



**DE ABATIÁ A XAMBRÊ: A ATUAÇÃO DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS NO
FACEBOOK E A PRESENÇA DOS CONCEITOS DE PROXIMIDADE,
TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY NA COMUNICAÇÃO PÚBLICA**

**FROM ABATIÁ TO XAMBRÊ: THE PERFORMANCE OF MUNICIPAL
PARLIAMENTS ON FACEBOOK AND THE PRESENCE OF THE CONCEPTS OF
PROXIMITY, TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY IN PUBLIC
COMMUNICATION**

**DE ABATIÁ A XAMBRÊ: LA ACTUACIÓN DE LOS PARLAMENTOS
MUNICIPALES EN FACEBOOK Y LA PRESENCIA DE PROXIMIDAD,
TRANSPARENCIA Y PRESTACIÓN DE CUENTAS EN LA COMUNICACIÓN
PÚBLICA**

Paula Andressa de Oliveira¹
Michele Goulart Massuchin²

Resumo: Este artigo busca discutir como as Câmaras Municipais do Paraná, instituições representativas que se colocam mais próximas dos cidadãos, integram práticas de *accountability*, proximidade e transparência às dinâmicas estabelecidas no *Facebook*, ferramenta utilizada para ampliar a relação entre representantes e representados por meio da comunicação pública digital. A pesquisa monitorou as *fanpages* dos legislativos a partir de três etapas: levantamento sobre a existência ou não de páginas dos parlamentos, raspagem das postagens durante 60 dias e análise quantitativa dos conteúdos. O trabalho resultou na observação sistemática de 3.832 mil postagens feitas por 130 legislativos municipais em suas contas institucionais. Os resultados indicam usos distintos quanto à intensidade, características que denotam ênfase nos atores, prevalência das transmissões de sessões e ausência de diálogo.

Palavra-chave: Legislativos; Comunicação Pública, Câmaras Municipais; *Facebook*; Paraná.

Abstract: This article discusses how the Municipal Parliaments of Paraná integrates practices of accountability, proximity and transparency with dynamics established by Facebook. This is a tool used to expand the relationship between politicians and citizenships through digital public communication. The research monitored the legislative fanpages from three stages: mapping the existence of parliamentary pages on Facebook, scraping posts for 60 days and analyzing of the contents. The research made a systematic observation of 3,832 posts publicized by 130 municipal parliaments in their fanpages. The results indicate different uses by institutions, focus on politicians, prevalence of session transmissions and low level of dialogue.

Keywords: Parliaments; Public Communication; City Council; Facebook; Paraná.

Resumen: Este artículo busca discutir cómo los parlamentos locales, instituciones representativas más cercanas de los ciudadanos, integran prácticas de *accountability*, proximidad y transparencia a las

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: paulaandreolioliveira@gmail.com

² Professora do Departamento de Comunicação (DECOM), do Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCOM) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisadora do grupo de pesquisa em Comunicação Política e Opinião Pública (CPOP/UFPR). E-mail: mimassuchin@gmail.com

dinámicas establecidas en Facebook, herramienta utilizada para ampliar la relación entre representantes y representados a través de la comunicación pública digital. La encuesta monitoreó las *fanpages* legislativas por tres etapas: mapeo sobre la existencia o no de páginas parlamentarias, búsqueda de publicaciones durante 60 días y análisis cuantitativo de los contenidos. El trabajo resultó en la observación sistemática de 3.832 publicaciones realizadas por 130 legislaturas municipales en sus *fanpages*. Los resultados indican diferentes usos en cuanto a intensidad de contenidos, características que muestran un énfasis en los electos, el predominio de las sesiones y la ausencia de diálogo.

Palabras clave: Parlamentos; Comunicación Pública, Parlamentos municipales; Facebook; Paraná.

1 Introdução

O uso do ambiente online por instituições públicas oferece ganhos democráticos, primeiramente porque a tecnologia permite uma participação ampliada da sociedade na tomada de decisões, possibilitando mudanças palpáveis (LESTON-BANDEIRA, 2012; MITOZO, 2018). Adicionalmente, auxilia na visibilidade e na construção da imagem pública (BARROS; BERNARDES; RODRIGUES, 2015), especialmente quando tais instituições possuem uma imagem negativa diante dos cidadãos. Silva e Christopoulos (2013) destacam que as Câmaras Municipais enfrentam descrédito por serem instituições lembradas como lugar de negociações clientelistas para a manutenção de redutos. Esta observação mostra uma instituição sem credibilidade, sendo a comunicação um agente ainda mais importante em âmbito municipal.

