goiás

O sítio oficial do governo de Goiás apresenta como destacado na Figura 8 uma seção “Goiás em ação” que no entendimento comum deveria ser exibido às ações do governo, porém devido há algum problema no site na pagina inicial não aparece nenhuma imagem e quando clicado no *link* não são as ações do governo que são mostradas, mais sim a estrutura do governo (secretarias, autarquias e entidades públicas), ou seja, esta seção apesar de possuir a denominação não corresponde com a exibição das ações do governo.

O governo de Goiás através da Secretaria de Planejamento – SEGPLAN criou uma página web (<http://www.realizacoesgovernamentais.go.gov.br/>) produzindo um livro referente às realizações governamentais. Este livro, disponível para download, foi desenvolvido para apresentar à sociedade e às autoridades o resultado dos trabalhos realizados pelo presente Governo de Goiás durante sua gestão nos anos de 2011 - 2013. Não constando, por enquanto, as realizações dos últimos anos e não estando presente no sítio principal da página do governo.

Os números que se apresentam também no sítio oficial do governo, como destacado na Figura 8, são direcionados principalmente ao investidor e não ao cidadão comum que busca informações a respeito do que tem sido gerado a partir dos recursos públicos em benefício da sociedade.

O órgão responsável pela implantação da gestão por resultados no Estado de Goiás é a SEGPLAN – Secretaria de Planejamento conforme a Lei nº 17.867/12 que tem como objetivo buscar maior eficácia na implantação da gestão tornando a moderna e empreendedora, voltada para os resultados, tirando a ênfase nos procedimentos mediante a implementação de ferramentas institucionais e tecnológicas, que assegurem eficiência e eficácia na execução das políticas públicas. A negociação das metas tem sido feitas através da assinatura de Acordos de Resultados, um instrumento atrelado a sanções e bonificações, que colabora para aumentar a responsabilização perante os resultados. O comprometimento dos órgãos com as metas do Acordo de Resultados trouxe expressivo incremento de R\$ 1,7 bilhão aos cofres públicos em 2012.

A SEGPLAN é responsável também por articular-se com órgãos e organismos governamentais e não governamentais para formulação, implantação e gerenciamento de projetos, convênios e parcerias que tenham como escopo a melhoria da gestão pública do Estado de Goiás. Por isso, a parceria com o Movimento Brasil Competitivo prevê o desenvolvimento e implantação de um conjunto relevante de iniciativas e projetos que têm por objetivo último transformar o Estado de Goiás em importante polo de desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

Desde 2011, a parceria está estruturada em seis frentes de trabalho conforme Figura 9: gestão e planejamento; fazenda; segurança pública e justiça; saúde; educação e meio ambiente e recursos hídricos. Um dos resultados em destaque nessa parceria está na área da educação, pois o Estado, em três anos, saltou do 16º lugar no Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica para o

primeiro lugar, no desempenho do ensino médio estadual em 2013. O resultado foi possível devido aos mecanismos desenvolvidos pelo PMGP, que focaram na melhoria dos processos e redução dos gastos. O Estado de Goiás é considerado pelo MBC um dos estados que mais conseguiram avançar em gestão pública no país.



Figura 9 – Parceria Governo de Goiás e MBC

O Estado de Goiás está desenvolvendo neste ano o programa Goiás Mais Competitivo, esse programa prevê a criação de uma agenda de atuação governamental de curto e médio prazo, para colocar o Estado entre os cinco mais competitivos do Brasil. E competitividade, neste caso, não tem viés econômico e sim de dar melhores condições de vida à população. O Goiás Mais Competitivo conjuga o setor público, privado e a sociedade civil, estando focada na gestão de projetos prioritários para o Estado. A partir desse programa a sociedade poderá acompanhar em tempo real a execução dos projetos em todas as áreas finalísticas e a situação dos principais indicadores por meio da Central de Resultados, buscando, a partir dessa radiografia, melhorar as ações e os rumos do trabalho. A Central de Resultados terá painéis interativos com informações sobre o andamento de políticas públicas definidas como prioritárias, auxiliará os órgãos do governo na execução dos projetos definidos pelo programa e contribuirá para maior eficiência na aplicação dos recursos públicos, o foco será na área finalística, no aspecto de dar mais apoio e entregar mais resultados aos cidadãos.

No portal da transparência do governo de Goiás – Goiás transparente (www.transparencia.go.gov.br) regulamentado pelo Decreto nº. 6.965/2009 o cidadão tem acesso à divulgação dos dados e informações relativos à execução

orçamentária e financeira e dos programas de governo dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual direta e indireta, além de ter o incentivo à participação nos processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações da gestão pública, contribuindo para a efetividade do controle social. Outra novidade que será apresentada neste portal para o início do ano de 2016, é a criação do Atendente Virtual que funcionará 24 horas. Ambas as ações do governo de Goiás (Central de Resultados e Atendente Virtual) são um grande avanço na interação entre governo e sociedade. Nesse portal é possível fazer também o acompanhamento de obras por meio de dois outros links (Agetop – Obras e TCE – Obras públicas), mas, infelizmente, não se faz menção a essa plataforma na página web oficial do governo de Goiás diretamente, sendo necessário que o cidadão que busque informações clique em diversos *links* para ter acesso.

Analisando os canais de comunicação do Estado de Goiás foi possível verificar a existência do canal “Fale conosco” em que o cidadão pode deixar a sua mensagem, não podendo ser considerado muito eficiente em relação a um retorno. E possui também a ouvidoria, um canal permanente e de fácil acesso, onde qualquer cidadão pode se manifestar, de modo a estabelecer um relacionamento democrático e transparente entre a sociedade e a Administração Pública Estadual. As manifestações de acordo com a Figura 10 (elogio, denúncia, pedido de informação, reclamação, sugestão e informações) são encaminhadas aos órgãos e entidades que compõem a estrutura organizacional do Poder Executivo Estadual, recebendo o devido tratamento e usadas posteriormente para o direcionamento de políticas públicas.



Figura 10 – Manifestações – Ouvidoria do Estado de Goiás

Outro elemento interessante característico da gestão por resultados é a Agenda Goiás. Essa agenda tem como objetivo promover um amplo debate com a sociedade sobre o potencial socioeconômico do Estado, para isso faz uso da comunicação governamental convocando a população a participar dos fóruns e palestras de especialistas divididas em três eixos principais: qualidade de vida, competitividade e gestão para resultados. Essas discussões envolvem representantes das prefeituras, de instituições e entidades civis, como também a população, cujos interesses pautam os debates.

Para elaboração do PPA 2016 – 2019 foi criado pela SEGPLAN do governo de Goiás um canal de comunicação com a população denominado “Fala Goiás – Você participa, Goiás avança” (<http://www.segplan.go.gov.br/falagoias/>), este não constava no período pesquisado no sítio oficial do governo, já constando o prazo para participação encerrado. Esse canal é importante, pois se refere ao mecanismo para elaboração do orçamento participativo e constava de perguntas objetivas e espaço para descrever opinião acerca do que deve ser prioridade do Governo do Estado. Com a plataforma virtual, a participação popular se torna mais efetiva, uma vez que, antes, a participação se dava por meio da realização de audiências públicas nas diversas regiões do Estado - o que, além de ter um alcance reduzido, gerava um custo elevado para o governo.

