

Comunicação pública nos municípios brasileiros: canais, serviços e atendimento ao cidadão¹

Public communication in Brazilian municipalities: channels, services and citizen service

Comunicación pública en municipios brasileños: canales, servicios y atención al público



Ana Marusia Pinheiro Lima

- Doutora em Ciência Política, mestre em Comunicação e Arquiteta e Urbanista pela Universidade de Brasília (UnB)
- Publicitária pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB)
- Supervisora de Relacionamento e Participação da Câmara dos Deputados
- E-mail: anamarusia@gmail.com



Armando Medeiros de Faria

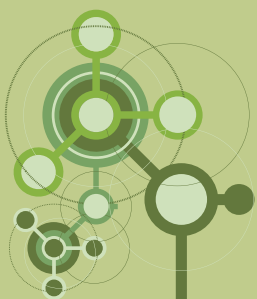
- Mestre em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP).
- Foi diretor de Comunicação e Marketing do Banco do Brasil, coordenador do núcleo de Comunicação Pública da Presidência da República e da Autoridade Pública Olímpica nos Jogos Rio-2016
- Vice-presidente da ABCPública
- E-mail: armandomedeirosfaria@gmail.com



Paulo Eduardo Palma Beraldo

- Jornalista formado pela Universidade Estadual Paulista (Unesp)
- Pós-graduado em Relações Internacionais pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP)
- Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP)
- E-mail: paulo.beraldo@usp.br

¹ Os autores agradecem aos pareceristas anônimos e aos revisores deste artigo, pelas ricas contribuições e pelos aperfeiçoamentos.



RESUMO

Como a administração pública municipal se comunica com os cidadãos? A partir dessa pergunta de pesquisa, este artigo apresenta um panorama dos serviços comunicacionais remotos oferecidos pelas prefeituras nos 5.570 municípios brasileiros, com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2019 e de outras investigações sobre uso da internet no país. O marco teórico estabelece um diálogo entre comunicação pública e municipalidade. São identificadas lacunas a serem enfrentadas pela administração pública na interface com a população.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA • ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL • PESQUISA MUNIC • CANAIS DE COMUNICAÇÃO • ATENDIMENTO AO PÚBLICO.

ABSTRACT

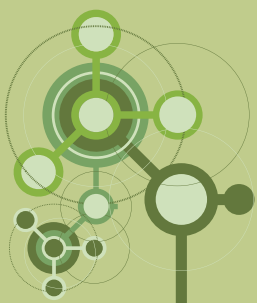
How does the municipal public administration communicate to citizens in Brazil? Based on this research question, this study overviews remote communicational services from the city halls in the 5,570 Brazilian municipalities following data from the Municipal Basic Information Survey in 2019 and other investigations about the use of internet in the country. It establishes a dialogue between public communication and the municipality. This study localizes gaps the public administration must address in its interface with the population.

KEYWORDS: PUBLIC COMMUNICATION • MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION • MUNIC SURVEY • COMMUNICATION CHANNELS • CITIZEN SERVICE.

RESUMEN

¿Cómo se comunica la administración pública municipal con los ciudadanos en Brasil? A partir de esta pregunta de investigación, este artículo presenta un panorama de los servicios comunicacionales remotos ofrecidos por las alcaldías de los 5.570 municipios brasileños, con datos de la Encuesta de Información Básica Municipal (Munic) de 2019 y otras investigaciones sobre el uso de Internet en el país. El marco teórico establece un diálogo entre la comunicación pública y el municipio. Se identifican brechas que la administración pública debe enfrentar en su interfaz con la población.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA • ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL • ENCUESTA MUNIC • CANALES DE COMUNICACIÓN • ATENCIÓN AL PÚBLICO.



INTRODUÇÃO

Este artigo parte do pressuposto de que a comunicação pública no âmbito municipal é de suma importância para a democracia, uma vez que a relação entre os cidadãos e o Estado se dá de maneira mais direta no local onde eles vivem. A partir de dados da oferta – e ausência – de serviços públicos comunicacionais remotos, oferecidos pelas prefeituras dos 5.570 municípios brasileiros, o estudo faz um paralelo com dados sobre o uso desses serviços.

Um dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2019, aponta que, apesar de cerca de 161,6 milhões de brasileiros com mais de dez anos usarem a internet e fazê-lo majoritariamente pelo celular (98% dos casos), apenas 35% das prefeituras brasileiras (1.948) disponibilizam serviços por dispositivos móveis. Esse exemplo demonstra um descompasso na adaptação das estruturas municipais às demandas e tecnologias contemporâneas.

O artigo apresenta quatro seções: *marco teórico*, que estabelece um diálogo com referências sobre comunicação pública e municipalidade; *metodologia*, em que a Munic/2019 é posta em perspectiva com outras investigações: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC Domicílios) e DataReportal Brazil; levantamento das *estruturas de atendimento ao público*: canais, meios, informações e serviços públicos de comunicação (incluindo formas de solicitação e acompanhamento pelos cidadãos), e as correspondências pelo ponto de vista do cidadão – se ele usa tais estruturas, efetiva ou potencialmente, e como as avalia; e *discussão* sobre a oferta e a qualidade dos serviços municipais, com o suporte da comunicação pública, que não se restringe apenas à esfera administrativa, mas está ligada aos princípios constitucionais e democráticos do país (Mourão, 2010; Nunes; Serrano, 2019). Procura-se, assim, identificar oportunidades para aprimorar a transparência e a eficiência em sua prestação, promovendo maior inclusão e participação dos cidadãos na vida política e social do município, com vistas a fortalecer a democracia.

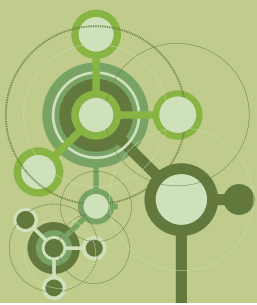
COMUNICAÇÃO PÚBLICA E MUNICIPALIDADE

A comunicação pública é um conceito em construção no Brasil. Costuma-se adotar a definição dada por Pierre Zémor. Para ele, a comunicação pública preocupa-se com a legitimidade do interesse dos cidadãos e contempla responsabilidades e missões das autoridades, sujeitas às regras constitucionais e legais. Define-se como: “a comunicação formal que tende ao intercâmbio e compartilhamento de informações de utilidade pública, bem como à manutenção dos laços sociais, e cuja responsabilidade cabe a instituições ou organizações públicas com missão de interesse coletivo” (Zémor, 2007, p. 6).

Entre os princípios de atuação, estão: a dupla responsabilidade de comunicadores públicos perante a autoridade pública de seu local de trabalho e os cidadãos; o diálogo com os públicos; e a tempestividade para tomadas de decisões, com esclarecimentos para reduzir incompreensões, disputas e conflito. Preserva-se o uso de recursos públicos (Zémor, 2007).

Após revisão bibliográfica de autores em diversos países, Koçouski (2012, p. 92) apresenta o seguinte conceito para comunicação pública:

estratégia ou ação comunicativa que acontece quando o olhar é direcionado ao interesse público, a partir da responsabilidade que o agente tem (ou assume) de reconhecer e atender o direito dos cidadãos à informação e participação em assuntos relevantes à condição humana ou vida em sociedade. Ela tem como objetivos promover a cidadania e mobilizar o debate de questões afetas à coletividade, buscando alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos.



Um ganho para a consolidação da comunicação pública foi a fundação, em 2016, da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública). A entidade considera os cidadãos como foco e pilar central, cabendo à administração pública prestar contas e garantir a informação como direito social e instrumento de fortalecimento da cidadania. Pelo *Guia de comunicação pública* (Medeiros; Chirnev, 2021), o poder público tem a obrigação de elaborar formas de a comunidade poder reivindicar seus direitos, debater e opinar sobre suas demandas, fiscalizar as ações das organizações, pedir informações e exigir cumprimento de deveres do Estado.

A interface mais direta entre os cidadãos e as políticas públicas ocorre no município. Em consonância com esse entendimento, a Constituição de 1988 elevou o patamar dos municípios, em resposta à luta por autonomia na estrutura estatal brasileira, que ao longo de cinco séculos alternou movimentos de ampliação do poder municipal com ciclos de redução (Nunes; Serrano, 2019). A Carta valoriza as instituições políticas municipais como pilares para o desenvolvimento da democracia no Brasil, estabelecendo o município como aliado e vetor da participação dos cidadãos (Mourão, 2010).

Conforme destacam Sarlet e Molinaro (2014, p. 37), é fundamental que haja debate público e mobilização da sociedade civil para que as normas sejam efetivas, caso contrário “podem converter-se em ‘letra morta’, e os princípios que as motivam podem ser suplantados por interesses menos democráticos”. Para eles,

a liberdade de informação e os correlatos direitos à informação e de acesso à informação, além de direitos humanos e fundamentais de alta relevância, representam técnicas democráticas de alta densidade na conformação das relações humanas numa determinada comunidade política e social. (Sarlet; Molinaro, 2014, p. 37)

Com as novas formas de governança e os desafios do atual ambiente de inovações tecnológicas aceleradas, o Executivo municipal segue hoje pressionado pela exigência de ofertar, em diferentes modais, a comunicação útil para a população ter acesso a direitos e serviços públicos (Sarlet; Molinaro, 2014).

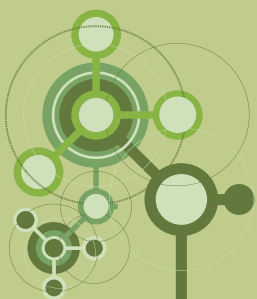
A presença pública nas mídias indica uma primeira abertura para promover a interação entre o Estado e os cidadãos, no âmbito da municipalidade. A partir dela, é possível identificar (ou não) a qualidade dessa interação e se as estratégias e os processos da comunicação pública se estabelecem de fato, desde a produção de conteúdos ao fluxo de informações, sobretudo se for contemplado o ponto de vista dos munícipes como parâmetro para avaliar suas interlocuções com o Poder Público.

Em síntese, este artigo busca oferecer um mapeamento da presença pública das prefeituras brasileiras nas mídias, com dados de diversas pesquisas sobre a disponibilização de canais de serviços e seus usos pela população, descritas na seção metodológica. Esse é o ponto de partida para uma discussão maior, ou seja, se essa presença se concretiza em comunicação pública, conforme literatura aqui apresentada: pautada no interesse coletivo, na garantia do exercício da cidadania e no diálogo social.

METODOLOGIA

Este artigo trabalha com a Pesquisa Munic/2019, com dados sobre os serviços de comunicação e informação das prefeituras brasileiras, em perspectiva com a Pnad, a TIC Municípios e o DataReportal/2019, sobre o comportamento dos cidadãos.

As metodologias de cada uma (Quadro 1) são diferentes, não permitindo o cruzamento dos dados, e sim um paralelo para melhor compreensão da efetividade do que o Estado pode oferecer à população.



O exame do módulo “Comunicação e Informática”¹ da Munic/2019 focou nas informações sobre: atendimento ao público; atividades e perfis das prefeituras nas plataformas digitais; comunicações da prefeitura por celular; formas de solicitação e de acompanhamento de serviços públicos pelos cidadãos; e conteúdo na página oficial na internet.