Embora a análise do uso das tecnologias digitais pelas instituições possa ser amparada por distintas discussões teóricas, seja do ponto de vista da participação política ou dos processos de representação – ou até mesmo observando distintos espaços que não são, necessariamente, as redes sociais digitais –, neste artigo a articulação proposta é entre a prática da comunicação pública online proporcionada pelas redes sociais e o modo como os parlamentos introduzem elementos que denotam proximidade com os cidadãos, transparência da gestão e *accountability* em relação às ações desenvolvidas³. Trata-se de uma observação empírica sobre como a comunicação pública é praticada tendo como foco, neste caso, os legislativos municipais.

O desdobramento deste artigo é uma forma de complementar a literatura que se debruça para entender as práticas e conceitos de comunicação pública. Se por um lado há uma vasta rede de reflexões sobre comunicação pública que se dão do ponto de vista teórico (DUARTE, 2012), por outro também há um agrupamento de estudos que verifica na prática como tal conceito se aplica no cotidiano da comunicação produzida pelas diversas instituições (MATOS, 2012). Com este artigo, a pretensão é verificar como o conceito se materializa no âmbito das instituições legislativas, mas não apenas isso. Também busca-se refletir sobre como a junção com as propostas de proximidade, transparência e *accountability* permite perceber a aplicabilidade do conceito por parte dos órgãos – no caso do setor público – e facilita a compreensão sobre como a comunicação

³ A pesquisa mais ampla, que está em fase de finalização, monitora diversas características sobre como as Câmaras Municipais atuam no *Facebook*. No entanto, o objetivo aqui é relacionar o conceito de comunicação pública com as principais práticas evidenciadas pelos legislativos, excluindo-se a discussão sobre engajamento e interação e também sobre profissionalização dos conteúdos.

pode, de fato, ser pública quando feita por instituições como os legislativos. Por isso, o foco do texto recai sobre os três eixos previamente citados. O texto não apenas analisa como são desenvolvidos e apropriados pelas equipes de comunicação das Câmaras Municipais, mas mostra como contribuem e se associam com as discussões sobre comunicação pública.

O foco nas redes sociais, adicionalmente, é reflexo das mudanças percebidas nos últimos anos, tanto no comportamento das instituições (SOARES; CARLOMAGNO, 2018) que migraram para o *Facebook*, *Twitter* e *Instagram*, como do próprio público que passou a agregar funcionalidades a tais ferramentas. Segundo dados do CETIC (2019), 134 milhões de brasileiros estão conectados, o que representa 74% dos brasileiros acima de 10 anos. Os dados também mostram que as pessoas passam parte significativa do tempo nas redes sociais, perdendo apenas para os aplicativos de envio de mensagens (CETIC, 2019), o que torna efetivo o uso desses espaços pelas instituições se o objetivo é melhorar a relação com seus representantes. Outro dado importante é que tem aumentado tanto a busca por informações no ambiente digital (PEW RESEARCH CENTER, 2020) quanto a confiança depositada nos conteúdos (VALORES EM CRISE, 2020).

Dessa forma, foram analisadas as *fanpages* das Câmaras Municipais a partir de três etapas empíricas. A primeira considerou o levantamento das *fanpages* dos 399 municípios do Paraná. Esse mapeamento da existência ou não de páginas foi realizado entre junho e setembro de 2019. A partir disso, foram obtidos dados de que 130 Câmaras contavam com *fanpages* disponíveis. Neste sentido, a delimitação do corpus considerou a extração dos conteúdos publicados dessas 130 páginas ativas e com publicações durante 60 dias (nos meses de outubro e novembro do mesmo ano). É importante mencionar que se optou por um período “neutro” que desse conta de apreender a rotina de comunicação das instituições legislativas. Como resultado dessa raspagem de dados, a análise de 3.832 mil postagens dos dois meses foi feita na sequência, a partir de um livro de códigos previamente elaborado, com base na Análise de Conteúdo (KRIPPENDORFF, 2018; BAUER, 2018; SAMPAIO; LICARIÃO, 2018).