Dessa forma, por meio da análise do sítio oficial do governo e dos canais de comunicação disponíveis é possível concluir que a população do Estado de Goiás tem como fazer o acompanhamento da execução física e financeira das ações do Governo, porém a participação ficou restrita a elaboração do PPA ou por meio de sugestão através da ouvidoria, não tendo um mecanismo para o cidadão realizar a avaliação da eficiência e eficácia da gestão do governo. Interessante notar que as realizações do PPA 2012-2015 estão em constante atualização mostrando assim a importância da informação para acompanhamento da sociedade, afinal o Estado de Goiás subiu da 8ª para a 1ª posição no Ranking de Transparência Pública (Escala Brasil Transparente, conforme Figura 3).

É possível dizer que o governo do estado de Goiás também é um governo democrático por fazer uso do princípio da transparência, no entanto, necessita criar e divulgar mais canais de comunicação governamental para que o cidadão participe efetivamente.

4.3 Mato Grosso

The image shows the official website of the Government of Mato Grosso. The main headline, circled in red, is 'AGRICULTURA FAMILIAR - Governador entrega veículos em Alta Floresta nesta 2ª'. Other news items include 'PROIBIDA Campanha contra hanseníase e prorrogação em MT', 'ASALTA ESCOLAR - Governadores pedem paradas públicas para o progresso', and 'CALCIFICAÇÃO - Curso para pesquisadores começa na segunda'. The right sidebar contains social media feeds and a search bar. The footer includes a 'FALE CONOSCO' link, which is also highlighted with a red box.

Figura 11 – Sítio do Estado de Mato Grosso

O sítio do governo do Estado de Mato Grosso apresenta como destacado na Figura 11 espaço para as ações do governo, agenda do governador, canais de

comunicação e uso das redes sociais. Apresenta-se como um sítio bem completo por apresentar o uso de outros idiomas, vídeos, clareza de linguagem, interface amigável e esteticamente com assuntos bem distribuídos, não dando dificuldade para o cidadão achar a informação que precisa.

Mas ainda assim, conforme escala Brasil transparente (EBT), precisa melhorar muito em relação ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI), já que conquistou a 12ª posição, subindo apenas cinco posições no *ranking* conforme Figura 3. Assim, para melhorar ainda mais a posição nesse *ranking* é preciso melhorar os canais de comunicação com a população, principalmente fortalecer a rede de ouvidoria, a quem cabe receber as demandas, buscar as respostas juntos aos setores competentes e dar o retorno ao cidadão. Conforme dados da ouvidoria no terceiro trimestre de 2015, 73% de 184 demandas alusivas à LAI foram atendidas dentro do prazo legal, de até 20 dias (prorrogáveis por mais 10, justificadamente). Os outros 27% dos pedidos necessitaram de mais tempo para resposta. No ano de 2014, 57% dos pedidos foram respondidos dentro do prazo. Em 2013, apenas 5%. Ou seja, é através da melhoria no percentual de cumprimento do prazo de resposta que será possível alcançar melhores resultados.

Visando contribuir com a transparência e o controle social, a Controladoria Geral do Estado - CGE está adequando o programa Monitoramento Inteligente de Riscos e Auditoria - MIRA para uma linguagem de fácil compreensão e configuração mais clara para acesso do cidadão. Esse programa tem como objetivo a percepção de riscos e a definição de controles que assegurem a economicidade e a eficiência na aplicação dos recursos públicos, bem como potencializem o grau de confiança da população e dos investidores no Governo do Estado.

No portal transparência do Estado de Mato Grosso (<http://www.transparencia.mt.gov.br/>), *link* acessado a partir do sítio oficial do governo, o cidadão tem acesso a diversas seções: finanças públicas, planejamento e orçamento, aquisições governamentais, gestão de pessoas e previdência, órgãos e entidades, participação social e apoio ao usuário. No campo participação social essa é feita por intermédio dos conselhos estaduais de políticas públicas, estes são espaços institucionais de interação do Estado com a sociedade, compostos por representantes da sociedade civil e do poder público, representam, portanto, um instrumento de democracia e controle social, cuja atribuição é a de propor diretrizes para as políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas.

O Estado de Mato Grosso tem aproximadamente 50 desses conselhos ligados à administração estadual, dos quais 22 pertencem à área de atuação da Política Social, 4 da área ambiental, 10 do Desenvolvimento Econômico, 2 de infraestrutura e 12 institucionais. Neste contexto, os Conselhos de Políticas Públicas são importante canal de participação e controle social, constituindo-se num dos principais componentes da estratégia para promover a transparência e combater a corrupção.

Também é a Secretaria de Planejamento do Estado a responsável pela gestão por resultados, atuando como apoio às outras secretarias, dando condições para que estas atinjam os resultados dos programas direcionados aos cidadãos. E tem como principal missão formular, promover, coordenar e avaliar as ações de planejamento, de gestão, de informação e da tecnologia da informação, conforme diretrizes do Governo, visando o desenvolvimento sustentado do Estado. Por meio de um sistema desenvolvido pela Secretaria de Planejamento, todos os programas, ações, sub-ações e tarefas incluídas no PPA serão acompanhadas em tempo real. Ao acessá-lo é possível visualizar o andamento das ações, saber quais os prazos e as metas físicas e financeiras para cumprimento de cada uma e os produtos que precisam ser entregues.

Outro instrumento de importância para o cidadão mato-grossense é a disponibilização do Relatório da Ação Governamental – RAG, uma avaliação do desempenho dos programas e das ações (Projetos/Atividades/Operações Especiais PAOE) desenhados no Plano Plurianual - PPA (planejamento de médio prazo) e operacionalizados anualmente através das Leis Orçamentárias Anuais - LOAs (planejamento de curto prazo).

Quanto ao serviço de ouvidoria o Governo de Mato Grosso se utiliza do canal 162, 0800 por telefone e também através de site (<http://www.ouvidoria.mt.gov.br/falecidadao/>), porém o site é igual a um formulário, podendo se fazer elogio, sugestão, reclamação, denúncia, informação e solicitação. A Ouvidoria do Estado está organizada em rede, ou seja, as ouvidorias de cada órgão e entidade estão interligadas pelo mesmo sistema eletrônico (denominado Fale Cidadão) para registro das manifestações da sociedade. Portanto, a partir dos atendimentos são gerados relatórios com informações gerenciais que servem para Administração Pública conhecer como, na visão do cidadão, são prestados os serviços na instituição e dessa forma melhorar o atendimento ao cidadão.

Outro mecanismo em alta no Governo do Mato Grosso são as redes sociais que servem como canal de diálogo e transparência com o cidadão. Nas redes sociais, o governo se utiliza da informalidade para prestar contas das ações realizadas, essa linguagem usada em roda de amigos serve para atrair a atenção do público, além disso, são postadas notícias relevantes pela conta no *Twitter* do Governo do Estado e fotos que mostram belezas de Mato Grosso e imagens do cotidiano, são destaques no *Instagram*. Desde que a nova estratégia foi adotada para as Redes Sociais, a página do governo no *Facebook* teve um crescimento de mais de 320%, isso significa que os cidadãos buscam informações sobre as ações do executivo estadual na rede.