Quadro 1: Metodologias das pesquisas adotadas no artigo

Pesquisa	Realização	Periodicidade	Coleta	Unidade	Objeto
Munic	IBGE	Anual, desde 1999	Censitária	5.570 ² prefeituras	Estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas
PNAD	IBGE	Anual, com indicadores trimestrais, desde 2012	Amostral	Domicílios	Indicadores da força de trabalho e temas suplementares (como o Módulo de TIC)
TIC Domicílios	Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) ³	Anual, desde 2005	Amostral	Domicílios	Mapeamento do acesso às TIC nos domicílios do país e formas de uso por indivíduos de dez anos de idade ou mais
DataReportal	Kepios, HootSuite e We are Social	Anual	Dados extensivos	230 países, englobando o Brasil	Dados de acesso à internet e às redes sociais, entre outros

Fonte: Elaboração própria, com dados da Munic (IBGE, 2019), PNAD (IBGE, 2024), TIC Domicílios (Cetic.br, 2020) e DataReportal (2019).

A partir dos aspectos conceituais da comunicação pública, a comparação dos dados das pesquisas resultou em quatro eixos de análise: (1) canais disponíveis pelas prefeituras, com destaque para o crescimento da internet e seu uso pela população (faixa etária, finalidades de acesso, tempo diário, uso do governo eletrônico); (2) funcionalidades dos canais (sites; comunicações pelo celular; e contas nas redes sociais, incluindo plataformas mais usadas pelas prefeituras e pelos cidadãos); (3) atendimento ao público; e (4) avaliação dos serviços pelos cidadãos. A seção seguinte detalha esses quatro eixos.

ESTRUTURAS DE COMUNICAÇÃO NAS PREFEITURAS DO BRASIL

A Munic/2019 concentra-se nos canais remotos disponíveis⁴ e os serviços neles oferecidos, com destaque para o atendimento. De modo complementar, este artigo traz alguns dados sobre como o cidadão usa e avalia esses serviços.

Canais disponíveis

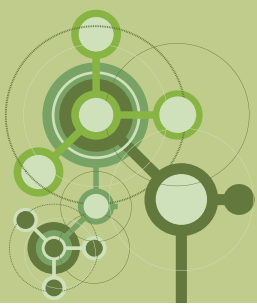
Segundo a Munic/2019 (IBGE, 2019), nas prefeituras brasileiras, para além do atendimento presencial, as principais formas de atender os cidadãos são: publicação de informações em site/portal na internet (89%); e existência de um telefone geral (86%).

1 Com apoio de Gabriel Coelho Squeff, do Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (Ipea) e da ABCPública.

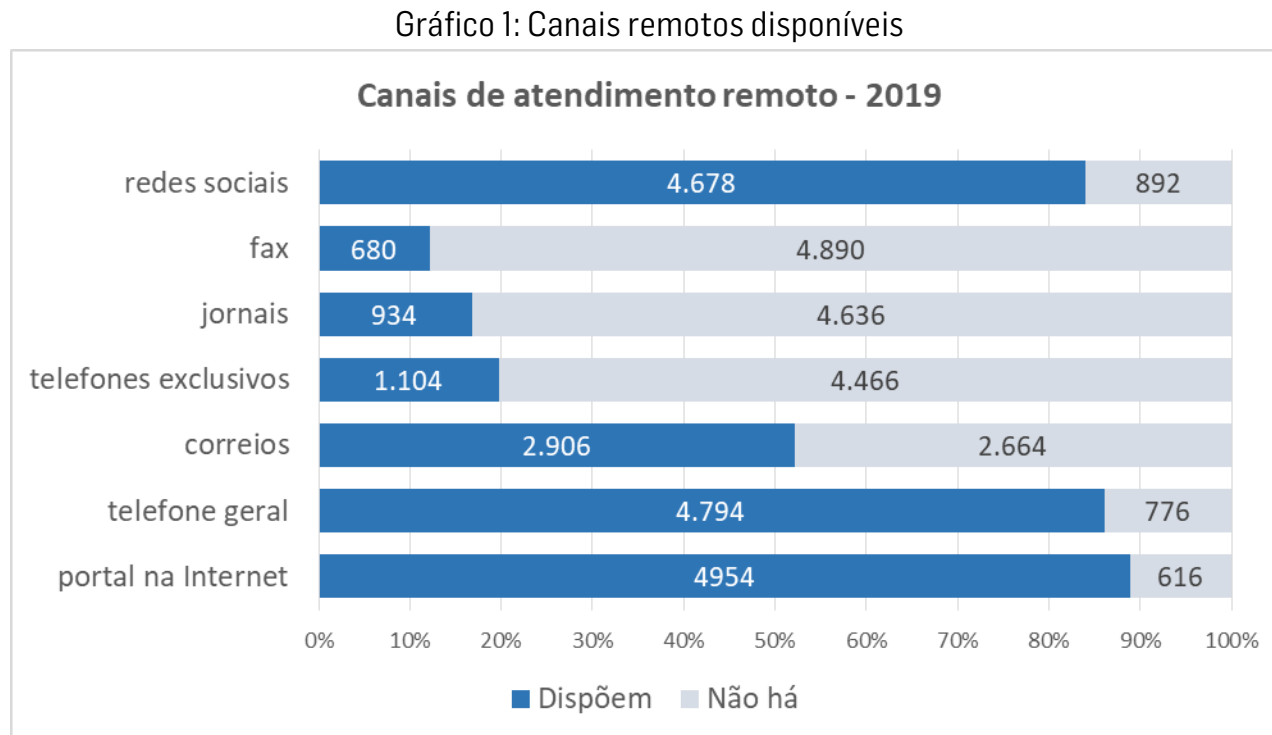
2 O Distrito Federal e Fernando de Noronha, em Pernambuco, são tratados como municípios.

3 O Cetic.br integra o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, ligado ao Comitê Gestor da Internet do Brasil. A TIC Domicílios tem apoio do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, IBGE, Ipea e outros setores.

4 A pesquisa não trabalha com a comunicação em massa (televisão, rádio), publicidade e eventos.

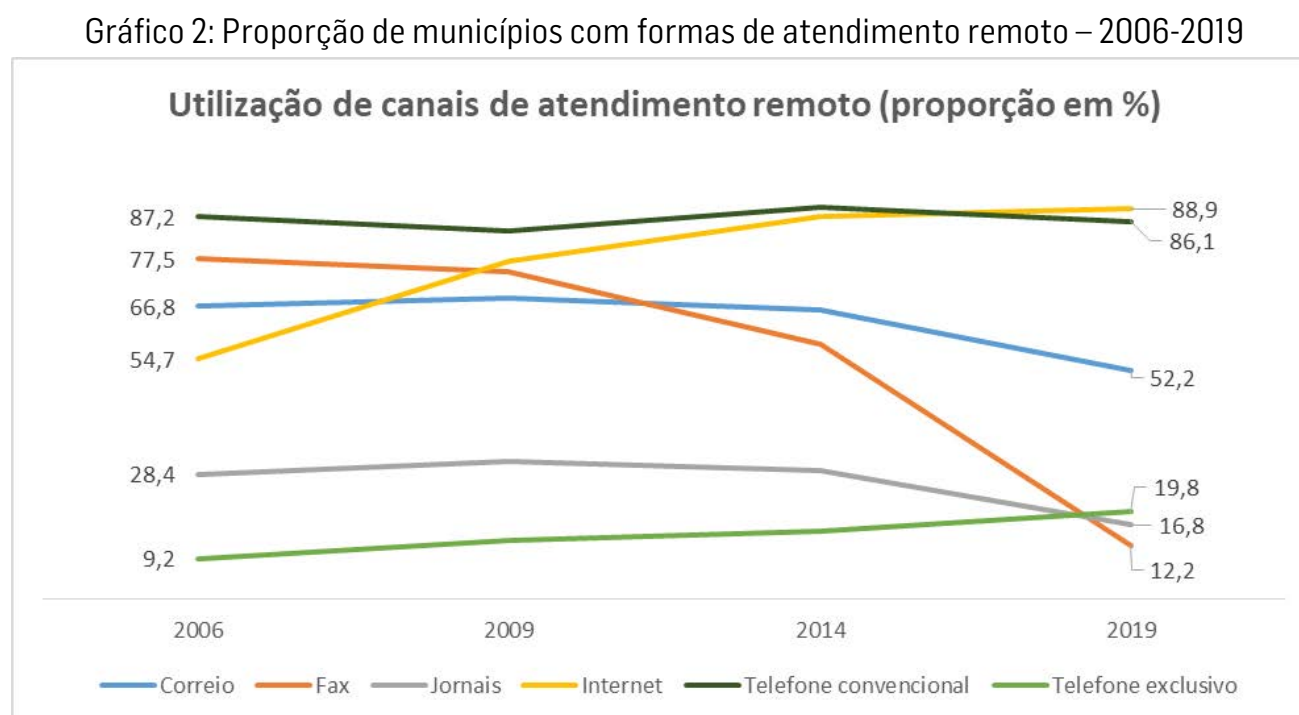


O Gráfico 1 apresenta os números absolutos e as proporções de cada canal (redes sociais, fax, jornais⁵, telefones exclusivos, correios, telefone geral e portal na internet).



Fonte: Elaboração própria, com dados da Munic (IBGE, 2019).

Desde 2006, dados do IBGE já mostravam crescimento importante da presença dos municípios brasileiros com página na internet⁶ (Gráfico 2). Eram 54,7% dos municípios, chegando a 88,7%, em 2014 e, em 2019, a pesquisa já mostrava que apenas 1% dos municípios não tinham página online (Perfil, 2020, p. 24).

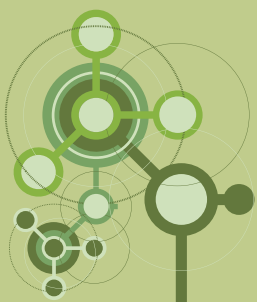


Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE (2020).

A escolha da internet como canal prioritário, a partir de 2019, reflete um movimento do acesso e do uso cada vez mais frequente desse canal, por parte dos cidadãos, segundo outras investigações: a PNAD Contínua; o DataReportal Brazil; e a TIC Domicílios.

