FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

Análise acerca do engajamento de *stakeholders* no combate à Covid-19 em administrações municipais

ISABELA CAROLINA AMARAL DOS SANTOS

RICARDO CORRÊA GOMES

São Paulo – SP

2022

Análise acerca do engajamento de *stakeholders* no combate à Covid-19 em administrações municipais

Resumo: Baseando-se na literatura relativa ao Engajamento de *Stakeholders,* a presente pesquisa tem como objetivo entender como seis cidades do Estado de São Paulo – Adamantina, Águas de São Pedro, Amparo, Bertioga, Botucatu e Holambra – engajam partes interessadas para seguir os protocolos recomendados pela Organização Mundial da Saúde, com vistas a reduzir o número de casos e mortes de Covid-19. Para tal, foram coletadas e analisadas informações de documentos oficiais veiculados pelos municípios, bem como de jornais e postagens em mídias sociais. À guisa de conclusão, em razão dos altos níveis de contaminação nas cidades, quando comparados ao Estado de São Paulo, os esforços para engajar os *stakeholders*, especialmente no que concerne à comunicação, não são muito eficazes, também porque os governantes locais não conhecem todo o potencial das mídias sociais e dos mecanismos capazes de efetivar a democracia participativa. Por fim, como agenda de futura pesquisa, sugere-se o estudo de demais elementos explicativos relacionados à cultura e à necessidade de sair de casa para, por exemplo, trabalhar, o que pode ser influenciado por determinadas características etárias dos munícipes.

Palavras-chave: engajamento de *stakeholders*, Covid-19, distanciamento social, governo local

1. INTRODUÇÃO

Gerenciar organizações do setor público é um desafio em razão, especialmente, do ambiente institucional no qual essas organizações estão inseridas. Tal tarefa torna-se um desafio ainda maior quando o planejamento e a previsão são dificultados pelo surgimento de ações que visem, sobremaneira, salvar vidas. De modo preciso, a presente pesquisa leva em consideração o momento em que autoridades públicas, em todo o mundo, estão lutando para evitar que pessoas sejam contaminadas pela doença do Coronavírus (Covid-19) e, consequentemente, percam suas vidas.

Isso posto, o estudo tem como objetivo produzir conhecimento para enfrentar crises, como a pandemia de Covid-19. As abordagens teóricas inclusivas dos Novos Serviços Públicos (*"New Public Services"*) e da Nova Governança Pública (*"New Public Governance"*) fazem-se úteis para assegurar a necessidade de busca de ideias com vistas a lidar com tempos de crise. Dessa forma, o artigo baseia-se na seguinte pergunta de pesquisa: qual deve ser a função do engajamento de partes interessadas nos processos de prestação de serviços públicos em tempos de crise? E, como objetivo geral, pretende-se descobrir se os governos locais no Brasil estão conseguindo envolver a população e outros *stakeholders*, com determinado grau de influência, participação e expectativa, a fim de reduzir os casos de contaminação, e por conseguinte, mortes de Covid-19.

Ao fazê-lo, a análise dessa questão abordará como os municípios têm usado estratégias de engajamento de partes interessadas com o intuito de reduzir a contaminação, garantindo o distanciamento social. Para isso, os objetivos intermediários da pesquisa são: (a) identificar os *stakeholders* que possivelmente participarão de ações para combater a Covid-19, e (b) mecanismos de envolver tais *stakeholders* na política e na tomada de decisões. No que tange à metodologia, os dados foram coletados por meio de pesquisas nos sítios eletrônicos dos municípios, como decretos oficiais e notícias midiáticas, além de informações encontradas nas páginas dos municípios no *Facebook*. E, quanto à análise de conteúdo, usou-se o *software NVivo 12*.

No que concerne ao engajamento das partes interessadas, foi percebida a existência de uma lacuna na literatura, o que contradiz o esforço feito pelas abordagens de Novos Serviços Públicos e Nova Governança Pública para incluir a sociedade nos processos de tomada de decisão. Afirma-se então que a gestão do setor público necessita de teorias e práticas que alavanquem a participação popular nas decisões do governo, em especial do governo local.

Ademais, especialmente com a Constituição de 1988, muito se tem falado sobre democracia participativa – pressuposto da plenitude do Estado de Direito (Nader, 2014) –, bem como da responsabilização do Poder Público. Entretanto, poucos são os esforços que objetivam de fato trazer o cidadão comum para o centro das decisões do governo local. Chegou o momento, portanto, dos governos criarem meios para que se efetive a comunicação entre gestores públicos e entidades da administração e seus cidadãos, e, justamente a teoria de engajamento das partes interessadas aparenta ter uma fórmula basilar para que isso ocorra.

Nesse cenário, o avanço da Covid-19 resultou em alarmantes números de casos de contaminação e óbitos mundialmente, tendo seu epicentro em países como Estados Unidos, Índia, Brasil, França e Alemanha, segundo a análise de dados realizada por região da Organização Mundial da Saúde. E, olhando para os casos e óbitos, São Paulo é o estado com o maior número no Brasil, de acordo com dados do Monitor da Covid-19 da Plataforma Longeviver, tendo registrado mais de 5,23 milhões de casos de contaminação e mais de 160 mil óbitos até o momento[1]. Destarte, além de focar nos esforços para salvar vidas, os países em todo o mundo precisam de engajamento social para reduzir a contaminação. Aposta-se que tal esforço, por sua vez, só será alcançado por meio de um forte engajamento das partes interessadas, que se provou útil em outros lugares (Hoover et al., 2020).

À vista disso, o presente artigo está estruturado da seguinte forma: na próxima seção, será apresentado o arcabouço teórico das estratégias para facilitar o engajamento das partes interessadas, a terceira seção apresentará métodos de coleta e análise de dados, a quarta seção apresentará os resultados e, por fim, as conclusões e consequências teóricas para a área, de modo a analisar o engajamento de *stakeholders* no combate à Covid-19 em administrações municipais.