2 A comunicação pública aplicada às instituições legislativas

A Comunicação Pública pode ser entendida como a comunicação praticada no espaço público democrático (MATOS, 2011; DUARTE, 2011), o que inclui o Poder Legislativo. Mas segundo a literatura, por conta de diversas vertentes e sentidos, o conceito, que é amplo, detém variadas concepções, algumas mais simples e outras mais complexas (MATOS, 2011). Segundo Oliveira (2004), o termo já foi usado enquanto um sinônimo de comunicação estatal, sendo um contraponto aos preceitos da mídia privada, no entanto não se deve deter-se ao emissor da mensagem (MIOLA; MARQUES, 2018). Zémor (1995) define o conceito pela legitimidade do interesse geral. Logo, a comunicação ocorre no espaço público, sob o olhar do cidadão. Em uma tentativa de síntese, Brandão (2007) sustenta que a produção de informação prevê construir a

cidadania, muito além da comunicação dos órgãos de governo, justamente o que corrobora para não haver foco no emissor para definir o que é comunicação pública ou não.

Ainda que por um período a comunicação ligada aos órgãos públicos esteve diretamente relacionada à propaganda, na perspectiva de Brandão (2012), hoje o ponto em comum que todas as abordagens possuem é que se trata de um processo que perpassa o Estado, o governo e a sociedade (MATOS, 2007) – muito mais ligado, portanto, à natureza da mensagem do que ao tipo de emissor (MONTEIRO, 2012; MIOLA; MARQUES, 2018) – e de interesse geral (ZÉMOR, 2005). No caso desta dissertação, considera-se como agente – ainda que isso não seja, de fato, o distintivo – um órgão público: o legislativo municipal. É fundamental reforçar que os legislativos se colocam como um daqueles órgãos que, pela sua funcionalidade, deve prezar pela comunicação pública. E, como o foco está na comunicação feita pela *fanpage*, busca-se verificar apenas uma face deste conceito, já que ele pode se materializar em outras mensagens que se utilizam de outro suporte – que não o digital – para chegar aos cidadãos.

Na tentativa de materializar um conceito tão amplo e que pode ser aplicado para distintas instituições, Zémor (2005) ressalta como é possível estabelecer a comunicação pública, o que dialoga diretamente com os conceitos de transparência, *accountability* e proximidade que são fundamentais aos órgãos públicos. Para Zémor (2005), deve haver o estabelecimento de diálogo, a prestação de serviço, a apresentação e promoção de serviços da administração, a divulgação da instituição tornando-a conhecida, a divulgação de ações cívicas e de interesse geral e a comunicação sobre processos decisórios.

Duarte (2011; 2012) segue com o conceito ancorado no interesse público. Conforme o autor, a ideia fundamental de Comunicação Pública soma-se ao papel de melhorar a vida das pessoas pela comunicação, que vai além do sentido único de fornecer dados. Ou seja, o objetivo é permitir ao cidadão conhecer até as informações que não julga saber e, a partir de então, poder “expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse”, em uma perspectiva de participar ativamente do diálogo (DUARTE, 2012, p.64). Pensando nas instituições legislativas, receber informação de interesse público é fundamental para que possa, de fato, haver participação dos cidadãos numa etapa subsequente.

O pressuposto é reiterado por Matos (2011), mas a autora defende o não reducionismo da comunicação pública a um processo unilateral e de mera transmissão. A comunicação pública deve acontecer, portanto, como processo político de interação. Ou seja, adiciona-se ao interesse público dos conteúdos o valor do diálogo. Pensando no legislativo, segundo Howlett (1995), a comunicação do cidadão com seu representante pode reduzir a assimetria existente entre a demanda e a satisfação na implantação das políticas públicas, envolvendo Estado e sociedade. Para Leston-Bandeira (2012), a comunicação legislativa é eficiente quando provoca novos comportamentos políticos, particularmente no estreitamento da relação dos representantes com a opinião pública e a sociedade civil. Um exemplo prático são enquetes criadas em perfis de

instituições nas redes digitais, sendo que as Câmaras de Curitiba e São Paulo utilizam deste mecanismo de forma frequente, buscando criar espaços de interação. No entanto, as relações dialógicas estão longe de serem uma prática cotidiana da comunicação pública, ainda mais em âmbito local, o que será discutido na análise dos dados.