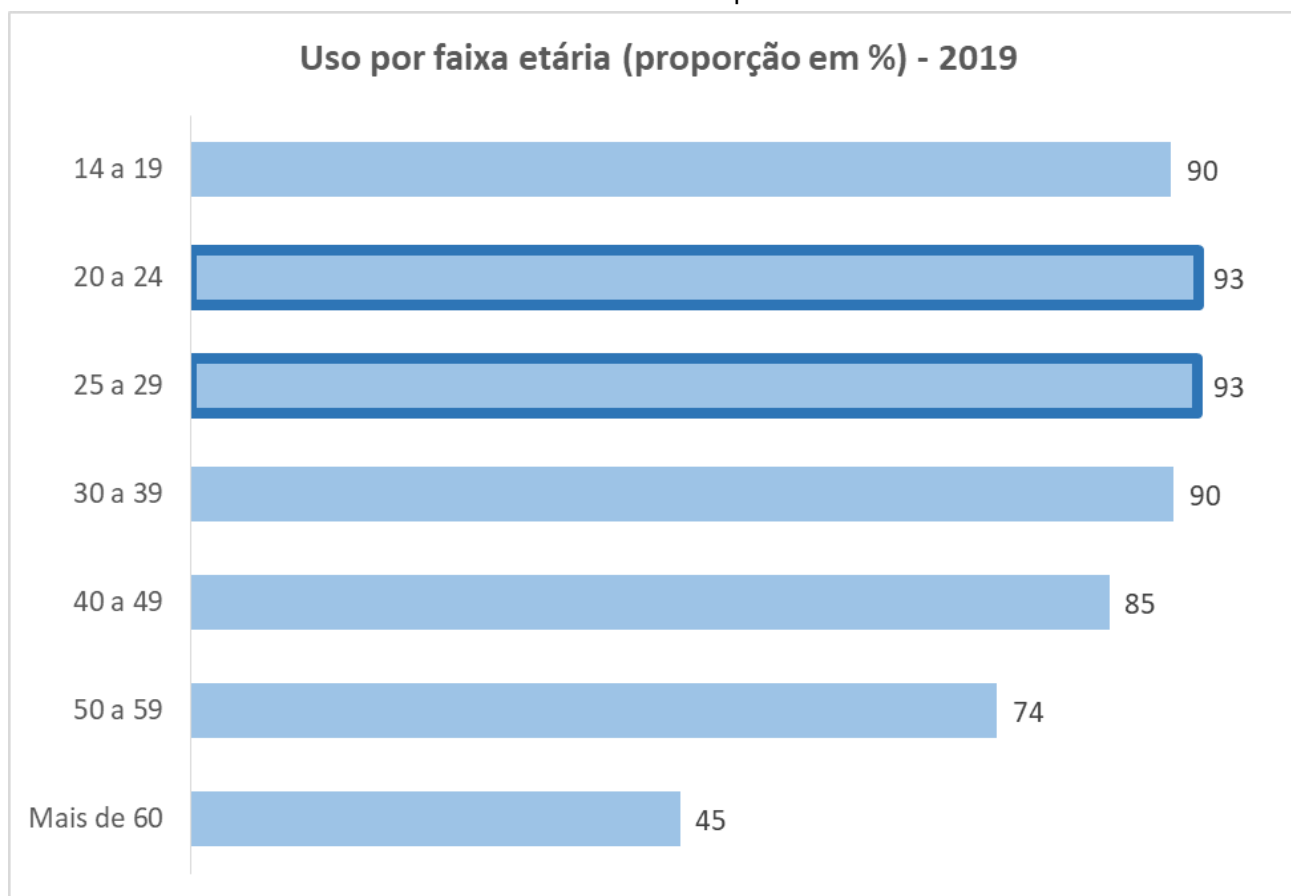
⁵ Os autores não identificaram como se dava o atendimento remoto aos cidadãos por meio de jornais.

⁶ Não constam dados de redes sociais dessa fonte.



Segundo a PNAD Contínua/2019, cerca de 79% da população brasileira faz uso da internet. As pessoas entre 20 e 29 anos são as que mais a acessam (Gráfico 3).

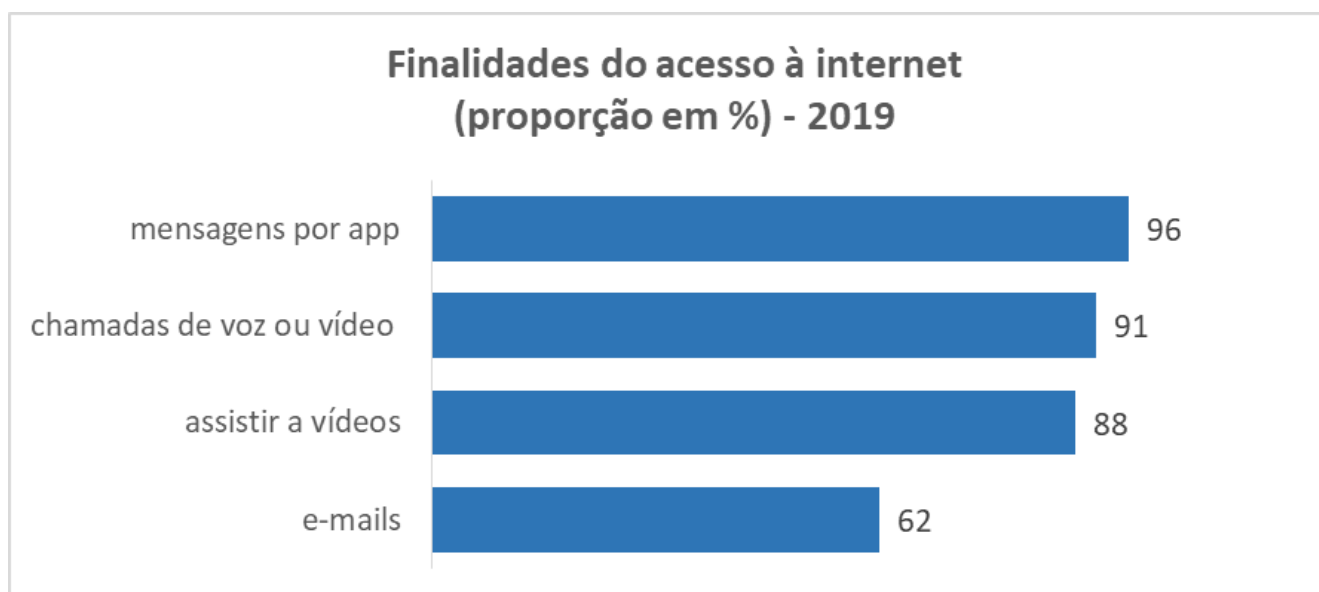
Gráfico 3: Uso da internet por faixa etária



Fonte: Elaboração própria com dados da PNAD/2019 (IBGE, 2021)

As finalidades de acesso por parte dos cidadãos estão no Gráfico 4. A interação pessoal aparece entre os usos mais frequentes (mensagens e chamadas).

Gráfico 4: Finalidades do acesso à internet



Fonte: Elaboração própria com dados da PNAD/2019 (IBGE, 2021)

De acordo com o DataReportal (2019), o tempo médio de conexão das pessoas na internet, por dia, chega a quase nove horas e meia, sendo que a utilização de redes sociais e de plataformas de streaming de vídeo empatam em cerca de três horas e meia (Gráfico 5):

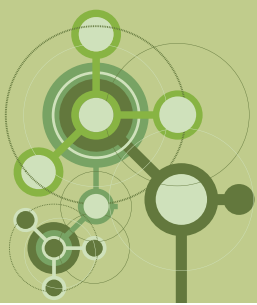
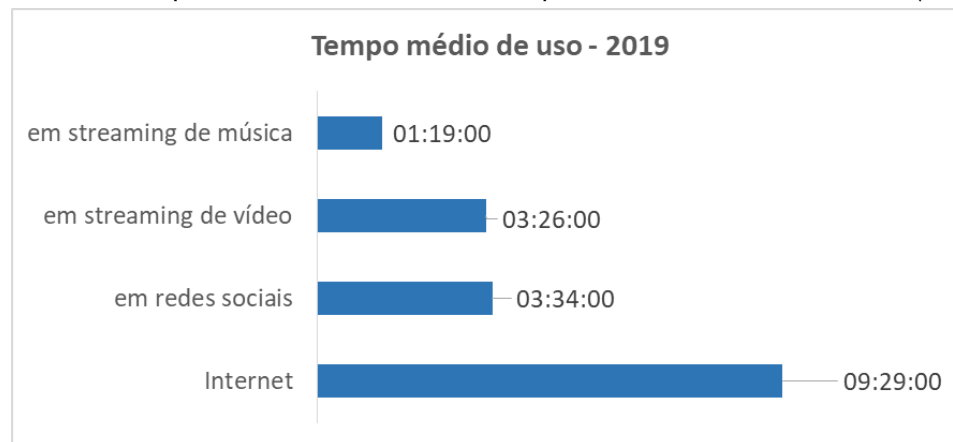


Gráfico 5: Tempo médio de uso diário das pessoas na internet, Brasil (horas)



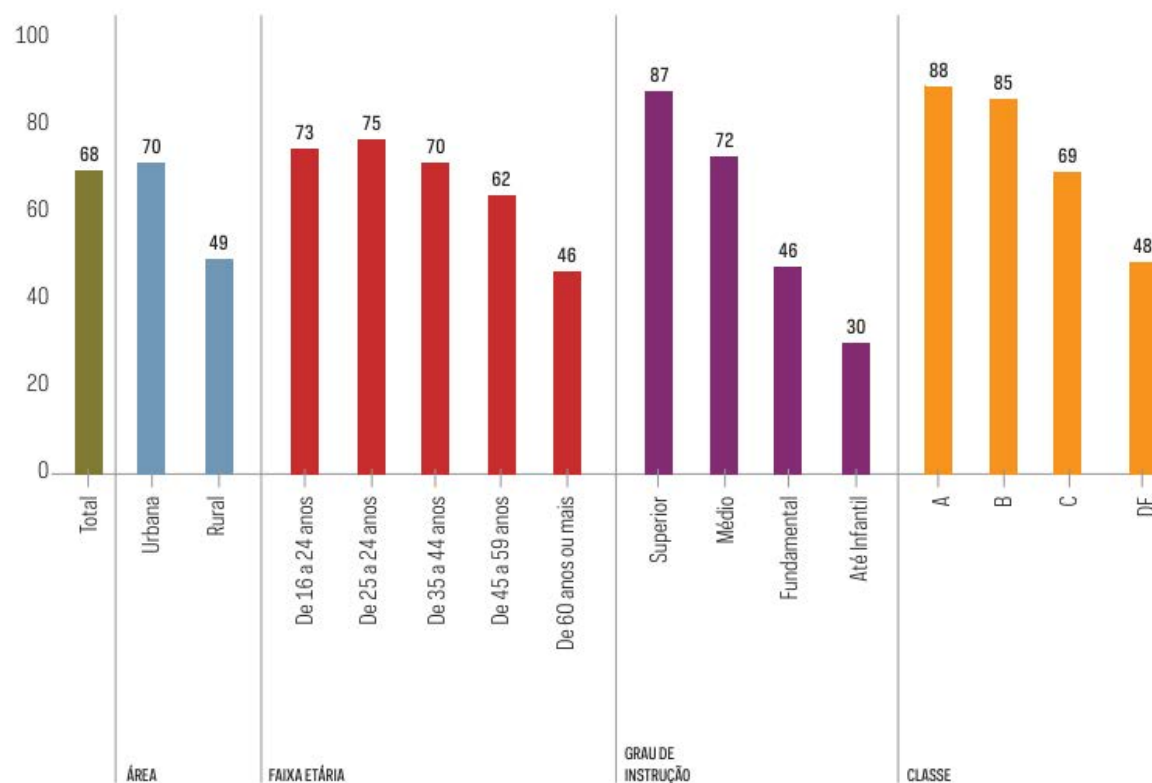
Fonte: Elaboração própria com dados do DataReportal (2019).

A PNAD Contínua e o DataReportal Brazil não discriminam o conteúdo específico de serviços de governo eletrônico. A utilização desses serviços é objeto da TIC Domicílios. Ressalte-se que os dados se referem a todas as esferas e instâncias de governo, e não somente ao Poder Executivo Municipal, foco da Munic. No entanto, a TIC Domicílios 2019 ajuda a oferecer um panorama para compreensão dos dados deste artigo. Segundo ela, "apesar do avanço na oferta de serviços de governo eletrônico, as parcelas mais vulneráveis da população – justamente as que poderiam ser beneficiadas fortemente com o acesso on-line a serviços públicos relacionados a direitos e ao bem-estar – tiveram menor acesso a eles" (Cetic.br, 2020, p. 76).