O governo de Mato Grosso também possui um portal denominado “Transforma Mato Grosso” (<http://www.transforma.mt.gov.br/>) onde é possível o cidadão ter acesso às ações e compromissos assumidos pelo governo.

Em nova pesquisa eletrônica durante a realização deste trabalho no dia 27 de novembro o governo do Estado do Mato Grosso lançou um novo portal com o objetivo de aprimorar a qualidade dos serviços prestados. Esse novo portal disponibiliza uma série de serviços de utilidade pública e ações do governo em um ambiente simples e acessível. Além do novo site, o governo ainda lançou o aplicativo para dispositivos móveis MT Cidadão, que aproxima a população da gestão. O novo Portal é focado em três pontos centrais: cidadão, servidor e transparência. Conforme entrevista dado pelo secretário de Estado de Comunicação, Jean Campos, um dos principais objetivos da atual gestão é criar uma administração participativa, mas para isso é necessários trazer o cidadão para dentro da administração e ele só fará isto se tiver acesso à informação. “Nós estamos divulgando os atos, as ações através das ferramentas web e temos potencializado muito essas ações durante o ano. Nós acreditamos que é uma ferramenta de unificar sentimentos, transformar a linguagem em cidadã e consequentemente trazer o cidadão cada vez mais próximo para a administração”.

Pode se concluir que o Estado de Mato Grosso se preocupa com a relação com o cidadão e por isso se utiliza da comunicação governamental criando canais de diálogo de forma a mostrar os resultados e conseguir o apoio e a participação da sociedade. E é nisso que consiste a gestão democrática, participação da população na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento. O Governo de Mato Grosso adotou uma gestão focada na

transparência, eficiência e resultados, ou seja, o objetivo dessa gestão não é governar a sociedade, mas sim com a sociedade.

4.4 Mato Grosso do Sul

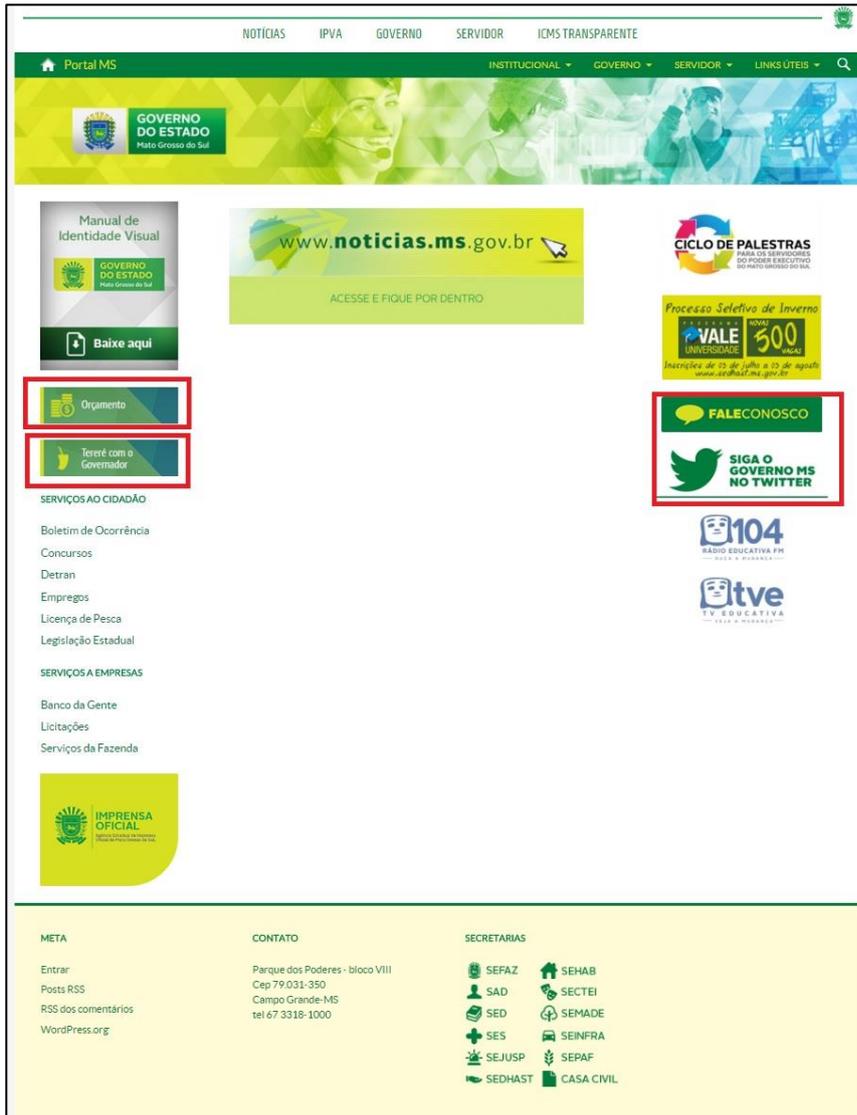


Figura 12 – Sítio do Estado de Mato Grosso do Sul

O sítio do governo do Estado de Mato Grosso do Sul apresenta como destacado na figura 12 canais de comunicação com a sociedade e mostra o orçamento do governo, elemento importante para a sociedade acompanhar o uso dos recursos públicos. Porém, durante a pesquisa foi possível constatar que o canal de comunicação direto com o governador denominado “Tererê com o governador” não estava ativo. A partir deste canal se tem um bate-papo informal com o

governador, o projeto “Tererê com o governador” integra o Fórum Dialoga e tem como objetivo aproximar o servidor do Governo do Estado.

O canal “Fale conosco” é um formulário que deve ser preenchido para denúncia, dúvidas, elogio, solicitação, informação, sugestão e reclamação. Não há canal de comunicação via telefone e também em seu organograma não existe ouvidoria do Estado. O governo do Estado de Mato Grosso do Sul criou um novo portal da transparência (<http://www.transparencia.ms.gov.br/>), um canal de acesso fácil e rápido as informações financeiras do Estado.

No estado do Mato Grasso do Sul, a LAI foi regulamentada pela Lei nº 4.416, de 16 de outubro de 2013. A página estadual de acesso à informação pode ser encontrada a partir do seguinte endereço: <http://www.portaldatransparencia.ms.gov.br/FaleConosco>. O Portal da Transparência disponibiliza ao cidadão as receitas públicas arrecadadas, as despesas públicas realizadas pelo Poder Executivo Estadual, os relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, os relatórios de prestações de contas anuais do Governador, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, as transferências constitucionais e legais do Estado aos Municípios, relatórios sobre a Dívida Pública, informações sobre as obras pelo Estado, licitações, pessoal, entre outras informações.

O PPA (2016-2019) até o presente momento da realização dessa pesquisa não foi divulgado, mas em pesquisa no site de notícias que faz referência a ele, foi possível constatar que o documento traz inovações na metodologia de elaboração e em sua estrutura para que as políticas públicas nele dispostas estejam traduzidas de maneira mais clara.

Desta forma, além de tornar seu conteúdo mais acessível à compreensão da sociedade, o Governo do Estado consolida o PPA como efetivo instrumento de gestão pública. O Governo do Estado e a sociedade passam a ter no PPA a referência para a gestão do Estado. Com isso, o Governo implementa um modelo de gestão moderno, participativo e transparente, voltado para resultados efetivos para seus cidadãos.