Outra questão fundamental que atravessa a discussão sobre a comunicação pública refere-se aos interesses particulares, personalistas e estratégicos da formação da imagem que podem se sobressair ao interesse público. Miola e Marques (2017) buscam definir a comunicação pública pensando em apresentar critérios para classificar e diferenciar o viés estratégico e democrático-normativo do termo. De um lado, há iniciativas que visam contribuir com práticas que aproximam os cidadãos das instituições, além de aumentar a transparência e a prestação de contas, enquanto do outro, existe uma dimensão estratégica da comunicação institucional com uso de política de imagens personalizadas.

Os parlamentos também estão inseridos neste embate. Os conteúdos publicizados contribuem para formar a imagem das instituições, já que, segundo Weber (2004, p. 262), “informações e sinais são estrategicamente construídos como as ações de instituições e sujeitos públicos (informação, propaganda, eventos, atitudes)”. Ou seja, a comunicação pública é capaz de melhorar a imagem das instituições, sendo que o declínio da confiança é resultado de práticas pouco responsivas de comunicação (FAIRBANKS *et al.*, 2017), o que se encaixa à realidade dos legislativos. Por outro lado, os conteúdos podem ser usados para construir imagens personalizadas dos atores que pertencem – temporariamente – a essas instituições.

Em relação à comunicação pública digital, foi percebido por Amaral (2014) que essas imagens atreladas à propaganda e distantes da dimensão pública foram frequentes ao observar a comunicação realizada pelo governo do Estado da Bahia. Para esta pesquisa, o exemplo seria do foco nos vereadores e não nas ações institucionais. Barros e Miola (2015) verificaram que no caso do Governo do Sergipe, ficou perceptível a convivência entre uma dimensão pública da comunicação via *Twitter*, mas também uma dimensão estratégica, com foco na propaganda e não na transparência. No caso dos governos municipais, Graham e Avery (2013) perceberam que nos EUA o foco esteve no *Twitter* e no *Facebook*, mas com um uso limitado e focado em eventos, sendo, portanto, subutilizados. Resultado similar é trazido por Zeng e Zeng (2014), indicando que na China os governos usaram *microblogs* para distribuir conteúdos que enfatizavam a promoção pessoal e não serviços ou interação com os cidadãos. Assim, torna-se fundamental compreender em que medida os legislativos municipais no Brasil fazem comunicação pública e que tipo de informação é oferecida aos cidadãos.

2.1 A interface com os conceitos de proximidade, transparência e *accountability*

A crise na representação é uma constatação no cenário político atual. E os parlamentos não ficam de fora. Para Faria e Rehbein (2016), uma forma de amenizar este panorama é utilizar

ferramentas que promovam transparência, *accountability* e, também, participação. No caso desta pesquisa, utilizou-se o termo proximidade para dar conta de elementos que denotam iniciativas mais tímidas de relacionamento com o público, mesmo que não haja efetivamente participação dos cidadãos nas decisões tomadas pelos parlamentares. Os três conceitos compõem o tripé para a sustentação de uma comunicação pública efetiva no caso das instituições legislativas.

No caso da transparência, Margetts (2011) reforça que está atrelada aos conceitos de abertura e vigilância, podendo tanto fortalecer a democracia quanto causar incerteza na governança e menor confiança nas instituições. Apesar da existência de outros mecanismos de transparência, a internet – e em especialmente as redes sociais – tem levado a importantes mudanças na relação entre cidadãos e governo (MARGETTS, 2011). Autores como Filgueiras (2011) e Gomes, Amorim e Almada (2018) destacam a importância de retomar o princípio da publicidade, porque a transparência seria apenas uma parte deste conceito mais amplo, que teria maior capacidade de melhorar os processos democráticos.