O Gráfico 6 mostra que o acesso aos serviços do governo é menor nas áreas rurais, e para pessoas mais idosas⁷, com grau de instrução menor e de classes mais baixas.

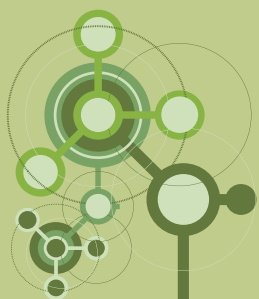
Gráfico 6: Proporção de utilização do governo eletrônico
USUÁRIOS DE INTERNET QUE UTILIZARAM GOVERNO ELETRÔNICO NOS ÚLTIMOS 12 MESES, POR ÁREA, FAIXA ETÁRIA, GRAU DE INSTRUÇÃO E CLASSE (2019)

Total de usuários de Internet com 16 anos ou mais (%)



Fonte: TIC Domicílios, 2019 (Cetic.br, 2020, p. 67).

⁷ A metodologia de faixa etária é distinta para a PNAD e a TIC Domicílios.



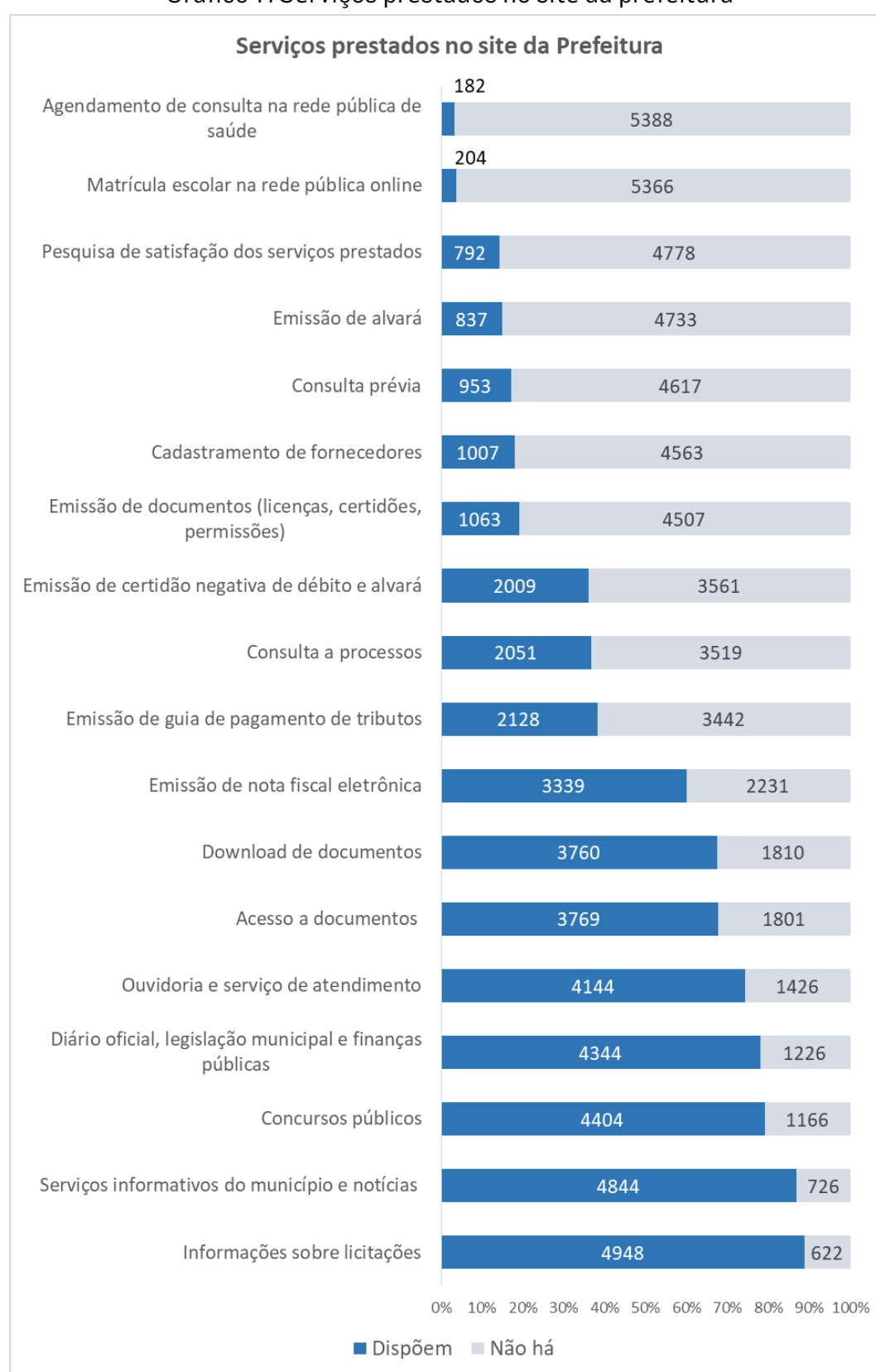
Funcionalidades dos canais

Além da abertura de canais de comunicação remotos, a Munic/2019 traz dados sobre funcionalidades e serviços prestados em alguns deles: páginas na internet, telefones celulares e contas em redes sociais.

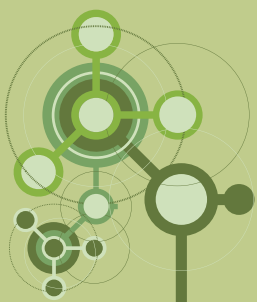
Páginas na internet

A página oficial na internet tem sido o canal mais presente nas prefeituras, segundo a Munic (IBGE, 2019). Notícias e informações sobre licitações e concursos públicos são os serviços mais disponibilizados, constando em mais de 80% dos sites (Gráfico 7).

Gráfico 7: Serviços prestados no site da prefeitura



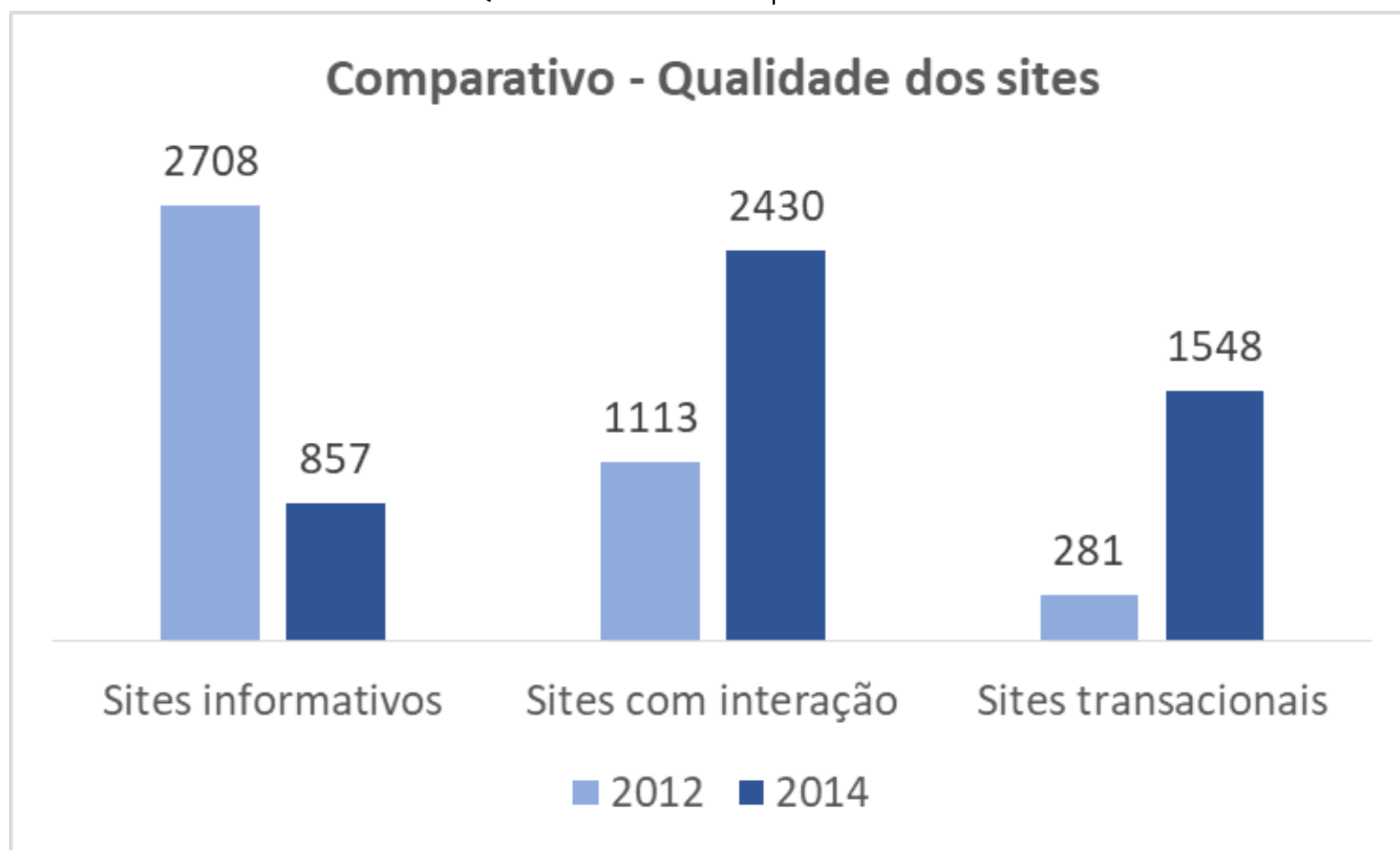
Fonte: Elaboração própria, com dados da Munic (IBGE, 2019).



Para além dos serviços prestados, a Munic/2019 levanta a acessibilidade das informações publicadas. Há portais da transparência em 99% dos municípios (5.526), mas apenas 17% contam com portais com dados abertos (958) – proporção que sobe para 44% nos municípios com mais de 500 mil habitantes.

Outro ponto da análise de pesquisas anteriores (Munic 2012 – IBGE, 2013; e 2014 – IBGE, 2015) é a qualidade dos sites, ainda que não com os mesmos dados oferecidos em 2019. Segundo o IBGE (2013, p.54), uma página informativa disponibiliza um portal que não permite interação, funcionando unicamente como fonte de informação; a página interativa é fonte de informação e permite receber informações e dados por parte de cidadãos, empresas ou outros órgãos; e a página transacional é fonte de informação, recebe informações e dados por parte de cidadãos, empresas ou outros órgãos e também troca de valores como pagamento de contas e impostos, entre outros. Nesse sentido, a realidade começa a mudar para melhor, com crescimento dos sites interativos e transacionais (Gráfico 8).

Gráfico 8: Qualidade dos sites das prefeituras – 2012 e 2014



Fonte: Elaboração própria, com dados da Munic 2012 e 2014 (IBGE, 2013; 2015).

Telefone celular

Entre os dados da Munic/2019, está a comunicação por celulares nas prefeituras. No âmbito nacional, o número que mais chama atenção é o da inexistência: 65% das cidades brasileiras (3.622) não disponibilizaram serviços por celular; ou seja, o canal está presente em cerca de um terço delas (35%).

Esses números estão em descompasso com o comportamento do cidadão brasileiro. Em 2019, há mais aparelhos celulares registrados (cerca de 215 milhões) que habitantes no país (211 milhões) (DataReportal, 2019). E estes utilizam majoritariamente o telefone celular para acessar a internet, de acordo com a PNAD/2019 (IBGE, 2021) (Gráfico 9).