O PPA (Plano Plurianual) – que vai nortear as ações de governo pelos próximos quatro anos – tem como objetivo fazer de Mato Grosso do Sul um bom lugar para viver e investir, com qualidade de vida e prioridade nas pessoas. O PPA 2016-2019 está estruturado em 34 programas temáticos, cada qual relacionado com

uma das 18 diretrizes estratégicas, que, por sua vez, foram distribuídas em um dos quatro eixos temáticos (Social, Econômico Ambiental, Infraestrutura e Gestão), conforme Figura 13.

O governo do MS tem estabelecido Contrato de Gestão, que simboliza o compromisso de cada secretaria com suas prioridades e metas, que objetivamente significa um pacto com a população de Mato Grosso do Sul. Esses contratos estabelecem um modelo de gestão moderna eficiente no Estado, que tem como foco os resultados das ações do governo para a população. Nesses contratos são estabelecidas as prioridades do governo, estabelecer prioridades é eleger as maiores demandas da sociedade, definir ações que trarão mais resultados em menos tempo, planejar a longo, médio e curto prazo, e fortalecer o compromisso com o desenvolvimento do Estado e das gerações futuras e criar programas para mudar os indicadores econômicos e sociais.



Figura 13 – Mapa estratégico do Estado de Mato Grosso do Sul

Foi possível perceber através da pesquisa no sítio do governo do Estado de Mato Grosso do Sul que o mesmo caminha para o desenvolvimento de uma melhor gestão para resultados, mas esta ainda encontra algumas dificuldades. Por exemplo,

não foi possível acesso aos portais da Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica e ao portal da Controladoria Geral do Estado, por não existir.

Portanto, o governo do Estado de Mato Grosso do Sul precisa dar maior importância ao acesso às informações do governo e a criação de canais de comunicação com a sociedade, para que ela possa acompanhar esse desenvolvimento do governo em estabelecer uma gestão eficiente e que tenha resultados.

4.5 Pará

The image shows a screenshot of the website for the Government of Pará. At the top, there is a header with the state logo and the text 'GOVERNO DO PARÁ'. Below this, there is a navigation menu with links for 'PRINCIPAL', 'NOTÍCIAS', 'O GOVERNO', 'PORTAL DE SERVIÇOS', and 'O PARÁ'. The main content area is divided into several sections. On the left, there is a large image of a meeting, with a caption below it: 'Os gestores estaduais também criaram durante o fórum um Conselho de Governadores para o Desenvolvimento da Amazônia'. Below this is a news article titled 'Governadores da Amazônia se reúnem nesta sexta em Belém', with a sub-headline 'Nove governadores da Amazônia Legal se reúnem no Hangar, em Belém, para traçar linhas de ação sobre diversos temas, incluindo a crise nacional, a pactuação de uma agenda voltada à infância e a definição de estratégia dos Estados da região para a 21ª Conferência do Clima (COP 21)'. To the right of the news article is a sidebar with a dropdown menu for 'O GOVERNO' and two columns of links under 'CIDADÃO' and 'SERVIDOR'. At the bottom right, there is a red-bordered box containing social media links for Twitter (@GOVERNOPARA) and Google+, and a banner that says 'ESTAMOS NO g+'. The footer of the page contains technical information: 'SGN.NET Webmail Agência Webmail Secom Governo do Estado do Pará - 2010 © Todos os direitos reservados - W3C CSS / XHTML'.

Figura 14 – Sítio do Estado do Pará

O sítio do governo do Estado do Pará apresenta-se bem sucinto como mostra a Figura 14, pois muitas das informações estão em outros portais do governo, mas no portal principal é disponibilizado o serviço de informação ao cidadão e as redes sociais como canal de comunicação do governo com a população.

O cidadão poderá acompanhar a atuação do Governo do Estado nas áreas estratégicas por meio dos canais de transparência da gestão pública, tais como: o portal gestão por resultados (<http://gestaoporresultados.pa.gov.br>) no qual a sociedade poderá conhecer o andamento e verificar os resultados dos programas de Governo; através do módulo público do sistema GPPará (<http://www.gp.pa.gov.br/acesso.html>) o cidadão pode acompanhar todos os investimentos realizados no Estado; o portal de Transparência (<http://www.portaltransparencia.pa.gov.br/>) o cidadão pode acompanhar e fiscalizar as ações da Administração Pública e portal Pará em Obras (<http://paraemobras.pa.gov.br/>) mantém o cidadão informado sobre todos os detalhes das principais construções e reformas que estão sendo realizadas pelos quatro cantos do Estado, informando seu estágio e andamento.

A página disponibilizada por meio do endereço <<http://gestaoporresultados.pa.gov.br/>> configura um processo de acompanhamento e gestão dos planos traçados. Esse sítio, instrumento da comunicação governamental, feito pelo governo paraense busca promover maior agilidade e transparência na tomada das decisões para atender as necessidades de todos os seus cidadãos, não deixando os planos estratégicos somente no papel, mas trazendo resultados concretos para a sociedade.

Através do Serviço de Informação ao Cidadão, qualquer pessoa física ou jurídica pode encaminhar pedidos de informações sobre assuntos relacionados aos Órgãos/Entidades do Poder Executivo Estadual, conforme determina o Art. 7º do Decreto Estadual nº 1.359, de 31 de agosto de 2015, que regula o acesso às informações previsto na Lei nº 12.527 – Lei de Acesso à Informação – LAI. Os pedidos podem ser feitos: via eletrônica; pessoalmente; via telefone, através do número (91) 3239-6456 e também via correspondência postal endereçado à Auditoria Geral do Estado – AGE.

Há também o portal da ouvidoria um canal de articulação entre o Cidadão, que exerce o seu papel no Controle Social e a Gestão Pública, com interveniência da Auditoria Geral do Estado - AGE, Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo. Neste canal, o cidadão pode fazer elogios, sugestões, reclamações e críticas, ou ainda, fazer denúncias, essas demanda são registradas e tratadas visando o atendimento com qualidade, eficiência, resolubilidade,

tempestividade e equidade, resultando na melhoria dos serviços prestados à Sociedade, comunicando-lhe os resultados obtidos.

O acesso público do GP Pará permite à sociedade conhecer e acompanhar a execução física e financeira das ações desenvolvidas pelo governo, nele consta os convênios e repasses realizados, ações previstas e realizadas, investimentos realizados e em realização.

Em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC), o Governo do Pará construiu o Planejamento Estratégico conforme figura 15, com base nas estratégias que nortearam a formulação do Plano Plurianual e diretrizes orientadoras das ações do Governo.