[1] Consulta realizada na Plataforma Longeviver - Monitor COVID 19. Estado de São Paulo. Disponível em: <https://plataforma.longeviver.com/covid19/estado.php?ufibge=35>. Acesso em: 10. ago. 2022 às 15h30.

2. TEORIA

No que diz respeito ao referencial teórico utilizado no presente estudo, define-se o engajamento das partes interessadas como as práticas que uma organização assume para envolver os *stakeholders* em suas condutas e atividades (Greenwood, 2007). Tendo em vista que a prática do gerenciamento das partes interessadas está imersa na teoria da gestão estratégica, as organizações convidam as partes interessadas a contribuir, se entenderem que essa contribuição enriqueceria de alguma forma as práticas e os produtos gerenciais.

Nesse cenário, Manetti et al. (2017) argumentam sobre a diferença entre o gerenciamento de partes interessadas e o engajamento de partes interessadas. No primeiro caso, as organizações identificam as influências das partes interessadas e o poder de se beneficiar de seu relacionamento. No segundo caso, as organizações buscam tornar os principais interessados em participantes da gestão da organização, incluindo-os assim nas tomadas de decisão, de modo a compartilhar informações, dialogar e criar, ao final, um modelo de mútua responsabilidade. Desse modo, esse relacionamento entre organizações e *stakeholders* pressupõe a geração de um valor acompanhado de melhorias em seus processos e produtos.

Por conseguinte, em relatório publicado pela BiodivERSA, Durham et al. (2014) definiram o engajamento das partes interessadas como participativo ou informativo. Os autores sugeriram também que, a depender do nível de influência e interesse que um *stakeholder* tem sobre a organização, essa pode informá-los, colaborar e consultá-los em questões organizacionais.

Baseando-se na teoria da dependência de recursos, as estratégias de engajamento de *stakeholders* buscam fornecer capacidades organizacionais que estes *stakeholders* sozinhos não possuem (Berman et al., 2005). Para tal, existem várias abordagens na literatura que visam permitir estas estratégias, podendo ser usadas por organizações públicas e privadas, com e sem fins lucrativos. Greenwood (2007, p. 322) afirma que o engajamento das partes interessadas, estabelecido com vistas ao benefício mútuo e a cooperação entre estas partes e a organização, é um *"processo de consulta, comunicação, diálogo e troca"*. Nesse sentido, Partridge et al. (2005) propuseram várias ações para as quatro estratégias dispostas.

Como exemplos práticos de uso de estratégias de engajamento de partes interessadas no setor público, Monteduro et al. (2020) usam a teoria para explicar a implementação de sistemas de gestão de risco de corrupção por organizações públicas, envolvendo partes

internas e externas. E, Willis (2015) usou a importância da prática de relações públicas de diálogo para facilitar o engajamento das partes interessadas.

Discorrendo acerca dos processos que Greenwood (2007) preceitua e iniciando pela consulta, estudos têm destacado sua importância como um mecanismo para melhorar o engajamento das partes interessadas (Fraussen et al., 2020). Normalmente, os cidadãos que participam de reuniões que tratam por exemplo do orçamento participativo, como Bryson et al. (2013, p. 29) sugere são os nomeados "suspeitos de sempre", isto é, aquelas pessoas que ficam razoavelmente confortáveis em espaços públicos, e, não raramente, têm interesses na administração local. Desse modo, a dificuldade está em estabelecer maneiras de convidar outras pessoas, além desses suspeitos, visando efetivar a democracia participativa, e, como consequência, o bem-estar social.

Fraussen et al. (2020) sugerem três tipos de abordagens de consulta: aberta, fechada e híbrida. A consulta aberta é definida como aqueles mecanismos aos quais todas as partes interessadas podem participar, por exemplo, consulta online. A consulta fechada é o procedimento pelo qual apenas pessoas convidadas podem participar, por exemplo, grupos de especialistas e *workshops*. Já a consulta híbrida compõe-se de mecanismos abertos e fechados, por exemplo, *workshops* online e grupos de especialistas. A principal diferença é a variedade de opiniões que a ferramenta pode captar. Enquanto no tipo aberto, o número de opiniões tende a ser maior, mas com menos qualidade, nas fechadas, o número tende a ser menor, mas com qualidade superior. A exemplo, Fraussen et al. (2020) usaram mecanismos de consulta (consulta pública, audiência pública, *workshops* e grupos de especialistas) como variáveis independentes para avaliar a diversidade das partes interessadas nos mecanismos de formulação de políticas relacionadas ao domínio empresarial.

No mesmo contexto, Dunlop et al. (2020) usam a combinação de mecanismos de consulta para avaliar a percepção da corrupção, e inferiram métodos formais de consulta são ineficazes quando relacionados à questões delicadas, como corrupção. A primeira proposição a ser concluída, portanto, é a de que a eficácia dos mecanismos de consulta está associada ao engajamento das partes interessadas.

Quanto à comunicação, de acordo com uma fonte antiga (Dance, 1970), existem 15 conceitos diferentes de comunicação. A presente pesquisa adota o entendimento de que comunicação significa informar, trocar informações ou notícias entre pessoas e grupos, o que converge com Dance (1970), que define a comunicação como a transmissão de informações e o uso de palavras, símbolos, figuras, figuras e gráficos. Nesse sentido, as organizações podem envolver as partes interessadas em seus processos usando um mecanismo de comunicação, o

qual pode ser compreendido como o processo de uma informação ser divulgada pelas autoridades locais e ser adequadamente recebida e processada por todos os usuários da cadeia de eventos.