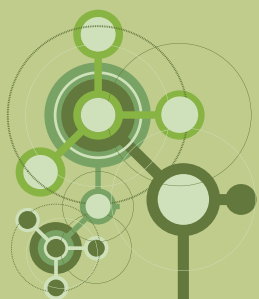
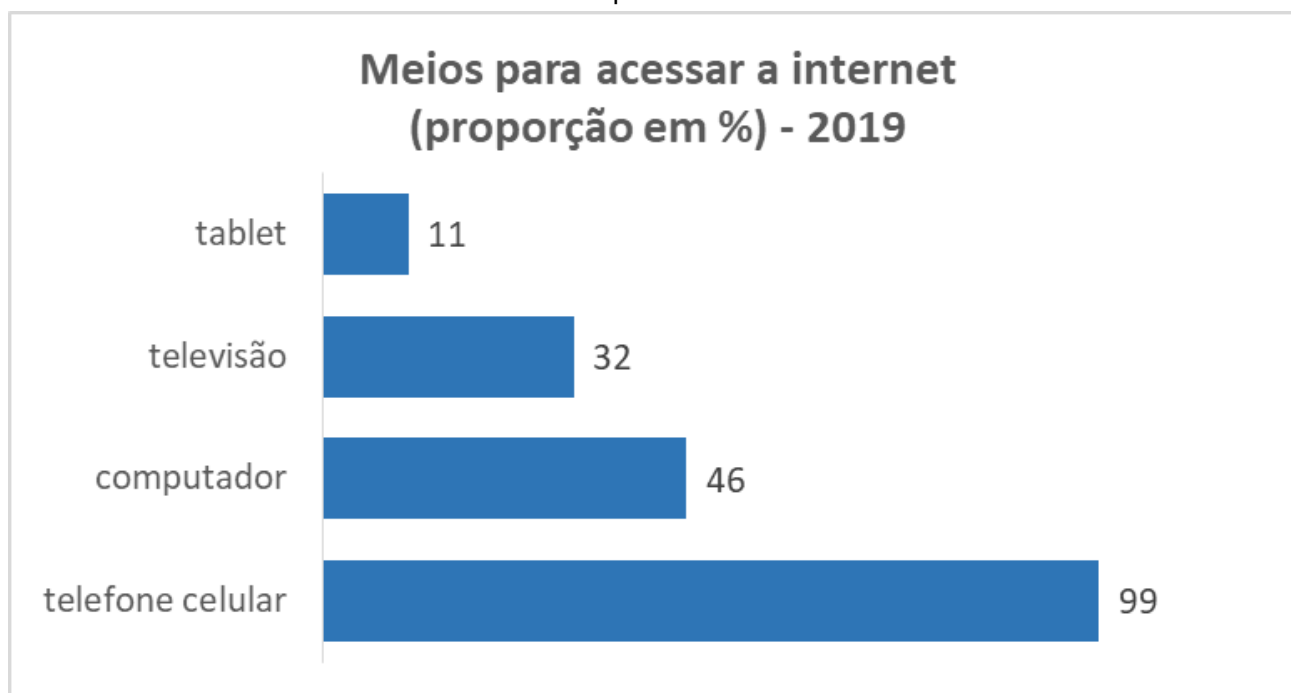


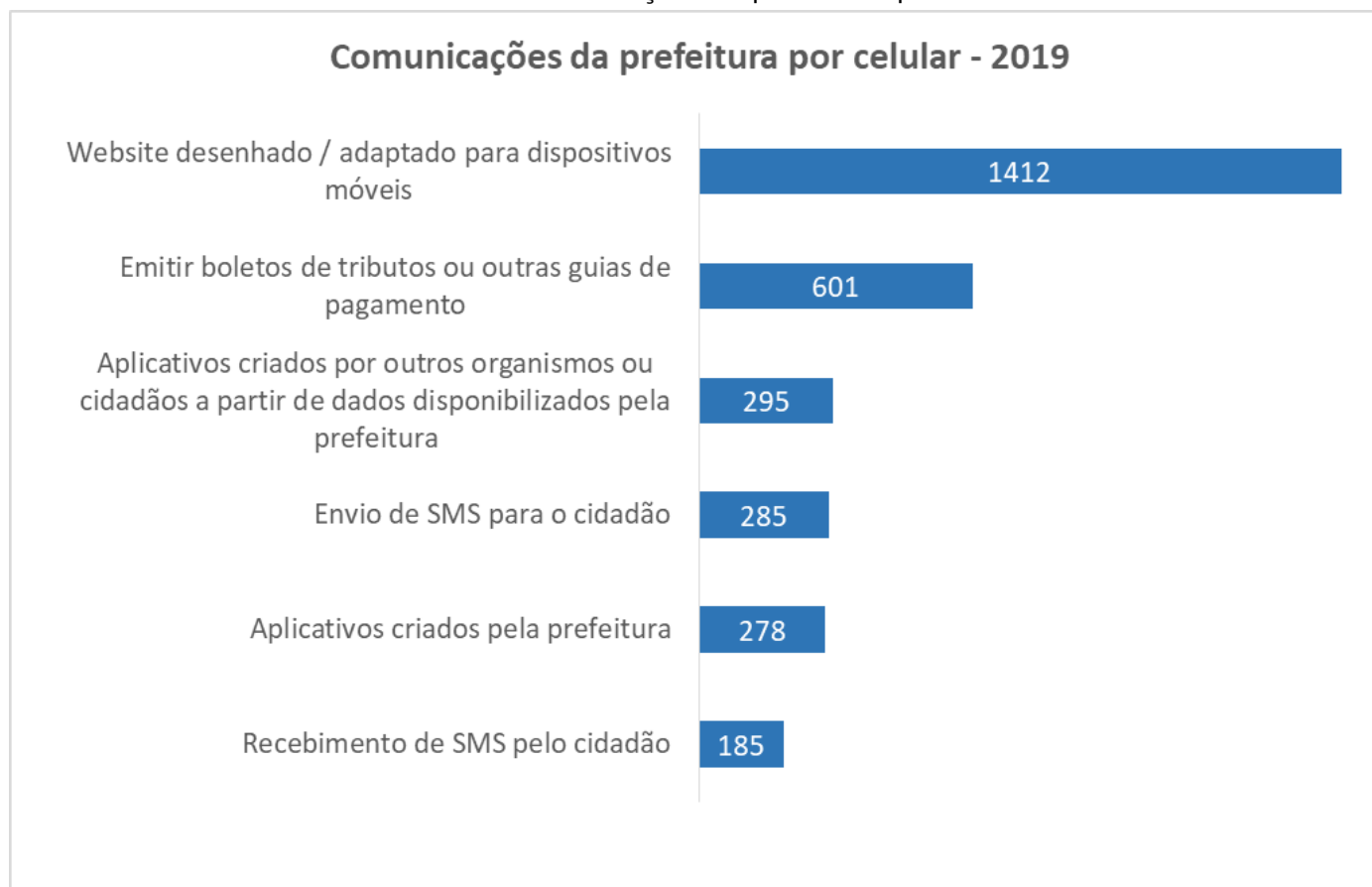
Gráfico 9: Meios para acessar a internet



Fonte: Elaboração própria com dados da PNAD/2019 (IBGE, 2021).

Com relação às cidades que têm comunicação por aparelhos celulares, a Munic/2019 mostra que os principais serviços oferecidos são os que constam do Gráfico 10.

Gráfico 10: Comunicações da prefeitura por celular



Fonte: Elaboração própria com dados da Munic (IBGE, 2019).

Redes sociais

Cada vez mais, as redes sociais integram o cotidiano dos cidadãos, movimento acompanhado pelas prefeituras ao abrir contas nas plataformas, para divulgar notícias, serviços ou campanhas (IBGE, 2019) (Gráfico 11).

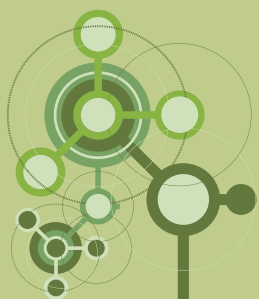
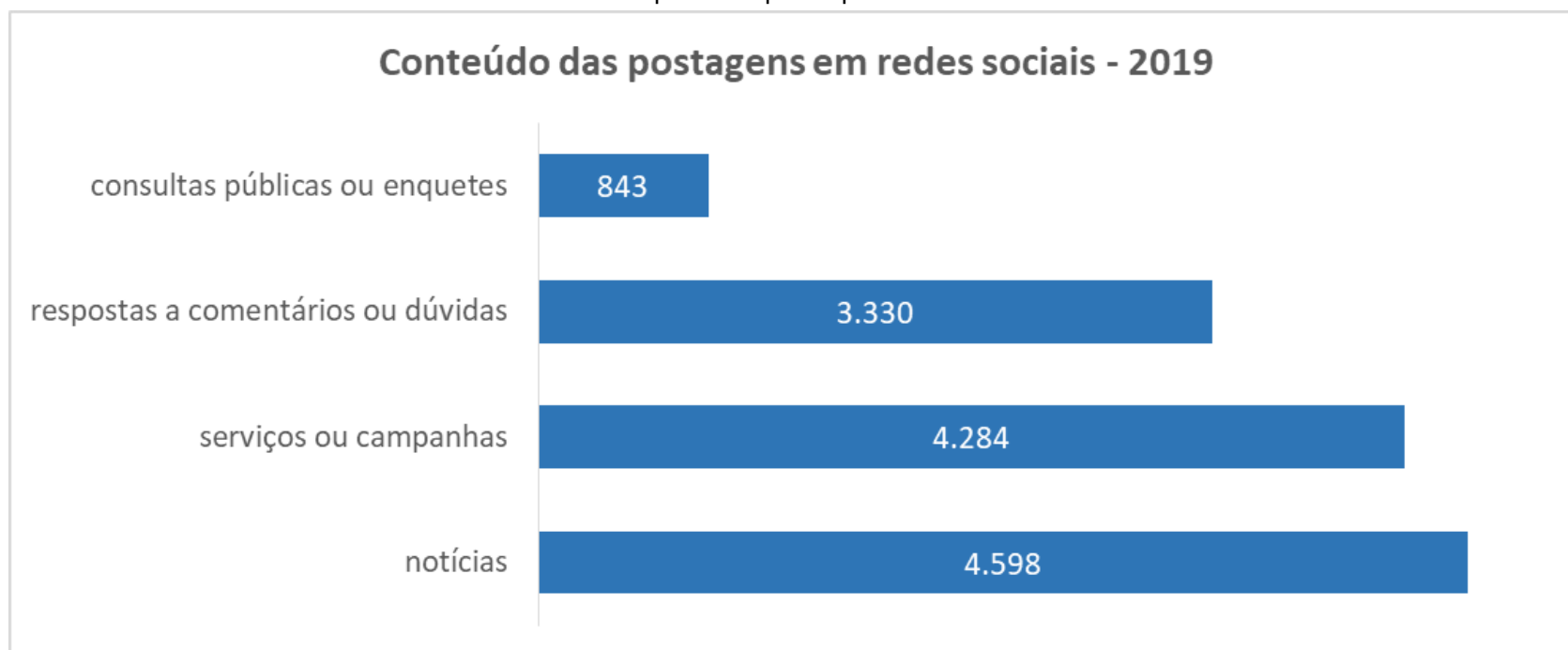