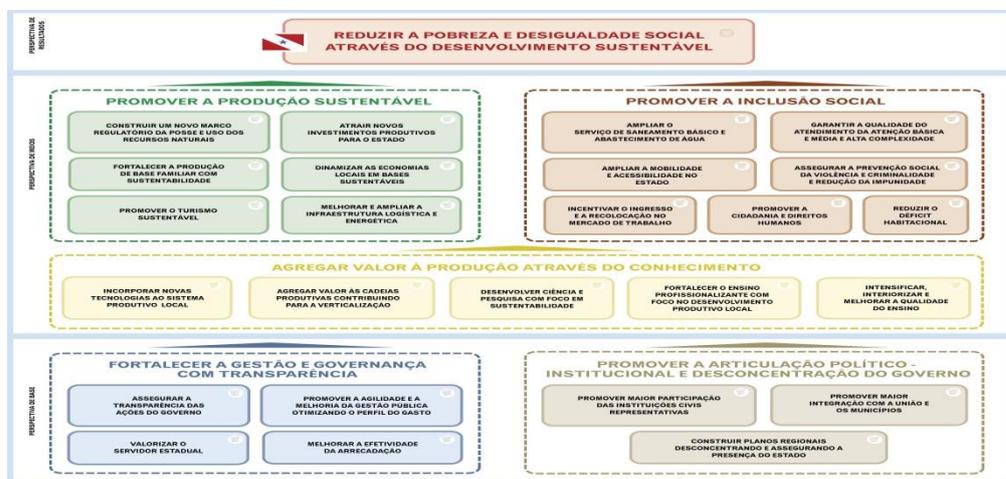


Figura 15 – Planejamento Estratégico do Governo do Pará

Desde 2012 o governo do Estado do Pará por meio do Decreto nº 352 inovou ao implantar a gestão por resultados. Esse tipo de gestão foi escolhido para tornar a administração estadual mais eficiente e transparente, transformando os projetos e programas do Governo em resultados transparentes e concretos para a população, com a efetiva melhoria da qualidade de vida no Estado. O novo modelo de gestão do Pará dá à máquina administrativa maior agilidade, otimizando recursos e gerando os resultados mais próximos às expectativas da população. E, a partir da parceria com o MBC, o governo incorporou novos conceitos de planejamento e gestão, além de parâmetros que vêm sendo adotados em outros Estados com significativos ganhos na qualidade de serviços públicos oferecidos à população.

Essa gestão implantada visa integrar e articular os esforços de todos no cumprimento dos compromissos assumidos pelo governo. O governo do Pará com base na gestão por resultados e na definição do seu planejamento estratégico busca

dar um passo significativo na capacidade de atender as necessidades de todos os seus cidadãos. É isto o que se quer transformar: planos estratégicos em resultados concretos para a sociedade, conforme Figura 16.

Além de tornar a Administração Pública mais eficiente, o novo modelo de gestão do Pará é ainda mais transparente, e permite ao cidadão acompanhar o andamento dos investimentos e dos programas de governo. Portanto, a gestão por resultados tem como finalidade integrar e articular os esforços de todos os agentes públicos no cumprimento dos compromissos assumidos pelo governo do Estado. Configura um processo de acompanhamento e gestão dos planos traçados e promove maior agilidade e transparência na tomada das decisões, com base em dados, informações, análises técnicas e consistentes, estabelecendo uma perspectiva de análises que subsidiam ações não somente reativas, mas também e principalmente ações preventivas.

A gestão por resultados adotada pelo governo do Pará é baseada em metas estabelecidas e indicadores que mensuram os resultados ao longo do período de gestão. Este modelo é consequência do Projeto de Modernização e Fortalecimento da Capacidade de Gestão Pública. O governo do Pará se utiliza então da gestão por resultados e da comunicação governamental através do portal para que os cidadãos paraenses acompanhem o andamento dos investimentos e dos programas de governo.



Figura 16 – Ciclo de Planejamento

O PPA (2016-2019) conforme mensagem do governador apresenta diferenças na metodologia de elaboração, pois consistiu na escuta à sociedade

sobre as demandas e necessidades para formulação do Plano. Essa interação com a sociedade se deu por meio de audiências públicas.

Logo, a partir da pesquisa realizada nos sítios do governo do Estado do Pará é possível concluir que o governo conseguiu aplicar a comunicação governamental na gestão por resultados através dos diversos canais de comunicação disponíveis, o que torna a gestão mais democrática e transparente, de forma a fazer com que o cidadão a partir das informações obtidas participe também da gestão.

4.6 Pernambuco



Figura 17 – Sítio do Estado de Pernambuco

O sítio do governo do Estado de Pernambuco apresenta-se bem completo contendo campos que mostram a atuação e obras do governo, a constituição

estadual, os serviços online para os cidadãos, a agenda do governador, as redes sociais e o acesso à informação.

O modelo de gestão adotado pelo Estado de Pernambuco mostrado na figura 18 é baseado na gestão por resultados e foi denominado como “Todos por Pernambuco” implantado pela Lei Complementar nº141/2009 constituindo-se de um conjunto de rotinas e práticas rigorosamente cumpridas por toda a Administração Pública, elevando a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação do governo e, conseqüentemente, trazendo resultados para a sociedade. A partir dos resultados alcançados com a sua implantação, o Modelo representou, para o Estado, um passo fundamental para ampliar a capacidade de fomentar desenvolvimento com mecanismos de melhor distribuição das riquezas geradas, seja para as regiões menos favorecidas no território estadual, seja para as camadas sociais historicamente excluídas dos benefícios gerados.



Figura 18 – Modelo de Gestão “Todos por Pernambuco”

O governo de Pernambuco aplicou efetivamente a gestão por resultados, definindo primeiramente a estratégia precedente da ação, ou seja, selecionou e disseminou intensamente um conjunto de objetivos a ser perseguidos ao longo da gestão, orientando, de forma sinérgica, a ação de todo o Governo. Assim como, reaproximou as atividades de Planejamento e Orçamento, pois toda ação do governo tem que ter como base o bom uso dos recursos públicos alinhado com os instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO e LOA). Outro ponto interessante,

adotado pelo governo de PE foi o uso do ciclo PDCA que se transformou em ciclo FIMA - Formulação, Implementação, Monitoramento e Avaliação, um conjunto de tarefas e procedimentos para cada uma das etapas do ciclo de gestão de Políticas Públicas, rotinas essas que são trabalhadas e acompanhadas simultaneamente pelo Governo.

O governo do Estado de Pernambuco também desenvolveu o mapa estratégico, ferramenta da gestão por resultados conforme Figura 19, estabelecendo como premissas o diálogo com a sociedade; transparência, responsabilidade e controle social; modelo integrado de gestão, com foco em resultados, e parceria com os municípios. A partir dos 12 objetivos estratégicos, foram traçadas mais de 650 metas prioritizadas de forma participativa.