De modo a justificar a importância da comunicação no processo de engajamento dos *stakeholders*, Garcés-Ayerbe et al. (2019) encontraram evidências empíricas sobre a comunicação como elemento determinante para as estratégias de ecoinovação das empresas. Os autores concluíram que, anterior à cooperação, deve-se haver comunicação e esta representa um mecanismo de, sobremaneira, mitigar problemas de assimetrias de informação entre o principal (empresas) e seus agentes (*stakeholders*) (Garcés-Ayerbe et al., 2019, p. 1329). Posto isso, a segunda proposição se reflete na abrangência e na constância dos processos de comunicação estarem associadas ao engajamento dos *stakeholders.*

Quanto ao diálogo, este é o processo de buscar a exploração de um determinado assunto ou a resolução de um problema. A Ação Comunicativa, conforme Habermas (2015) sugere, é a teoria utilizada para apoiar o diálogo entre uma organização e seus *stakeholders*, sendo o processo de comunicação a forma com a qual o diálogo alcança sua melhor compreensão, uma vez que as duas partes interessadas podem expressar suas expectativas de forma independente. A obra de Habermas parte da ideia de que os seres humanos agem de acordo com duas formas de ação: estratégica e comunicativa. Na ação estratégica, as pessoas dialogam, olhando para interesses próprios e resultados específicos. Já na ação comunicativa, as pessoas se engajam em diálogos baseados na compreensão compartilhada de quais parâmetros são o consenso e o bem comum.

A exemplo, Ferraro e Beunzab (2018) utilizaram o processo do diálogo focando-se no relacionamento entre um determinado *stakeholder* – acionistas – e montadoras americanas, concluindo que seria mais vantajoso que empresas dialogassem com os *stakeholders* de forma justa e direta, de modo a estabelecer uma relação de confiança e compreender as necessidades e restrições das partes (Ferraro & Beunzab, 2018, p. 1205). A terceira proposição é, portanto, construída a partir do entendimento de que um diálogo de base comunicativa com as partes está associado ao engajamento das partes interessadas.

Por fim, relacionado à troca, Freeman (2010) caracterizou os *stakeholders* em termos de poder (formais, econômicos e políticos) e participação (econômicos e influenciadores). E, cada um desses tipos provavelmente espera algum tipo de troca (social e econômica) de seu relacionamento com a organização. Slack et al. (2015) sugeriram dois tipos de trocas que uma organização pode proporcionar ao meio ambiente, a saber, social e econômica, sendo a troca econômica o tipo de relacionamento que inclui algum tipo de recompensa pecuniária e as

trocas sociais aquelas relacionadas a aspectos não pecuniários do relacionamento, compreendendo o tipo de comportamento que não é recompensado nem exigível.

Dando alguns exemplos da estrutura acima, Slack et al. (2015) usaram a teoria da troca social para explicar por que os funcionários se envolvem em responsabilidade social corporativa em uma empresa de energia residencial do Reino Unido. Eles encontraram comportamentos mistos dos funcionários, variando de totalmente engajados a totalmente desvinculados da responsabilidade social. Uma explicação para essa diversidade e falta de alinhamento é a má comunicação do que a empresa pensava sobre responsabilidade social. Desse modo, a quarta proposição consiste no fato de que empregar a troca econômica proporciona mais engajamento das partes interessadas do que a troca social.

Estratégia de Engajamento de *Stakeholders*	**Proposições**
Consulta	A eficácia dos mecanismos de consulta está associada ao engajamento das partes interessadas.
Comunicação	A abrangência e a constância dos processos de comunicação estão associadas ao engajamento dos *stakeholders.*
Diálogo	Um diálogo de base comunicativa com as partes está associado ao engajamento das partes interessadas.
Troca	Emprega que a troca econômica proporciona mais engajamento das partes interessadas do que a troca social.

Quadro 1: Estratégias de Engajamento de Stakeholders
Fonte: Elaboração própria

3. MÉTODOS

Objetivando entender o papel do engajamento das partes interessadas na resiliência do governo local frente à Covid-19, a pesquisa contou com uma abordagem indutiva. Por partir do pressuposto do não conhecimento em relação ao comportamento das administrações municipais em um ambiente tão inesperado e nebuloso, que a pandemia constituiu, a estratégia utilizada foi a de estudo de caso, visando acompanhar o fenômeno de modo atual. Para tanto, a amostra do caso é composta por seis municípios do Estado de São Paulo, Brasil, os quais foram escolhidos, dado os números de contaminações e mortes que o Estado vem apresentando ao longo dos anos pandêmicos. O marco a se considerar é agosto de 2022, último mês de análise dos dados.

3.1 Descrição dos casos

A amostra é composta por seis municípios, a saber, Adamantina, Águas de São Pedro, Amparo, Bertioga, Botucatu e Holambra. Quatro deles registraram vários casos por mil habitantes no período de 2020-2022, maior que a média de todo o Estado de São Paulo. Os outros dois, um número menor que a média. A Tabela 1 apresenta dados sobre casos e óbitos.

Tabela 01: Descrição dos casos

Município	População	Densidade Populacional	IDH	Casos/1000 habitantes	Mortes/1000 habitantes
Adamantina	35,153	82,15	0.790	116,7	4,210
Águas de São Pedro	3,588	488,89	0.854	128,5	3,344
Amparo	73,145	147,75	0.785	107,5	3,008
Botucatu	149,718	85,88	0.800	126,5	2,224
Bertioga	66,154	97,21	0.730	101,2	2,615
Holambra	15,605	172,30	0.793	134,8	0,897
São Paulo	46,649,132	166,23	0.783	112,2	3,582

Fonte: Coletas de dados do IBGE e do Monitor COVID Plataforma Longeviver realizadas em 10 de agosto de 2022

A Tabela 2 apresenta informações políticas dos municípios, como partido político e partidários. Quatro prefeitos foram eleitos representando o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), considerado um grande partido político (foi utilizada a classificação proposta por Zucco Jr e Lauderdale (2011). Os outros dois foram eleitos como representantes do Democratas (DEM) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ambos considerados ideologias de centro-direita, como é comum no Brasil, prefeitos têm apoio partidário da câmara local devido às coligações de outros partidos. Como outra idiossincrasia política brasileira, coalizões são formadas desconsiderando a ideologia quando partidos de esquerda e direita formam coalizões para garantir vagas em razão do coeficiente eleitoral (Silva, 2016).