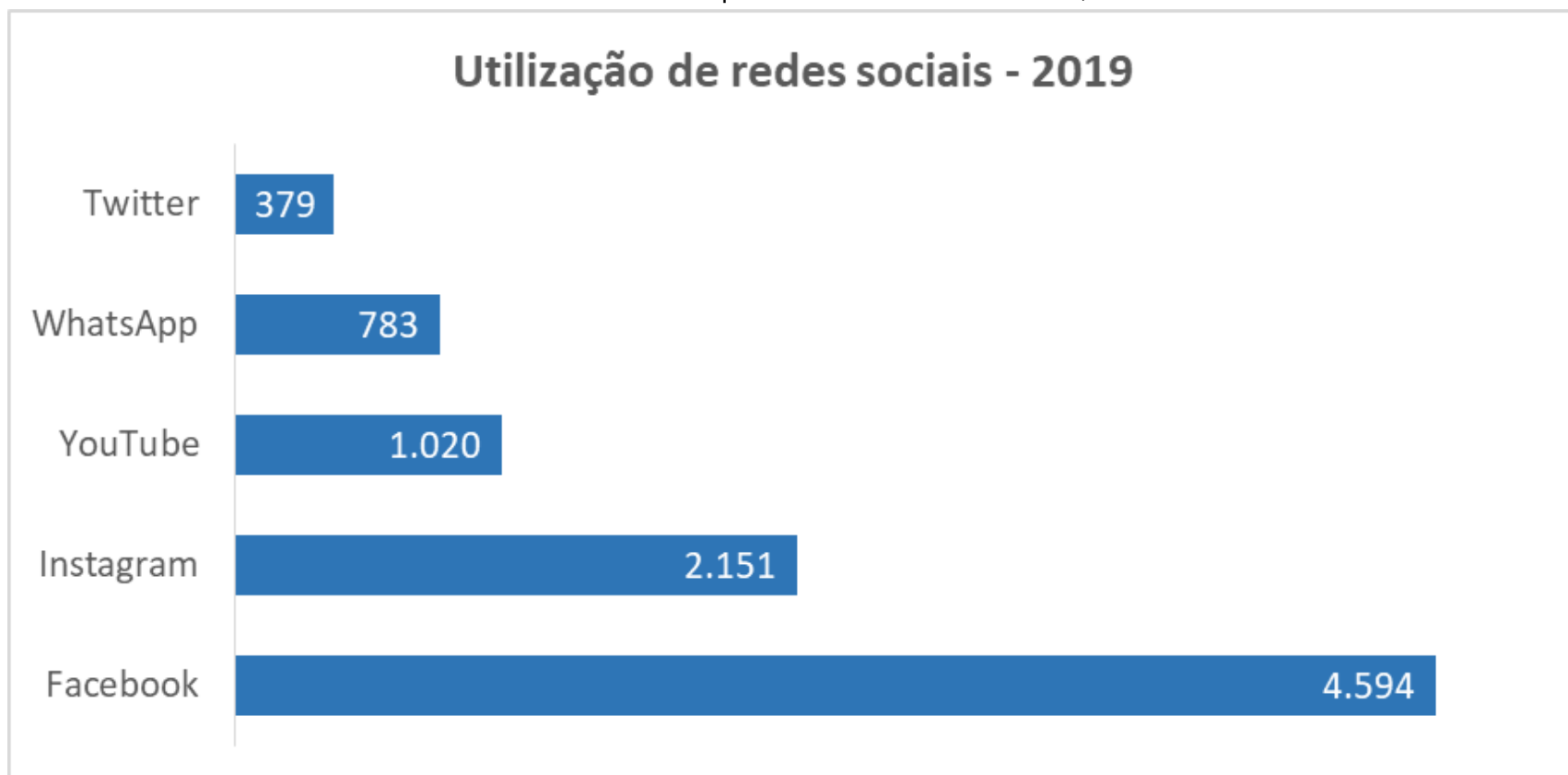
Gráfico 11: Conteúdo postado pelas prefeituras em redes sociais



Fonte: Elaboração própria com dados da Munic (IBGE, 2019).

Cerca de 84% das prefeituras brasileiras têm contas em redes sociais (4.678). O Gráfico 12 mostra as plataformas mais utilizadas (IBGE, 2019).

Gráfico 12: Contas das prefeituras em redes sociais, 2019



Fonte: Elaboração própria com dados da Munic (IBGE, 2019).

Facebook, Instagram, YouTube e WhatsApp são as plataformas com maior número de contas de prefeituras, quantitativo que condiz com o respectivo número de membros que elas têm no Brasil, de acordo com DataReportal (2019) (Gráfico 13), ainda que ocupem posições diferentes no ranking.

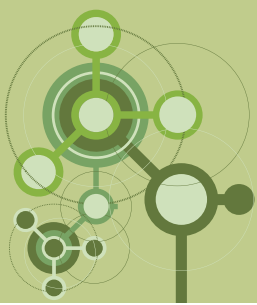
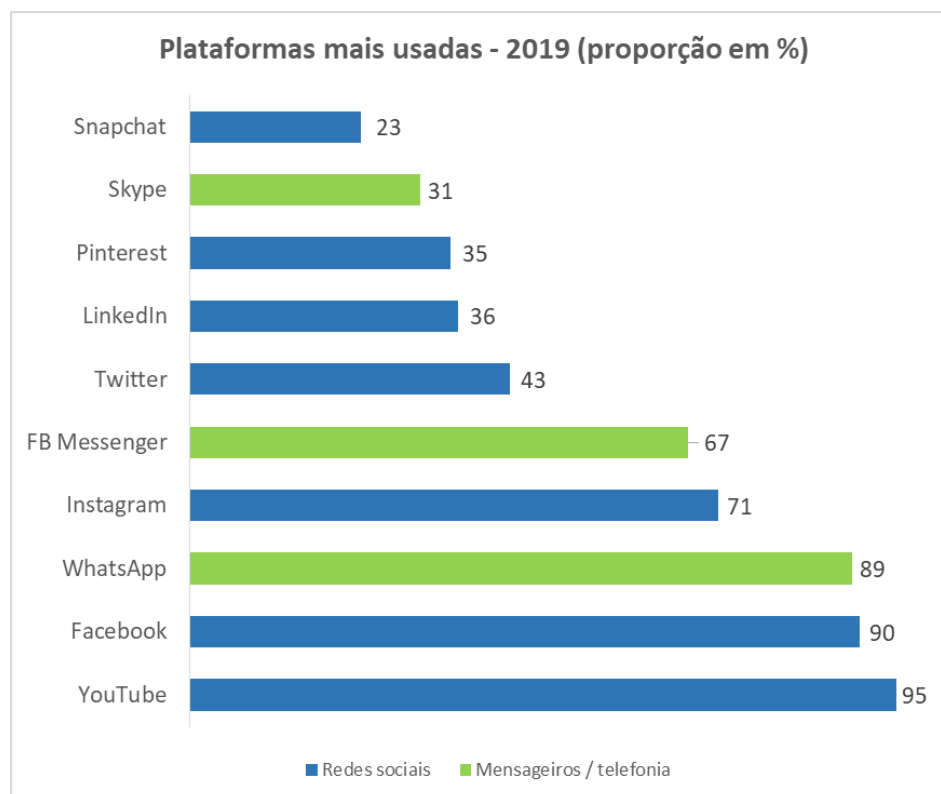


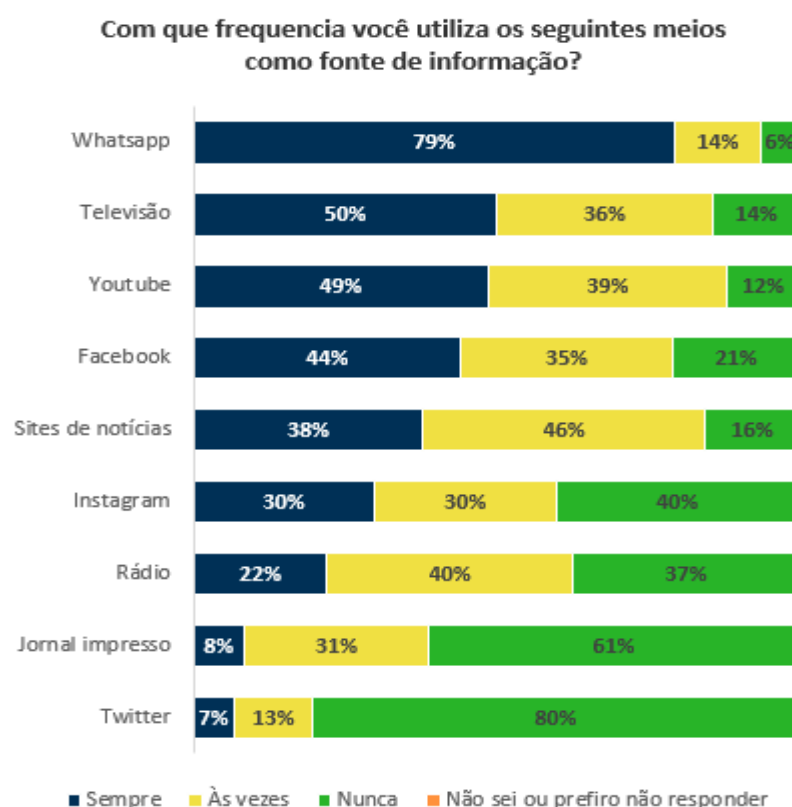
Gráfico 13: Plataformas com mais membros no Brasil



Fonte: Elaboração própria com dados do DataReportal (2019).

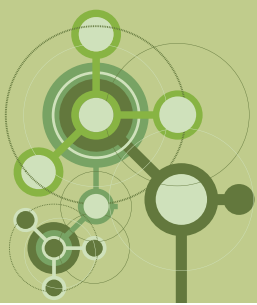
As quatro plataformas também aparecem como os meios mais utilizados pelos cidadãos para obter informações (não necessariamente comunicação pública), na pesquisa nacional “Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade na Internet”⁸, de 2019 (Gráfico 14), desconsiderando-se outros canais (televisão, rádio e jornal impresso e online).

Gráfico 14: Com que frequência você utiliza os seguintes meios como fonte de informação?



Fonte: Instituto de Pesquisa DataSenado (2019, p. 3).

⁸ Realização: DataSenado em parceria com as Ouvidorias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.