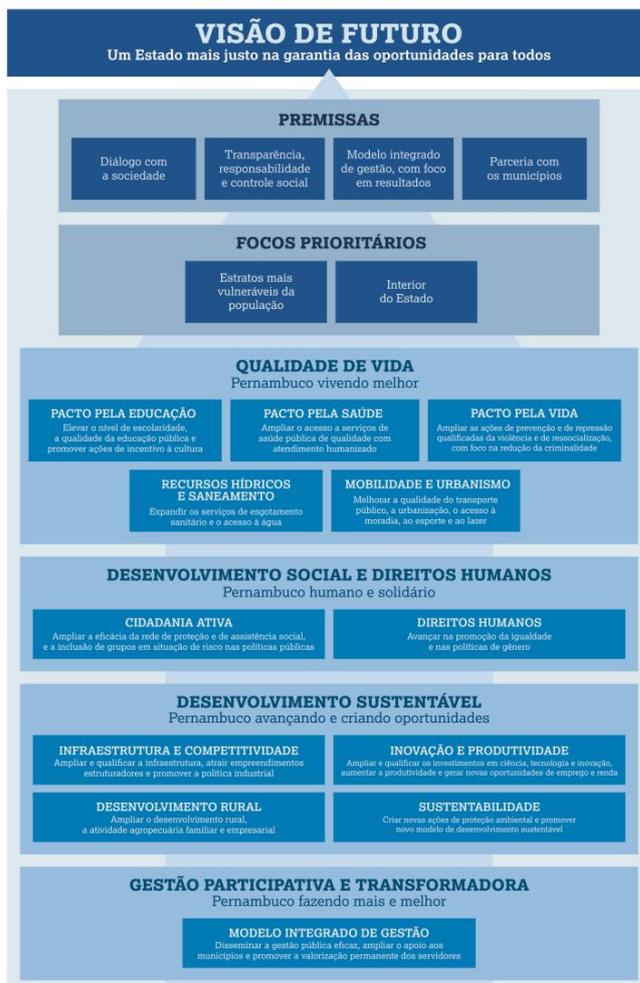


Figura 19 – Mapa estratégico do Governo de Pernambuco

Pode-se perceber, portanto, que o governo do Estado de Pernambuco se utiliza e entende a importância da comunicação governamental como forma de criar um diálogo com a sociedade para que participe da gestão do Estado. Ouvir a população é a base do planejamento do governo de Pernambuco, por meio de seminários são levantadas as necessidades da população e com isso definido as prioridades da atuação do governo.

Com a implantação do Ciclo de Seminários Regionais Todos por Pernambuco, os cidadãos dispõem de um mecanismo amplo de participação popular através do qual podem interagir diretamente com o governante de forma a expor suas carências, pleitos e sugestões em fórum deliberativo, presidido e conduzido pelo Governador do Estado. Portanto, nesses seminários as comunidades expõem e debatem com o governante acerca das dificuldades de sua região.

A participação popular na formulação de políticas públicas no Estado de Pernambuco passou a ser uma prática institucionalizada do Modelo “Todos por Pernambuco”. Essa participação conforme pesquisa realizada é obtida com a realização de 12 Seminários Regionais, envolvendo a população de todas as regiões do Estado na discussão de prioridades a serem consolidadas no Plano Plurianual.

Elemento importante da comunicação governamental, esses seminários promovem um espaço para o debate entre a sociedade civil organizada e o Poder Público, cujo resultado influencia diretamente a gestão por resultados. Por ocasião dos Seminários Regionais, os cidadãos e associações têm a oportunidade de debater e apresentar diretamente aos membros do Governo, as necessidades e problemas específicos da Região. A partir do levantamento feito, foi possível verificar o envolvimento da população nesses Seminários Regionais, pois em 2007, foi registrada a participação de 5.207 pessoas e criadas 102 Metas Prioritárias oriundas diretamente da contribuição da população inseridas no PPA 2008/2011; em 2011, houve um aumento de 154% de participação, 13.498 pessoas estiveram presentes e 3.554 entidades foram representadas, com isso 26.147 propostas de políticas públicas foram registradas e coletadas para cotejá-las com as políticas definidas no Programa de Governo e surgiram 247 novas metas prioritárias oriundas diretamente de contribuições da Sociedade, devidamente inseridas no PPA 2012/2015; e, no ano de 2015 com 17,8 mil participantes com 15.249 propostas colhidas que foram sistematizadas junto com as propostas do Programa de Governo e do Pernambuco 2035, ajudaram na confecção do Plano Plurianual 2016/2019.

Concorrendo entre 471 práticas de Gestão Pública operacionalizadas em 73 diferentes países, o Modelo de Gestão do Governo de Pernambuco foi agraciado pela ONU com o Prêmio das Nações Unidas de Serviço Público, tendo os Seminários Todos por Pernambuco sido escolhidos como a melhor e mais inovadora sistemática de participação popular e incorporação de suas demandas na formulação de políticas públicas.

O Estado de Pernambuco também realizou o Seminário Internacional de Gestão Pública, um espaço para discussões e troca de experiências nacionais e internacionais sobre o tema “Governança para Resultados”. Assim como participou do evento Governarte: A arte do Bom Governo, concurso criado em 2013, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de identificar, documentar e disseminar experiências inovadoras em diferentes áreas de gestão pública em governos de segundo nível administrativo (estados, províncias, departamentos, regiões ou outras denominações). O Estado de Pernambuco foi premiado, na categoria Governo Seguro: Boas práticas em prevenção do crime e da violência com o modelo de gestão de resultados do programa pacto pela vida do Estado de Pernambuco. O modelo de gestão “Todos por Pernambuco” é a marca da gestão pública de Pernambuco, e vem se tornando uma referência, tanto no país como no cenário internacional, como uma experiência exitosa de aplicação de modernas técnicas e conceitos de gestão para a boa governança pública.

Em relação ao programa Pernambuco 2035, esta é uma iniciativa conjunta do Governo do Estado e do MBC e visa à formulação de um plano estratégico de desenvolvimento de longo prazo, que prepare o Estado para os desafios do futuro, envolvendo a sociedade no projeto de construção de um Estado próspero, inclusivo e sustentável. A visão de futuro deste projeto é tornar o Estado até 2035 como um dos 5 melhores estados para viver, trabalhar, empreender e prosperar. Todo o plano estratégico está sendo feito de forma participativa, numa parceria entre o Governo e a Sociedade, também disponível para o cidadão conhecer melhor e discutir com o governo as propostas.

Outro elemento interessante encontrado no portal do governo e de importância para o cidadão é o acesso ao programa de governo e aos relatórios de avaliação do governo. O programa de governo é produzido a partir da avaliação da realidade por meio de indicadores e com a contribuição da sociedade, esse documento orienta a estratégia, alinha as diretrizes e estabelece uma direção

compartilhada para todo o Governo, sendo o principal documento de referência para o planejamento estratégico do Estado. Quando o cidadão participa na criação do plano de governo e tem acesso ao seu conteúdo, o governo cria um laço de participação e cooperação nos programas de Governo.

Já os relatórios de avaliação do governo avaliam anualmente, em torno dos eixos da eficiência, eficácia e efetividade, as ações e iniciativas implementadas pelo Governo, a partir do diagnóstico, do planejamento e da execução, componentes básicos do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas.

Os principais instrumentos para o processo da avaliação da gestão pública são os indicadores. Um indicador é um sinal, um indicativo numérico de avanço na consecução de uma meta ou objetivo, construído de forma a permitir o monitoramento constante, possibilitando a observação de desvios em relação a valores esperados. Um indicador bem construído responde à questão: o resultado almejado foi ou será alcançado? Assim, esse relatório consolida, no escopo do Modelo, os canais de controle social e transparência na gestão, aperfeiçoando formatos de apresentação que permitam o acesso e compreensão por parte de qualquer cidadão interessado nas informações.

Também é possível ao cidadão ter acesso ao mapa do trabalho onde ele pode acompanhar o resumo das obras e ações estaduais que ocorrem nos municípios do Estado. Outro mecanismo de comunicação governamental que aproxima o cidadão do governo. Além desse, é possível citar o portal “Expresso cidadão” que tem por finalidade disponibilizar, através da internet e de forma centralizada, informações detalhadas sobre os serviços ofertados pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual e outros serviços públicos ou privados de interesse do cidadão e da sociedade, podendo ser acessado através de *smartphones* ou *tablet*. O objetivo deste canal é ser um canal de comunicação entre o Governo de Pernambuco e a sociedade. Dessa forma, o governo de Pernambuco tem facilitado ao cidadão o acompanhamento das obras e ações, o acesso a serviços e informações.