Tabela 02: Prefeitos e seus partidos políticos

Município	**Prefeito**	**Partido Político**	**Número de vereadores**	**Número de partidários**	**Porcentagem de partidarismo**	**Reeleição**
Adamantina	Márcio Cardim	DEM	09	05	56%	Sim
Águas de São Pedro	Paulo Sergio Lima	PSDB	09	04	44%	Não
Amparo	Luiz Oscar Jacob	PSDB	11	06	55%	Não
Botucatu	Mario Eduardo Affonseca	PSDB	11	09	82%	Sim
Bertioga	Caio Arias Matheus	PSDB	09	05	56%	Sim
Holambra	Fernando Fiori Godoy	PTB	09	09	100%	Não

Fonte: Dados coletados do Tribunal Superior Eleitoral

3.2 Abordagens para o Engajamento das Partes Interessadas

Partridge et al. (2005) constroem um guia publicado pela *Stakeholder Research Associates Canada Inc.*, sugerindo várias abordagens para envolver as partes interessadas. Abaixo, tem-se uma reprodução adaptada a essa situação do governo local, fazendo uso de tais abordagens como um instrumento para avaliar a maneira com a qual os municípios engajam as partes interessadas.

Tabela 03: Ações para o Envolvimento das Partes Interessadas

Estratégias	Comunicação	Consulta	Diálogo	Troca
Ações	● Boletins e cartas do projeto para públicos-alvo ● Brochuras e relatórios da empresa ● Boletins internos e externos ● Websites ● Discursos, apresentações em conferências, exibições, folhetos e vídeos ● Comunicados de imprensa, conferências de imprensa, publicidade na mídia	● Pesquisas de questionário ● Grupos focais ● Reuniões consultivas ad hoc de partes interessadas (por exemplo, consultas à comunidade) ● Fóruns consultivos permanentes das partes interessadas ● Feedback online e fóruns de discussão	● Fóruns de várias partes interessada ● Painéis consultivos ● Engajamento virtual na Internet	● Empreendimentos conjuntos ● Projetos locais de desenvolvimento sustentável ● Iniciativas com várias partes interessadas ● Alianças

Fonte: Adaptação de Partridge et al. (2005, p. 14)

3.3 Coleta e análise de dados

Os dados foram coletados através dos sites dos municípios, dos documentos oficiais e das mídias sociais, principalmente o *Facebook*. Nesse ponto, ressalta-se que a rede social vem se transformando em um canal pelo qual os governos locais se comunicam com os cidadãos em períodos de comunicação social emergencial "sem ter pleno conhecimento de seu potencial" (Mori et al., 2021, p. 11). Foram utilizadas, para tal, técnicas de *web scraping*, nomeadamente *Python*, para recolher informação de redes sociais e *websites*. E, os dados retirados de arquivos de texto foram compilados em documentos e analisados com o *NVivo 12* para *Mac*.

Adiante, separando os dados em blocos, foi possível identificar os *stakeholders* e as formas de engajamento. E, conforme sugestões de Gomes et al. (2010, p. 70), os principais *stakeholders* envolvidos na tomada de decisões do governo local selecionados foram: equipe gestora, Câmara Municipal, população local, funcionários, Tribunal de Contas, Governo Federal e Estadual, mídia local, partidos políticos, grupos de pressão, Poder Judiciário

(incluindo o Ministério Público Local), sindicatos, Câmara Legislativa Estadual, empresas locais, órgãos locais (bombeiros, polícia e autoridades de saúde) e empreiteiros.

4. Resultados

Os resultados obtidos foram organizados da seguinte forma: (i) descrição das características sociais, demográficas, econômicas e políticas dos municípios; (ii) mapeamento dos recursos de Tecnologia e Informação utilizados em cada caso; e (iii) análise conteudista de documentos legais (principalmente decretos) e comunicação emitida por meio das redes sociais. Desse modo, os resultados foram elementos fundamentais para responder se o envolvimento dos determinados *stakeholders* está ajudando ou não a atenuar o número de casos de contaminação por Covid-19 e como tais descobertas atendem à proposta apresentada na seção de revisão da literatura.

4.1 Descrição das características das administrações municipais:

4.1.1 Adamantina

Adamantina é uma pequena cidade localizada a 500 quilômetros de carro da capital São Paulo. Tem uma população de 35.068 habitantes e uma densidade populacional de 82,15 habitantes/km^2 com uma área de 411 quilômetros quadrados. Como demonstrado, o prefeito é da ideologia de direita. E, segundo o Tribunal Superior Eleitoral, ele foi reeleito para um segundo mandato nas eleições de 2020 com quase 80% dos votos válidos. A renda média é de 2,1 salários mínimos de referência, incluindo o município no segmento inferior do *ranking* de ricos. Ainda assim, um PIB per capita de cerca de 31.000 reais indica uma situação diferente. O Índice de Desenvolvimento Humano, que, embora os dados remontem a 2010, é de 0,790.

4.1.2 Águas de São Pedro

Águas de São Pedro é uma pequena cidade localizada a 190 quilômetros de carro da capital. Tem uma população de 3.451 habitantes e uma densidade populacional de 490 habitantes/km^2. É considerado um dos menores municípios do país, com 3,61 quilômetros quadrados. Águas de São Pedro faz parte do circuito das águas, responsável pela maior parte do seu PIB. O prefeito eleito em 2016 é uma ideologia de centro-direita, e o prefeito eleito em 2020 é de outro partido político mais alinhado à esquerda. A renda média é de 2,2 salários mínimos de referência, incluindo o município no segmento inferior do ranking de ricos. Ainda assim, um PIB per capita de cerca de 40.000 reais indica uma situação acima da média. A

particularidade do município é que seu Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,854.