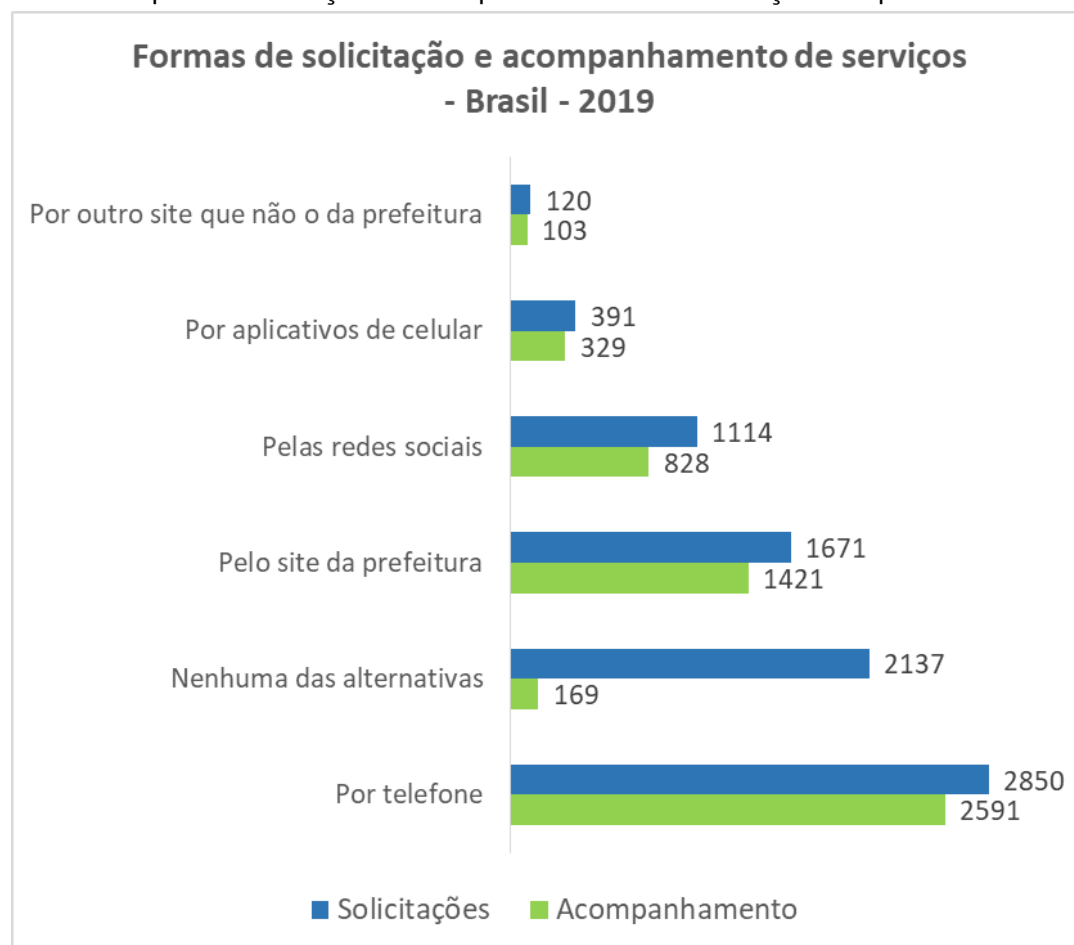
Chama-se atenção para faixa etária (visto no Gráfico 6). Segundo a pesquisa, quanto mais alta a faixa de idade, maior o percentual de entrevistados que respondem utilizar sempre televisão como fonte de informação. Por outro lado, para o Instagram e Youtube, o padrão é inverso: quanto mais baixa a faixa de idade, maior o percentual de entrevistados que respondem utilizar sempre essas redes sociais como fonte de informação (Instituto de Pesquisa DataSenado, 2019, p. 3).

Atendimento ao público

A seção anterior enumerou alguns serviços prestados pelas prefeituras em diferentes canais. Esta seção detalha os dados de atendimento, o serviço mais característico da comunicação com o público, porque a iniciativa parte do cidadão. E, nesse escopo, destaca-se o direito de acesso à informação.

A internet é o canal mais disponibilizado pelas prefeituras, mas, no que tange especificamente à solicitação e ao acompanhamento de serviços públicos no Brasil, o destaque fica para o telefone, presente em 2.850 das cidades nas solicitações (51%) e em 2.591 para acompanhamentos (46%), de acordo com a Munic/2019 (Gráfico 15).

Gráfico 15: Meios para solicitação e acompanhamento de serviços nas prefeituras brasileiras



Fonte: Elaboração própria com dados da Munic (IBGE, 2019).

Avaliação dos serviços pelos cidadãos

A disponibilidade de canais, informações e serviços não significa uso efetivo, principalmente quando o cidadão encontra dificuldades para acessá-los ou problemas no atendimento.

A TIC Domicílios 2019 aponta os motivos alegados pelas pessoas para não usarem o governo eletrônico (não somente referente à prefeitura, mas também a outros serviços municipais, estaduais e federais e de outros poderes) (Gráfico 16). A preferência pelo serviço presencial faz com que algumas pessoas considerem desnecessário ter sua versão online.

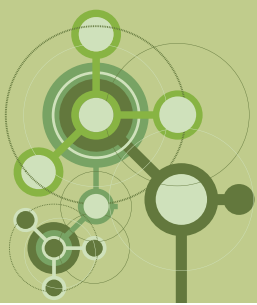
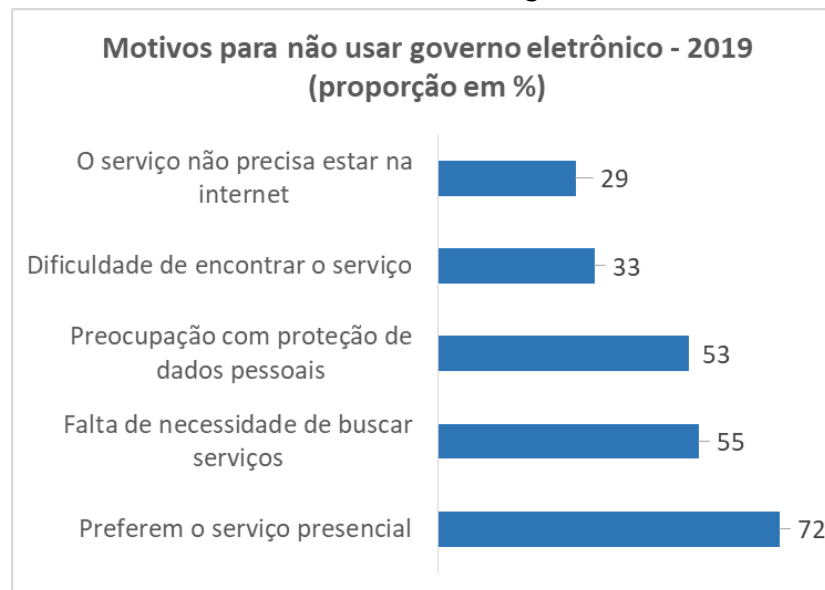


Gráfico 16: Motivos de não usar o governo eletrônico



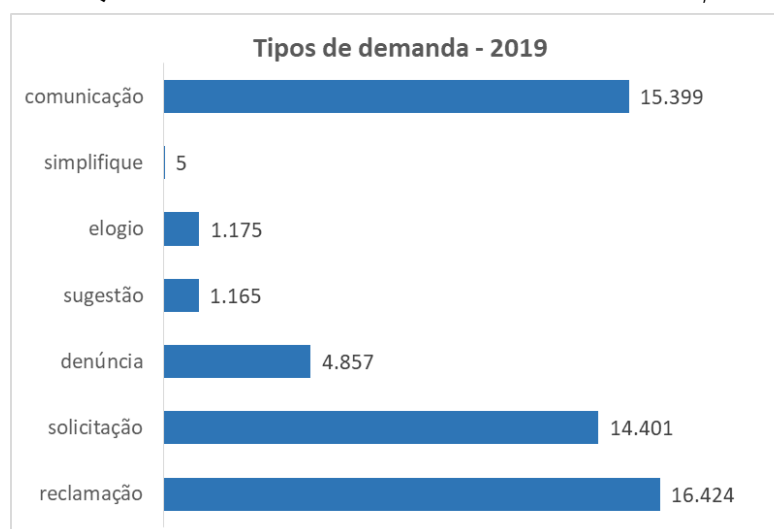
Fonte: Elaboração própria, com dados da TIC Domicílios, 2019 (Cetic.br, 2020, p. 78).

As ouvidorias e as centrais de atendimento são os órgãos para envio de reclamações, solicitações, sugestões e elogios. Pela Munic/2019, o telefone é o canal principal para essas demandas, disponível em 2.850 das cidades nas solicitações (51%) e em 2.591 para acompanhamentos (46%) (visto no Gráfico 16). No site da prefeitura, a ouvidoria ocupa o quinto lugar em serviços oferecidos (visto no Gráfico 7).

O Sistema de Ouvidorias (E-Ouv) foi desenvolvido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) em 2014. Atualmente, é utilizado por órgãos e entidades dos três poderes, nas esferas federal, estadual e municipal, para recebimento e tratamento de manifestações. A vantagem de um sistema informatizado único é a possibilidade de padronização, armazenamento e cruzamento de dados. A fim de dar transparência aos dados do E-Ouv, a CGU produziu o Painel Resolveu⁹ (2024).

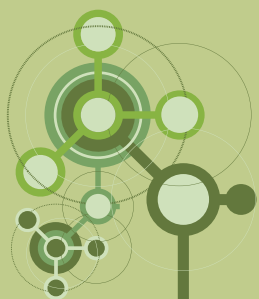
Em 2019, 1.020 municípios haviam aderido ao E-Ouv, de acordo com o Painel Resolveu. Os universos do Painel Resolveu e da Munic são diferentes. O painel reúne informações de outros poderes (como câmaras municipais), não somente das prefeituras, e não abrange seu total (objeto da Munic). Ainda assim, pode contribuir para a compreensão de como o cidadão usa e avalia os serviços públicos. A maioria das demandas foram reclamações e solicitações (Gráfico 17).

Gráfico 17: Quantitativo de demandas recebidas – E-Ouv, Municípios



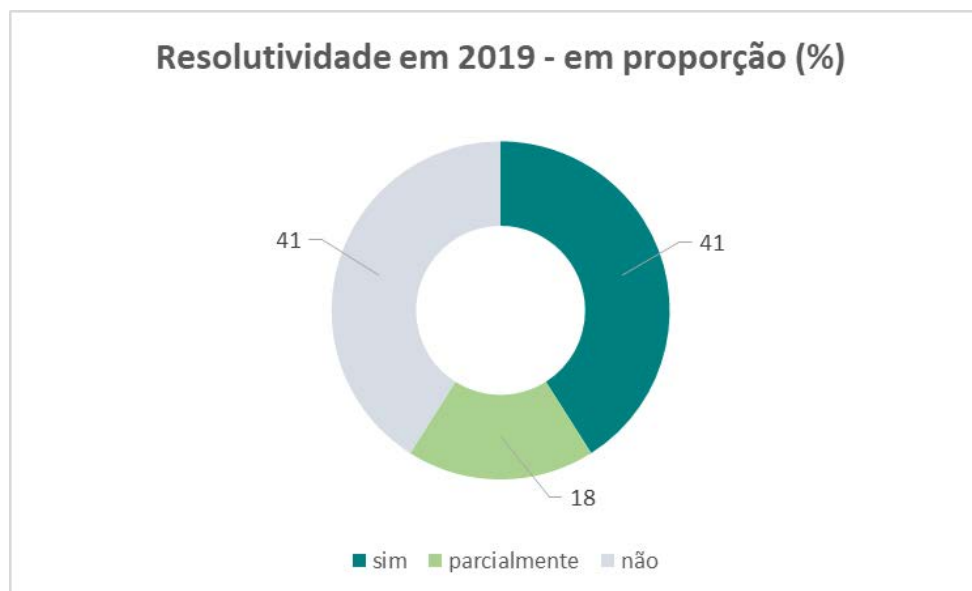
Fonte: Elaboração própria, com dados do Painel Resolveu de 2019.

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/painel-resolveu-1>. Acesso em: 3 out. 2024.