No governo de Pernambuco, a Secretaria da Controladoria-Geral do Estado (SCGE) é a responsável por facilitar o acesso do cidadão às informações, incentivando a transparência da gestão, através da ouvidoria (www.ouvidoria.pe.gov.br) com o preenchimento de formulário online, por telefone ou pessoalmente para fazer reclamações, sugestões, elogios, denúncias,

solicitações e informações, foi regulamentado pelo Decreto n.º 42.055/2015; a página da LAI (www.lai.pe.gov.br) que já registrou 463.278 mil acessos; e o Portal da Transparência que já recebeu 224.848 mil acessos. Esse portal tem como objetivo central incrementar a transparência da gestão pública, ao permitir que o cidadão acompanhe como o dinheiro público é utilizado e assim ajude a fiscalizar.

Assim como o governo está integrado com diversas redes sociais, como o *Twitter*, *Instagram*, *Facebook* e *Youtube*. Portanto, é possível concluir que o ambiente virtual facilita o envolvimento do cidadão, o que incentiva o fortalecimento de canais de comunicação com a sociedade civil.

Essa secretaria ao estabelecer ações de transparência e monitorar a aplicação da Lei de Acesso à Informação nos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual fomenta e apoia a participação da sociedade civil no acompanhamento, fiscalização e controle da gestão pública.

Conclui-se que o modelo de gestão por resultados, implementado pelo governo do Estado de Pernambuco, permitiu dotá-lo de capacidade para realizar o que foi planejado e que o aumento do número de participantes a cada ciclo de seminários regionais é uma prova de que a população aprova o modelo de gestão democrático, demonstrando o papel da comunicação governamental como elemento fundamental para a participação do cidadão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se, a partir do estudo realizado, que a comunicação governamental na gestão por resultados tem como papel ser a ferramenta de chamamento para atrair a população para participar e buscar soluções juntamente com o governo para os problemas sociais. Uma comunicação governamental eficiente é aquela que promove uma maior integração com a sociedade para que as decisões políticas tomadas na gestão por resultados sejam realizadas em conjunto.

Assim, pode-se caracterizar a gestão por resultados na Administração Pública como uma gestão que prioriza o cidadão, pois busca através dos resultados gerados atender às demandas da sociedade, devendo isso ser feito desde o planejamento dos recursos orçamentários. A gestão por resultados não é governar a sociedade, mas sim governar com a sociedade, o governo é um meio e não um fim em si mesmo.

Como o governo precisa dialogar continuamente com a sociedade, a fim de que o cidadão possa monitorar e avaliar os impactos das ações governamentais, exercendo o controle social, faz-se necessário que o governo possua os mais diversos canais de comunicação (ouvidoria, fale conosco, redes sociais, entre outros) e que estes sejam de fácil acesso para que a população possa opinar, sugerir ou reclamar, tendo resposta ao que anseia.

A partir dessa aproximação do cidadão ao observar o governo fazendo bom uso dos recursos públicos nas demandas solicitadas, a população passa a se envolver e a participar, criando uma boa relação entre governo e sociedade, pois o gestor público passa a ter uma imagem governamental positiva de atuação, afinal um bom gestor é aquele que atuou com eficácia, eficiência, ética e transparência, sempre prestando contas e focando nos resultados dos programas, projetos e atividades.

Portanto, a comunicação governamental tem forte influência na gestão por resultados, pois é ela que estabelece a aproximação do cidadão ao governo, através dos canais de diálogo, criando uma imagem de governo atuante e satisfazendo os cidadãos. A depender da influência gerada, se positiva ou negativa, a dificuldade maior a ser resolvida é conscientizar os gestores de que a comunicação governamental na gestão por resultados não é uma ferramenta para promoção

peçoal, com objetivo de angariar votos, mas sim uma ferramenta para uma gestão eficiente mostrando as metas alcançadas.

Os gestores públicos adeptos da gestão por resultados e da comunicação governamental conseguem maior controle dos programas de governo, tendo uma gestão mais transparente e democrática, conseguindo gerir os entes públicos com eficiência. O Estado, portanto, não deve atuar sozinho na tarefa de solucionar os problemas sociais, uma vez que a responsabilidade também é da população, ambos precisam empreender esforços na busca do bem-estar coletivo.

Dessa forma, esse estudo contribui para que a Administração Pública dê mais importância ao cidadão, de forma a criar uma gestão democrática com efetiva participação social. Além disso, através do estudo feito, foi possível perceber que a gestão por resultados tem reduzido custos e melhorado indicadores sociais importantes de diversos Estados, podendo esta gestão ser estendida aos demais entes para uma melhor situação do Brasil, não deixando de utilizar a comunicação governamental para ter a participação da sociedade, já que o país está passando por um processo em que há uma cobrança cada vez maior por transparência na aplicação dos recursos públicos.

Através das análises realizadas, verificaram-se alguns aspectos em comum ausentes, entre eles: os sítios oficiais dos participantes do estudo não dispõem de recursos para portadores de deficiência, restringindo o acesso por parte desse público; não possui atendimento por chat, que é o atendimento de resposta rápida; nem consulta pública on-line, enquetes, fóruns ou comunidade de discussão a respeito de determinado tema para saber a opinião do cidadão; não possuem contador de acessos para verificar o que o cidadão mais busca no site e seção de perguntas frequentes, evitando a repetição de perguntas sobre um mesmo assunto. E entre os aspectos mais presentes, tem-se o forte uso das redes sociais como forma de aproximação com o cidadão, mostrando que os Entes estão atualizados com canais de comunicação populares e a inserção de serviços online como facilitador para o cidadão.

Em relação às limitações enfrentadas no desenvolvimento da pesquisa, tem-se que não foi possível verificar o funcionamento dos canais de diálogo dos sítios dos entes pesquisados, devido ao tempo escasso dessa pesquisa e por ser o prazo de resposta diferente para cada Ente. Assim como houve a dificuldade por não encontrar toda a informação no sítio principal do Estado, encontrando-se canais de

diálogo e informação nos sítios das secretarias, quando deveriam está no portal principal para melhor acesso do cidadão, que nem sempre buscará em outras páginas. O cidadão deveria poder obter o serviço ou a informação que necessita em um mesmo local.

Para estudos futuros sugere-se que busque certificar a eficiência dos canais de diálogo e a opinião da população a respeito da gestão pública a fim de que se tenha conhecimento da aprovação ou não do governo, assim como o posicionamento do gestor sobre a melhoria do relacionamento com a sociedade a partir da abertura de canais de diálogo para que haja maior participação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALYRIO, R.D. **Metodologia Científica**. PPGEN: UFRRJ, 2008

AMORIM, Ariana. **Comunicação**. 2001. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/47824164/COMUNICACAO>>. Acesso em 14 de julho de 2015.

BOZI, Alba Livia Tallon. **A comunicação como direito fundamental**. Disponível em: <http://www.novomilenio.br/comunicacoes/1/artigo/3_albalivia_novomilenio_1.pdf>. Acesso em: 14 de agosto de 2015.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Usos e Significados do Conceito Comunicação Pública**. Núcleo de Pesquisa Relações Públicas e Comunicação Organizacional do VI Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R1037-1.pdf>>. Acesso em: 20 de julho de 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. RAP Rio de Janeiro 34(4):7-26, Jul./Ago. 2000.