4.1.3 Amparo

Amparo é uma cidade média localizada a 133 quilômetros da capital. Tem uma população de 72.195 habitantes e uma densidade populacional de 148 habitantes/km^2, com 445 quilômetros quadrados. Também faz parte do circuito das águas em São Paulo, que atrai turistas. O prefeito eleito em 2016 é uma ideologia de centro-direita, e o prefeito eleito em 2020 é de um partido político diferente, mais alinhado com a ideologia de centro. A renda média é de 2,7 salários de referência, incluindo o município em melhor posição do que nos casos anteriores. O PIB per capita de Amparo de cerca de 65.000 reais indica uma situação acima da média. O município tem um Índice de Desenvolvimento Humano de 0,785.

4.1.4 Bertioga

Bertioga é uma cidade média localizada a 120 quilômetros de carro da capital São Paulo. Tem uma população de 63.249 habitantes e uma densidade populacional de 97 habitantes/km^2, com 490 quilômetros quadrados. A cidade litorânea tem como principal atividade econômica o turismo. O prefeito eleito em 2016 é uma ideologia de centro-direita e foi reeleito em 2020 com 51% dos votos válidos. A renda média também é de 2,9 salários de referência, incluindo o município em melhor posição do que outros casos. O PIB per capita de Bertioga de cerca de 27.300 reais indica uma situação abaixo da média. O município tem um Índice de Desenvolvimento Humano de 0,730.

4.1.5 Botucatu

Botucatu é uma grande cidade localizada a 230 quilômetros de carro da capital São Paulo. Tem uma população de 146.495 habitantes e uma densidade populacional de 86 habitantes/km^2, com 1.482,64 quilômetros quadrados. Devido à presença de uma importante universidade, a cidade atrai estudantes e acadêmicos para participar de suas atividades acadêmicas. O prefeito eleito em 2016 é uma ideologia de centro-direita e foi reeleito em 2020 com 86% dos votos válidos. A renda média é de 3,1 salários de referência, incluindo o município em melhor posição do que nos casos anteriores. O PIB per capita de Botucatu de cerca de 32.000 reais indica uma situação abaixo da média. O município tem um Índice de

Desenvolvimento Humano de 0,800.

4.1.6 Holambra

Holambra é uma pequena cidade localizada a 141 quilômetros da capital São Paulo. Tem uma população de 14.930 habitantes e uma densidade populacional de 172 habitantes/km², com 65 quilômetros quadrados. Holambra possui uma importante indústria de flores que atrai milhares de turistas todos os anos. O prefeito eleito em 2016 é de ideologia de direita e foi substituído em 2020 por um candidato de centro-esquerda. O rendimento médio também é de 2,8 salários de referência. Holambra tem um PIB per capita em torno de 66.500 reais, o que indica uma situação acima da média. O município tem um Índice de Desenvolvimento Humano de 0,793.

4.2 Descrição das Formas de Interação e Infraestrutura de TI

Os dados sobre Tecnologia e Informação (TI) para o ano de 2019 foram coletados através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, publicada comumente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Partindo do pressuposto de que esses dados descrevem a situação real dos casos em termos de comunicação, consulta, diálogo e troca de informações no exato momento em que a pandemia começou a devastar o país, buscou-se compreender o capital social, a infraestrutura e os canais que os municípios têm para se conectar com seus *stakeholders* (principalmente cidadãos).

Tabela 04: Formas de Interação disponíveis com as Partes Interessadas

Formas de Interação	Adamantina	Águas de São Pedro	Amparo	Botucatu	Bertioga	Holambra
Boletins Informativos	Não	Não	Não	Não	Não	Não
E-mails	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não
Fax	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não
Internet	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Telefone	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Telefone Exclusivo	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim

Possui Estrutura Organizacional para TI?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Análise de Dados

A Tabela 4 demonstra como as administrações municipais se comunicam com as partes interessadas. Infere-se que três casos possuem um telefone exclusivo, somente Botucatu não utiliza a Internet e Holambra não utiliza o telefone para comunicação. Ademais, todos os casos têm um departamento dedicado para tratar de assuntos de TI.

4.3 Aspectos de Comunicação na Internet

Todos os casos têm uma página ativa na *internet* que fornece informações sobre ouvidoria e serviços de atendimento ao cidadão. Ressalva-se, todavia, que nenhum deles disponibiliza acesso a matrículas escolares, agendamento de consultas de saúde pública e pesquisas de satisfação relacionadas aos serviços do município.

Tabela 05: Formas de Interação nas Mídias Sociais

Mídia Social	*Adamantina*	*Águas de São Pedro*	*Amparo*	*Bertioga*	*Botucatu*	*Holambra*
Facebook	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Instagram	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim
YouTube	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Telegram	Não	Não	Não	Não	Não	Não
WhatsApp	Não	Não	Não	Sim	Não	Não
Flickr	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Twitter	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não

Fonte: Análise de Dados

A Tabela 5 demonstra se os municípios usam as mídias sociais para se comunicar com os *stakeholders.* Percebe-se que apenas Adamantina não utiliza redes sociais, Águas de São Pedro utiliza apenas o *Facebook* e somente Bertioga utiliza o *WhatsApp* para

comunicação, a despeito de serem canais altamente propensos a agilizar a comunicação, conectando a prefeitura e seus cidadãos.