O Gráfico 18 mostra a resolutividade, ainda baixa, das demandas.

Gráfico 18: Resolutividade das demandas recebidas – E-Ouv



Fonte: Elaboração própria, com dados do Painel Resolveu de 2019.

DISCUSSÃO

Compreender as dinâmicas de uso da internet e as preferências dos usuários é o primeiro passo para as prefeituras desenvolverem e aprimorarem os serviços públicos no ambiente virtual, visando atender de forma eficaz e inclusiva às demandas da sociedade conectada. Uma série de outros passos se impõem a essa empreitada.

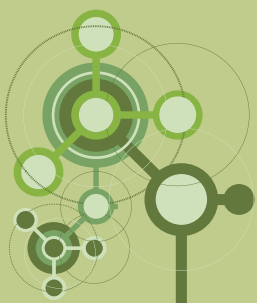
O “balcão de atendimento” à população – na saúde, na educação, na segurança, na afirmação de direitos ou responsabilização de deveres – estabelece relevante interface do Estado com a sociedade e requer um olhar para além das práticas tradicionais de assessoramento de imprensa, gestão de conteúdos de comunicação, publicidade e atividades de relações públicas.

A internet é uma aposta acertada: segundo a Munic/2019, 89% das prefeituras oferecem serviços online (IBGE, 2019), e a PNAD/2019 aponta que 78% dos cidadãos brasileiros têm acesso a ela (IBGE, 2021). No entanto, essa correspondência não é imediata, por motivos que vão desde o meio de acesso, passando por possibilidades de conexão, até aos interesses divergentes da população.

O principal meio de acesso do cidadão é o celular, mas somente 40% das prefeituras disponibilizam serviços e 25% têm websites pensados para dispositivos móveis. Paradoxalmente, o telefone permanece como um dos meios mais utilizados pelas administrações municipais para solicitação e acompanhamento de serviços pelo cidadão (Munic/2019). Portanto, o aparelho celular é o caminho natural de compatibilização entre essa oferta, pelo Estado, e a demanda, pelo cidadão, tanto para chamadas como para acesso à internet.

Além disso, a TIC Domicílios/2019, ao investigar o ano de 2019, observou que os segmentos mais vulneráveis no Brasil têm baixa qualidade de conexão (Cetic.br, 2020) e restrições dos pacotes de dados. Esses entraves ficaram mais evidentes nos anos seguintes, quando ocorreu a pandemia de covid-19, cujo isolamento compulsório intensificou a demanda por atendimento remoto.

Pessoas com menos instrução, de classes sociais mais baixas e com mais idade têm letramento digital (Cetic.br, 2020) – e político – insipiente. Websites com linguagem e navegação complexas desestimulam o uso por essas pessoas. A ausência



de serviços é outro problema, particularmente os relacionados a necessidades básicas e direitos fundamentais dos cidadãos, como a matrícula escolar e o agendamento de consultas de saúde na rede pública. Estes se oferecidos virtualmente poderiam impactar a vida de milhões de brasileiros para que não perdessem tempo. Além disso, a escassez de serviços como emissão de documentos e alvarás e consulta de processos cria obstáculos para os cidadãos e desincentiva a formalização ou o progresso econômico de grupos já vulneráveis. A dificuldade em obter certidões negativas de débito, por exemplo, pode prejudicar a possibilidade de os cidadãos acessarem serviços financeiros e outras transações.

Ainda que permaneçam cerca de nove horas e meia por dia conectados à internet (DataReportal, 2019), não necessariamente os cidadãos vão buscar informações da administração pública. A maioria das finalidades de acesso é para interações pessoais e entretenimento (PNAD/2019 – IBGE, 2021).

As redes sociais e os aplicativos mensageiros fazem parte, cada vez mais, do dia a dia dos brasileiros, com correspondente adesão pelas prefeituras. Como no uso da internet como um todo, isso não significa que as pessoas sigam as contas e se engajem nos posts. Sem esse movimento, é difícil que as prefeituras tenham alcance orgânico de seus conteúdos, principalmente porque as plataformas são privadas e têm exigido impulsionamento pago para entregar os posts.

Três das quatro plataformas mais acessadas e com mais contas de prefeituras são da empresa Meta: WhatsApp, Facebook e Instagram, e uma é do Google: YouTube. Essas companhias atendem à lógica do mercado e querem publicidade segmentada. Não se pautam pelo interesse público e coletivo. Além disso, manifestaram-se ostensivamente contra qualquer esforço de regulação por parte do Estado brasileiro. Tudo isso torna complexo, e arriscado, manter a comunicação pública dependente dessas plataformas.

Iniciativas do governo federal, a exemplo do E-Ouv (tratado neste artigo) e do Gov.br (portal que reúne serviços para o cidadão, com mais de 150 milhões de usuários e adesão por mais de 900 municípios); e do Legislativo federal, como os produtos do Interlegis¹⁰, do Senado Federal, que podem ser adotadas pelos municípios, são promissoras porque otimizam recursos, padronizam procedimentos e permitem o tratamento agregado e a transparência dos dados.

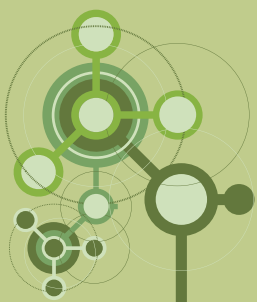
Isso coaduna-se com a pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em 2018, com dados sobre serviços do governo federal, níveis de digitalização e necessidades dos usuários (entre outros). O documento elencou desafios: capacitar as organizações para a transformação digital; criar estruturas orçamentárias para adoção da digitalização; documentar a implementação *e-government*, possibilitando maior escala do uso de informações e identificando potenciais de big data; e constituir, normatizar e uniformizar mecanismos de avaliação para os cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de dados das Pesquisas Munic e outras investigações sobre o uso da internet, em diálogo com a literatura acerca da comunicação pública, este estudo buscou traçar um panorama da oferta de serviços remotos de atendimento aos cidadãos nos municípios brasileiros. Ao dispor os dados de bases públicas em mosaico, o artigo revelou resultados que podem auxiliar a compreensão e a tomada de decisão por parte de administradores e comunicadores públicos, bem como pesquisadores do tema.

Ainda que haja avanços, como maior presença no ambiente virtual, há lacunas: (1) nos canais disponíveis, a insuficiência de conteúdos adaptados ao telefone celular, usado pela maioria da população para acesso à internet; (2) nos serviços oferecidos,

¹⁰ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/interlegis>. Acesso em: 3 out. 2024.



a ausência de alguns básicos (a exemplo de matrículas em escolas e agendamento de saúde), uma barreira para a qualidade de vida dos cidadãos e o exercício da cidadania; (3) no atendimento, a baixa resolutividade de demandas; (4) na análise, a necessidade de mais edições da pesquisa Munic, para comparação histórica; (5) na abrangência da Munic, o foco no Poder Executivo, sem informações sobre outras instâncias (por exemplo, Legislativo municipal); e (6) na abrangência de outras pesquisas públicas sobre o uso da internet, a necessidade de mais informações sobre governo eletrônico.

Outro ponto relevante é compreender o atual estágio e a qualidade na prestação de serviços públicos, que o Estado tem a obrigação de assumir para o exercício de direitos ou o cumprimento de deveres. Falta de recursos financeiros, priorização de outras áreas de atuação governamental, entre outros fatores, podem contribuir para uma cultura de complacência em relação aos padrões de serviço público. Sem pressão externa e mobilização para melhorias, os gestores públicos não têm identificado urgência de investir na expansão e aprimoramento desses serviços, perpetuando assim as lacunas demonstradas. Ampliar a acessibilidade e o aperfeiçoamento contínuo dos dados das bases públicas para a população, assim, é mais um dos objetivos deste artigo.

Pesquisas futuras podem: (1) analisar dados recentes, já que vários canais em 2019 estão em desuso ou declínio; (2) traçar uma série histórica com a Munic/2023, inclusive para avaliar o impacto da covid-19; (3) investigar novas redes e dinâmicas; (4) abarcar outras esferas de governo e outros poderes além do Executivo; (5) estabelecer pontes entre a comunicação pública e a literatura sobre governo eletrônico; (6) investigar segurança digital e defesa contra vazamentos; e (7) apresentar casos exitosos de ofertas de serviços.

Por fim, é fundamental que tanto os serviços presenciais como a transformação digital dos processos públicos sejam acompanhados pela ótica da comunicação pública – aquela que busca fortalecer a governança pública por meio do diálogo com o cidadão. Em outras palavras, o foco é no cidadão, seus comportamentos, interesses e saberes, e não no que é mais conveniente para a administração. Assim, propõe-se inverter a pergunta de pesquisa deste artigo: em vez de ser sobre quais as formas de comunicação que o Estado oferece, ser sobre como o cidadão se comunica efetivamente com o Estado. E, em tempos de inteligência artificial e outras mediações tecnológicas no atendimento ao público, manter, antes de tudo, seu aspecto humano.

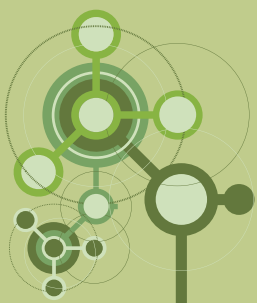
REFERÊNCIAS

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO – CETIC.BR. *TIC Domicílios 2019*: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20201123121817/tic_dom_2019_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 14 abr. 2024

DATAREPORTAL. Digital 2019: Brazil. Vancouver: HootSuite; New York: We are Social, 2019. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2019-brazil>. Acesso em: 18 abr. 2024.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. *Pesquisa sobre serviços públicos de atendimento do Governo Federal*. Brasília, DF: Enap, 2018 (Cadernos Enap, 55). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3217>. Acesso em: 18 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: 2012*. Rio de Janeiro, IBGE, 2013. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf. Acesso em: 3 abr. 2024.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94541.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/justica-e-seguranca/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=29466>. Acesso em: 5 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101794_informativo.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=27258&t=o-que-e>. Acesso em: 15 abr. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA DATASENADO. *Redes Sociais, notícias falsas e privacidade de dados na internet*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/relatorios-de-pesquisa/mais-de-80-dos-brasileiros-acreditam-que-redes-sociais-influenciam-muito-a-opiniao-das-pessoas>. Acesso em: 22 abr. 2024.

KOÇOUSKI, Marina. *A comunicação pública face ao dever estatal de informar. Pra não dizer que não falei das flores: estudo de caso do Incra-SP*. 2012. Dissertação (Mestrado em Epistemologia, Teoria e Metodologia da Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MEDEIROS, Armando; CHIRNEV, Lilian (Orgs.). *Guia de comunicação pública*. Brasília, DF: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021. Disponível em: https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Guia_de_Comunicac%CC%A7a%CC%83o_Pu%CC%81blica.pdf. Acesso em: 2 abr. 2024.

MOURÃO, Carlos. *Uma interpretação do fenômeno jurídico-político do Município e sua inserção constitucional*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

NUNES, Sílvio; SERRANO, Antônio. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 20, n. 52, p. 153-168, 2019.

SARLET, Ingo; MOLINARO, Carlos. Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na Constituição Brasileira. *Revista da AGU*, Brasília, DF, ano XIII, n. 42, p. 9-38, 2014.

ZÉMOR, Pierre. *La communication publique*. 4. ed. Paris: PUF, 2007.

Artigo recebido em 29.04.2024 e aprovado em 01.10.2024