BUENO, Wilson da Costa. **Comunicação governamental**. Disponível em: <<http://www.comunicacaoempresarial.com.br/conceitogovernamental.htm>>. Acesso em: 1º de abril de 2015.

CAMPELO, Sebastião Marcos. **Contribuição ao estudo de um Modelo Conceitual de Gestão para a Justiça Federal da 5ª região: um enfoque na adaptação do Modelo de Excelência em Gestão Pública**. 2007. 174p. Dissertação de Mestrado, UnB/UFPE/UFRN/UFPB. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5714/1/Dissert_SebastiaoMarcosCampelo.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2015.

CARAVANTES, Geraldo Ronchetti. **Teoria Geral da Administração**. Editora AGE Ltda., 2000.

CAVALCANTE, Joaldo. **A gente se vê na comunicação do governo? O cidadão e sua identidade como essência da informação oficial**. Maceió, 2011.

CEZAR, Layon Carlos; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães. **Comunicação Governamental: Lacunas e Perspectivas da Produção Científica Brasileira.** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG224.pdf>. Acesso em 1º de abril de 2015.

CEZAR, Layon Carlos; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; REIS, Maria Cecília Teixeira. **Panorama da produção científica nacional sobre comunicação governamental:** alicerce teórico para a construção de novas pesquisas. *Administração Pública e Gestão Social.* Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/viewFile/514/288>>. Acesso em 1º de abril de 2015.

CEZAR, Layon Carlos; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; TEIXEIRA, Maria Cecília. **Importância da comunicação pública e governamental para a publicização de políticas públicas:** o caso da política nacional dos resíduos sólidos. Disponível em: <<http://www.anaisenapegs.com.br/2013/dmdocuments/1758.pdf>>. Acesso em: 14 de agosto de 2015.

CHEIDA, Marcel. **Comunicação Governamental e a Assessoria de Imprensa.** *Revista de Estudos de Jornalismo*, Ed. nº 6, vol. 1, 2003, Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Disponível em: <www.fag.edu.br/professores/anderson/assessoriacomunicacaoemkt/artigo02.pdf>. Acesso em 18 de julho de 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração:** uma visão abrangente da moderna administração das organizações. Edição Compacta. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público.** São Paulo: Atlas, 2009. 2ª Edição.

FERREIRA, Walter. **Comunicação governamental:** forma específica de comunicação. São Paulo, 1992

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil.** *Revista do Serviço Público.* Ano 53, Nº 4, Out-Dez, 2002.

HASWANI, Mariângela Furlan. **A comunicação do Estado democrático de direito na mobilização para a sustentabilidade.** GT ABRAPCORP 6 – Comunicação

pública, governamental e política. Disponível em:
http://www.abrapcorp.org.br/anais2008/gt6_furlan.pdf

HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação Pública: Bases e Abrangência**. São Paulo: Saraiva, 2013, 1ª Edição.

KEGLER, Jaqueline Quincozes da Silva. **A Comunicação Pública no Brasil: conceito e prática em construção**. Disponível em:
<http://www.abrapcorp.org.br/anais2008/gt6_quincozes.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2015.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.) **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Paulo: Difusão Editora, 2011, Série Pensamento e Prática, v. 4.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Governo, Imagem e Sociedade**. Coleção de Administração Pública, Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1988.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Uadson Ulisses Marques. **Stakeholders e as organizações**. Disponível em: <<http://www.fiescnet.com.br/senai/conhecimento/arquivos/anais/DraAline/STAKEHOLDERSEASORGANIZACOES.pdf>>. Acesso em: 20 de julho de 2015.

MATOS, Heloiza (org.). **COMUNICAÇÃO PÚBLICA: interlocuções, interlocutores e perspectivas organização**. – São Paulo: ECA/USP, 2013.

MATOS, Heloiza. **Comunicação Pública – Democracia e Cidadania: o caso do Legislativo**. Disponível em:
<<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/783e6552ae7775c83c58acadcbd0563e.pdf>>. Acesso em: 16 de julho de 2015.

MATOS, Heloiza. **Das relações públicas ao marketing público: (des) caminhos da comunicação governamental**. Disponível em: <<http://www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/projetosdepesquisa01/0078.htm>>. Acesso em: 1º de abril de 2015.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. **Gestão pública, comunicação e cidadania: O caso da Prefeitura Municipal de Campinas**. Trabalho apresentado no Núcleo de

Relações Públicas e Comunicação Organizacional, XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Belo Horizonte/MG, 02 a 06 de setembro de 2003.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

REGO, Francisco Gaudêncio Torquato. **Marketing político e governamental: um roteiro para campanhas políticas e estratégias de comunicação**. São Paulo: Summus, 1985.

REGO, Francisco Gaudêncio Torquato. **Tratado de Comunicação organizacional e política**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

ROCHA, José Cláudio. **A participação popular na gestão pública no Brasil**. Jus Navigandi, Teresina, Ano 16, nº. 2886, 27 de maio 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19205>>. Acesso em: 16 de junho de 2015.

SÁ, Aurea Regina de. **A divulgação da imagem de um Prefeito: o trabalho das Assessorias de Imprensa das Prefeituras da Região Metropolitana de Campinas**. 2005. Monografia (Aperfeiçoamento/Especialização em Comunicação Pública e Responsabilidade Social) - Faculdade Integrada Metropolitana de Campinas. Disponível em: <http://www.treinamentodemia.com.br/arquivos/pdfs/15_a_divulgacao_da_imagem_de_um_prefeito.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2015.

SANTOS JÚNIOR, Edson Gil. **A importância da comunicação na gestão pública e sua influência e relações com os interesses públicos, políticos e transparência governamental: o caso da prefeitura de Castro – Paraná**. Publ. UEPG Ci. Soc. Apl., Ponta Grossa, 20 (2): 193-202, jul/dez. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/sociais>>. Acesso em 14 de agosto de 2015.

SANTOS, Alba Conceição Marquez dos. **A Administração Pública gerencial**. Artigo apresentado em agosto/2003. Disponível em: <<http://www1.seplag.rs.gov.br/upload/AdministracaoPublicaGerencial.pdf>>. Acesso em 16 de julho de 2015.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCHAUN, Raimundo. **Comunicação, poder e democracia: uma revolução que se impõe no serviço público**. São Paulo: Instituto de Pesquisas de Comunicação Jornalística e Editorial – IPCje, 1986, 1ª Edição

SILVA, Heloíza Dias. **A comunicação na Administração Pública Federal: O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. São Paulo: Umesp, 2005. Dissertação de Mestrado.

SIMÕES, Marcos Mayo. **A importância dos conselhos na gestão democrática das políticas públicas**. Revista Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – TCMRJ. Ano XXVIII | N. 46 | Janeiro 2011 | P. 24 – 30.

VAZ, Jacques Chicourel Nunes; ROCHA; Vaneska Garrido. **Imagem das Instituições Públicas Brasileiras: A utilização da promoção como ferramenta para evitar sua deterioração**. Revista Gestão e Planejamento Ano 6 | Nº 12 | Salvador | jul./dez. 2005 | P. 53-70

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.