Tabela 06: Tecnologias e Informação disponíveis

Município	*Adamantina*	*Águas de São Pedro*	*Amparo*	*Bertioga*	*Botucatu*	*Holambra*
Sites	adamantina.sp.gov.br	aguasdesaopedro.sp.gov.br	amparo.sp.gov.br	bertioga.sp.gov.br	botucatu.sp.gov.br	holambra.sp.gov.br
Ouvidoria e serviços aos cidadãos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Pesquisas de satisfação relacionadas aos serviços do município	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Matrícula em escola pública	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Agendamento de consulta de saúde pública	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Consulta pública ou enquetes	-	Não	Não	Não	Sim	Não
Frequência atualização das redes sociais	-	Uma vez por semana	Uma vez ao mês	Diariamente	Diariamente	Diariamente
Grupos de discussão (fóruns ou	Não	Não	Não	Não	Não	Não

comunidades na Internet)						
Uma enquete online sobre assuntos de interesse da cidade	Não	Não	Sim	Não	Não	Não
Rede social	-	-	Sim	-	-	-
Votação online para orientar a tomada de decisões sobre políticas públicas e orçamento	Não	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: Coletas de dados do IBGE

A Tabela 6 é resultado de uma pesquisa realizada pelo IBGE com os municípios, e fica demonstrado que Botucatu é o único município que realiza consulta pública ou enquetes. Apenas Bertioga, Botucatu e Holambra atualizam diariamente suas redes sociais. Nenhum deles possui grupos de discussão, como fóruns ou comunidades na Internet. Somente Amparo realiza pesquisas online sobre temas de interesse da cidade, e o faz por meio das redes sociais. Nenhum deles tem votação online para orientar a tomada de decisões sobre políticas públicas e orçamento.

4.4 Possíveis explicações

Observando o número de casos por 1.000 habitantes até o momento somado ao nível político, social e de comunicação com os *stakeholders*, algumas explicações sobre a situação do município estar abaixo ou acima da média do Estado de São Paulo são suscitadas. A primeira, densidade populacional, pois dada a maior aproximação entre as pessoas, é mais provável o aumento da contaminação. Águas de São Pedro e Holambra com as maiores densidades populacionais possuem os maiores números de casos por 1.000 habitantes de contaminação. Logo, a densidade populacional pode ser considerada vilã na taxa de contaminação da Covid-19.

O segundo poderia ser o Índice de Desenvolvimento Humano, ao considerar que pessoas mais educadas, saudáveis e ricas são menos propensas a se contaminar, pois têm mais meios de compreender a necessidade de ficar em casa evitando aglomerações, por exemplo. No entanto, Águas de São Pedro, Botucatu e Holambra com os maiores IDHs, possuem os maiores números de casos de contaminação por 1.000 habitantes.

A terceira explicação seria política, porquanto um prefeito eleito e reeleito com o apoio da câmara local é mais propenso a tomar decisões difíceis para impor o distanciamento social e o fechamento de negócios locais. Dois prefeitos reeleitos governam cidades com vários casos acima da média. E, as duas cidades onde o prefeito tem mais partidarismo são justamente os casos em que o número de contaminações é maior. Conclui-se que o engajamento das partes interessadas é de fato uma forma de garantir que a população local aceite o distanciamento social e siga protocolos recomendados.

5. Discussão

Os dados são compostos por decretos, comunicações em redes sociais e artigos publicados em jornais, sendo coletadas 32 leis, 05 notícias de jornais e 04 notícias publicadas em sites. Em Bertioga, quase 100 decretos com foco na Covid-19 foram encontrados, e a pesquisa se focou naqueles que tratavam do distanciamento social. E, separadamente, inserções nas páginas do *Facebook* dos municípios foram tratadas.

5.1 Análise de Conteúdo de Documentos

A primeira análise identificou a contagem de palavras, conforme Figura 1. Retirando as palavras relacionadas ao documento legal, como Decreto, municipal, município e o nome dos municípios, a palavra mais citada é saúde, seguida de Estado e pela palavra secretaria.



Figura 1: Análise de contagem de palavras

Fonte: Análise de Dados

Dada a análise da contagem de palavras, identificam-se os principais atores do processo: o Governo do Estado, a equipe gestora (Secretarias), os negócios locais e a população local. Tal lista encontra-se de acordo com Gomes et al. (2010), porquanto estão presentes *stakeholders* relevantes aos processos de tomada de decisão do governo local.

O Estado de São Paulo emitia marcos legais para garantir o distanciamento social, como proibir atividades que envolvam aglomeração e anunciar períodos de crises (fase vermelha,

amarela, laranja e verde) e declarar estado de calamidade pública. Os negócios locais, muito impactados pelas ações do município, também buscavam reduzir o distanciamento social e os contatos humanos. O "Ministério Público", por exemplo, tinha poder de recomendar a revogação de leis e decretos, afirmação esta baseada no Decreto nº 3.357, de 23 de abril de 2020 da Prefeitura de Bertioga que diz: "Em cumprimento à Recomendação do Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio da Câmara de Bertioga Ministério Público, fica revogado o Decreto Municipal nº 3.354, de 17 de abril de 2020, que trata do Distanciamento Social, orientado pelo Boletim Epidemiológico Oficial 07, do Ministério da Saúde". E, o Ministério da Saúde emitia orientações sobre como proceder, adquirir e distribuir vacinas e divulgar boletins para atualização do número de casos e óbitos.

5.2 Análise de Conteúdo em Mídias Sociais (*Facebook*)

Como exposto alhures, a pesquisa do MUNIC indicou que nem todos os casos tinham página no *Facebook*. A exemplo, Adamantina tem uma página da *web* não atualizada desde janeiro de 2017. Portanto, este caso não fornece informação sobre como lidar com *stakeholders* na pandemia.

Águas de São Pedro tem uma página atualizada no *Facebook*, seguida por mais de 5.000 pessoas (número superior à população da cidade) e são emitidos comunicados sobre boletins, vacinações locais, determinações sobre distanciamento social, alertas sobre protocolos (uso de máscaras) e notícias sobre a participação dos interessados na garantia do distanciamento social.

Amparo tem uma página atualizada no *Facebook*, que 33.000 pessoas seguem e são divulgados *nudges*, informações, boletins e notícias sobre a participação dos interessados no combate à Covid-19.

Bertioga possui uma página da web atualizada, com 61.000 seguidores e informações sobre óbitos e casos, ações da prefeitura para garantir o distanciamento social e a vacinação dos moradores são veiculadas. É interessante notar que postagens sobre restrições atraem muito mais curtidas e ódios do que informações sobre mortes e casos.

Botucatu conta com 37.000 seguidores em sua página e são trazidas informações sobre restrições de *lockdown*, recomendações sobre prestação de serviços e *nudges*. Apesar do tamanho da população e do número de seguidores, as postagens não atraem muita atenção.

Holambra tem uma página atualizada seguida por 15.000 pessoas. A página é usada para fornecer informações sobre as leis que regulam o distanciamento social e o bloqueio. As postagens sobre a Covid-19 também não atraem muitas reações dos seguidores. Em vários

casos, postagens sobre outros serviços públicos, como paisagismo e recuperação de ruas, atraíram muito mais reações do que a pandemia.

5.3 Engajamento de *Stakeholders* e Covid-19

Na seção de referencial teórico, quatro proposições foram apresentadas para entender o efeito de cada estratégia de engajamento de *stakeholders* no enfrentamento da pandemia de Covid-19. A variável dependente é o número de casos de contaminação do vírus, que foi utilizada como parâmetro para avaliar a eficácia das estratégias de engajamento. No processo de análise dos dados, mecanismos de consulta não foram obtidos, por falta de evidências de que tenham sido utilizados para coletar a opinião da população local sobre medidas para garantir o distanciamento social. No entanto, indicativos sobre comunicação, diálogo e troca apareceram ao longo da pesquisa, como se segue:

- Comunicação: realizada por meio de diversos canais, como decretos e publicações no *Facebook*. Apenas um município não utiliza o *Facebook* para alertar cidadãos sobre medidas de restrição e vacinação, sendo esta rede social importante por permitir que o município colete as reações do público.
- Diálogo: várias reações que as pessoas postam no *Facebook* foram observadas, principalmente comunicando restrições de uso de espaços públicos. Apesar de estar muito abaixo do tamanho populacional, demonstra uma forma de diálogo pela facilidade de acesso por esse canal. Já fóruns multissetoriais e painéis consultivos, conforme sugerido por Partridge et al. (2005), não foram encontrados.
- Troca: há evidências sobre os municípios trabalhando em conjunto com os *stakeholders* para garantir o distanciamento social. A exemplo, a Polícia Militar do Estado de São Paulo na garantia do cumprimento da lei e dos negócios locais, precisando renunciar de suas atividades principais para garantir o distanciamento social.

6. Conclusão

A presente pesquisa buscou analisar o engajamento de partes interessadas no combate à Covid-19 em seis administrações municipais, tendo como pano de fundo a teoria do engajamento de partes interessadas. Junto a isso, analisou-se o esforço do governo local para que as recomendações da Organização Mundial da Saúde fossem respeitadas, porquanto foi assumido que o distanciamento social e as proteções (uso de máscaras e adoção de hábitos de higiene mais rigorosos) são os principais instrumentos para evitar contaminações e, consequentemente, mortes.

Dito isso, utilizando-se uma estrutura teórica que envolve processos de comunicação, consulta, diálogo e troca, a pesquisa baseou-se no referencial teórico proposto pelo envolvimento de *stakeholders*. E, os dados coletados são originários de documentos oficiais emitidos pelos municípios, notícias de jornais, sites e postagens no *Facebook*.

De acordo com os resultados, o número de casos por 1.000 habitantes na maior parte das cidades analisadas é superior à média do Estado de São Paulo, com exceção de Amparo e Bertioga. Ademais, possíveis explicações foram evidenciadas ao compreender ser a densidade populacional um indicador agravante ao número de casos de contaminação, e o índice de desenvolvimento humano um fator não correlato a este número.

Diante disso, o estudo buscou encontrar uma explicação nos mecanismos que uma administração municipal possui para envolver os *stakeholders* visando garantir o distanciamento e a proteção social. Para tal, foram também analisados os efeitos de documentos oficiais e *nudges* presentes em mídias sociais no comportamento da população, com vistas a estabelecer conexões entre o engajamento dos *stakeholders* e o número de casos.

Relações causais e mesmo correlações não eram esperadas entre as duas variáveis supracitadas, sendo a melhor hipótese aquela em que cidades com maior comunicação com a população local por meio de decretos e postagens no *Facebook* tivessem alcançado um nível menor de contaminações por 1.000 habitantes. Ao final do estudo, porém, não foram encontradas evidências de que essas cidades pudessem alertar as pessoas para evitar aglomerações, pois o vírus se espalhou na mesma proporção que outras cidades com menos esforço nesses canais.

Conclui-se, ao final desta investigação indutiva, que o engajamento dos *stakeholders* ainda é muito parcial na medida em que estes não participam plenamente das decisões municipais sobre a Covid-19, dado o fato de os seis municípios analisados não terem

realizado processo de consulta com as partes interessadas, procurando melhores formas de assegurar o distanciamento social.

Não se tem, por outro lado, suporte empírico para afirmar que uma estratégia de engajamento de *stakeholders* mais inclusiva reduziria o número de casos. Nesse ponto, o presente trabalho ratificou a conclusão de autores sobre governantes locais não conhecerem todo o potencial das mídias sociais como estratégia de comunicação e diálogo para o engajamento de *stakeholders* (Mori et al., 2021).

Por fim, possivelmente existem outras explicações para o fenômeno, que estariam relacionadas à cultura e à necessidade de sair de casa para trabalhar, por exemplo. Há também a necessidade de aprofundar as características populacionais, olhando para o percentual da população acima de 60 anos, pois essas pessoas são mais propensas a ficar em casa em razão de determinadas fragilidades. Talvez a população com menos de 60 anos se sinta mais resistente à pandemia e saia de casa para trabalhar, estudar e festejar. No entanto, ainda não se conhecem os mecanismos para persuadir as pessoas a evitar a contaminação e, portanto, pressionar menos o Sistema de Saúde, sendo estes mecanismos muito urgentes aos governos, pois consequências devastadoras geradas pela Covid-19 permanecem ocorrendo. Desse modo, são esses assuntos para se tratar em uma pesquisa futura.

7. Referências

Berman, S. L., Phillips, R. A., & Wicks, A. C. (2005). Resource dependence, managerial discretion and stakeholder performance. *Academy of Management Proceedings*, *2005*(1). https://doi.org/10.5465/ambpp.2005.18783425

Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2013). Designing Public Participation Processes. *Public Administration Review*, *73*(1). https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02678.x

Dance, F. E. X. (1970). The "Concept" of Communication. *Journal of Communication*, *20*(2). https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1970.tb00877.x

Dunlop, C. A., Kamkhaji, J., Radaelli, C. M., Taffoni, G., & Wagemann, C. (2020). Does consultation count for corruption? The causal relations in the EU-28 [Article]. *Journal of European Public Policy*, *27*(11). https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1784984

Durham, E., Baker, H., Smith, M., Moore, E., & Morgan, V. (2014). *The BiodivERsA Stakeholder Engagement Handbook*.

Ferraro, F., & Beunzab, D. (2018). Creating Common Ground: A Communicative Action Model of Dialogue in Shareholder Engagement. *Organization Science*, *29*(6). https://doi.org/10.1287/orsc.2018.1226

Fraussen, B., Albareda, A., & Braun, C. (2020). Conceptualizing consultation approaches: identifying combinations of consultation tools and analyzing their implications for stakeholder diversity [Article]. *Policy Sciences*, *53*(3). https://doi.org/10.1007/s11077-020-09382-3

Freeman, R. E. (2010). Strategic management: A stakeholder approach. *Cambridge university press.*

Garcés-Ayerbe, C., Rivera-Torres, P., & Suarez-Perales, I. (2019). Stakeholder engagement mechanisms and their contribution to eco-innovation: Differentiated effects of communication and cooperation. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, *26*(6). https://doi.org/10.1002/csr.1749

Gomes, R., Liddle, J., & de Oliveira Miranda Gomes, L. (2010). Cross-Cultural Analysis of Stakeholder Identification in Municipal Districts. *Public Management Review*, *12*(1), 53-75. https://doi.org/10.1080/14719030902800218

Greenwood, M. (2007). Stakeholder Engagement: Beyond the Myth of Corporate Responsibility. *Journal of Business Ethics*, *74*(4). https://doi.org/10.1007/s10551-007-9509-y

Habermas, J. (2015). *The Theory of Communicative Action: Lifeworld and Systems, a Critique of Functionalist Reason* (Vol. 2). John Wiley & sons.

Hoover, A. G., Heiger-Bernays, W., Ojha, S., & Pennell, K. G. (2020). Balancing incomplete COVID-19 evidence and local priorities: risk communication and stakeholder engagement

strategies for school re-opening. *Reviews on Environmental Health*, *0*(0). https://doi.org/10.1515/reveh-2020-0092

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). www.ibge.gov.br

Linsley, P., McMurray, R., & Shrives, P. (2016). Consultation in the policy process: Douglasian cultural theory and the development of accounting regulation in the face of crisis. *Public Administration*, *94*(4). https://doi.org/10.1111/padm.12212

Manetti, G., Bellucci, M., & Bagnoli, L. (2017). Stakeholder Engagement and Public Information Through Social Media: A Study of Canadian and American Public Transportation Agencies. *The American Review of Public Administration*, *47*(8). https://doi.org/10.1177/0275074016649260

Monteduro, F., Cecchetti, I., Lai, Y. I., & Allegrini, V. (2020). Does stakeholder engagement affect corruption risk management? [Article; Early Access]. *Journal of Management & Governance*, 27. https://doi.org/10.1007/s10997-020-09527-9

Mori, E., Barabaschi, B., Cantoni, F., & Virtuani, R. (forthcoming). Local governments' communication through Facebook. Evidences from COVID-19 pandemic in Italy. *Journal of Public Affairs*. https://doi.org/https://doi.org/10.1002/pa.2551

Nader, Paulo. Introdução ao estudo do direito. Paulo Nader – 36.a ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014

Organização Mundial da Saúde. Casos cumulativos confirmados e prováveis de COVID-19 relatados por Países e Territórios da Região das Américas (2022). https://ais.paho.org/phip/viz/COVID19Table.asp

Organização Mundial da Saúde. Situação da COVID-19 na Região Europeia da OMS (2022). https://who.maps.arcgis.com/apps/dashboards/ead3c6475654481ca51c248d52ab9c61

Partridge, K., Jackson, C., Wheeler, D., & Zohar, A. (2005). *The Stakeholder Engagement Manual: The Guide to Practitioners' Perspectives on Stakeholder Engagement*.

Plataforma Longeviver - Monitor COVID 19. Estado de São Paulo. https://plataforma.longeviver.com/covid19/estado.php?ufibge=35

Slack, R. E., Corlett, S., & Morris, R. (2015). Exploring Employee Engagement with (Corporate) Social Responsibility: A Social Exchange Perspective on Organizational Participation. *Journal of Business Ethics*, *127*(3). https://doi.org/10.1007/s10551-014-2057-3

Tribunal Superior Eleitoral (TSE). https://www.tse.jus.br/

Willis, P. (2015). Public relations, passive aggression and critical social auditing: reflections on organizational inaction in stakeholder engagement. *Journal of Public Affairs*, *15*(2). https://doi.org/10.1002/pa.1522