Em se tratando da relação com a comunicação, tal conceito pode aparecer de diversas formas. Uma delas é quando há transmissão das sessões, o que já é comum por meio da TVs legislativas – que, mesmo com uma transmissão deficitária e com poucos recursos, permite que os cidadãos acompanhem o dia a dia da instituição (BARRETO, 2019) – e se destaca nas mídias digitais com as *lives* e outras formas de distribuição de conteúdos que incrementam a transparência institucional (BERTOT *et al.*, 2010). A produção de conteúdo, ao mesmo tempo, pode oferecer informação sobre orçamento, divulgar eventos e a agenda da câmara, usar dados diretos ou fazer menção ao Portal da Transparência. A explicação sobre os tramites ou informações do funcionamento da Casa legislativa também corroboram para tornar a instituição mais transparente e vigiada pelos cidadãos, seguindo a perspectiva dos conceitos-chaves colocados por Margetts (2011).

Antes de tratá-la enquanto um conceito, Gomes, Amorim e Almada (2017) descrevem a transparência como metáfora para aquilo que se deixa ver. “Um corpo transparente é aquele que deixa ver, através dele, outros objetos que, do ponto de vista do observador, estão atrás deste corpo” (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2017, p.26). Assim, há transparência quando existe controle externo do ato para além de quem o praticou. Segundo Amorim (2012), historicamente, a Suécia foi o país pioneiro no reconhecimento do direito de acesso à informação no mundo, por meio de uma lei do direito à informação promulgada em 1766. Ela previa o direito de acesso a documentos governamentais por meio da imprensa, que levava os dados à público. Mais 200 anos depois, os governos têm utilizado cada vez mais os recursos da Internet para dar conta das demandas em tornar público os investimentos, gastos e decisões, especialmente por meio dos portais eletrônicos. De modo mais clássico, no Brasil a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) é uma aliada da população preocupada em cobrar daqueles que detém o poder. A lei que obriga os órgãos públicos a oferecer informações públicas à comunidade

garante o informativo sobre as despesas, orçamentos, nome e salário dos funcionários de diversos órgãos públicos pelo país (BRASIL, 2016).

Vale lembrar, porém, que há outras camadas analíticas a serem observadas, além de gastos, quando se fala de transparência dos Legislativos. Isso justifica olhar para as redes sociais e ver além de uma releitura da transparência obrigatória das instituições. Significa dizer que os portais da transparência não são transparentes em si, mas tornam-se por intermédio da divulgação dos dados previamente compreendidos. Além disso, a publicidade também pode ser analisada como instrumento de divulgação (SILVA, 2011), visto que a informação, sobretudo de fácil entendimento pelo público, é um passo para maior participação nos parlamentos (MARQUES, 2008). É preciso ter informação para participar efetivamente.

Segundo Gomes (2011), a apresentação de ações e resultados das iniciativas, de modo a estimular mais participação a partir das ferramentas disponíveis, também é uma forma de transparência. Para Schedler (1999) e Mitozo (2018), esse processo chama-se responsividade, que é uma das vertentes da *accountability*. Este conceito prevê a obrigação de o poder ser exercido de forma transparente e, conseqüentemente, justificar seus atos. Para que a responsividade aconteça, as instituições legislativas devem manter algum nível de diálogo com seus mandatários, trazendo respostas aos cidadãos. Os avanços na tecnologia da informação, portanto, reconfiguram a relação da sociedade com os dados públicos, visto que potencializou as possibilidades de o cidadão comum monitorar atos de corrupção e responsabilizar os agentes políticos, além de contribuir nos processos decisórios. Portanto, há muitas formas de fomentar a transparência, sendo a comunicação pública digital apenas uma delas.

Já em relação à *accountability*, Campos (1999) afirma que não tem tradução literal, mas comporta a noção de responsabilidade do Estado perante os cidadãos. Schedler (1999) afirma que o conceito é abrangente. Já Valente (2004) defende que o termo *accountability* envolve não só responsabilidade, mas a prestação de contas. Em outras palavras, é uma maneira de criar mecanismos de cobrança e controles internos e externos para que o Estado seja cobrado pela sociedade civil e agências reguladoras. E a transparência, portanto, pode ser um atributo para o processamento das informações que serão observadas e, posteriormente, favoreçam o controle dos atos. Para Schedler (1999), mais que denotar uma técnica, abarca formas de prevenir e corrigir o abuso do poder político, o que implica sujeitar o poder à ameaça de sanções, obrigá-lo a ser exercido de forma transparente e forçá-lo a justificar seus atos. Amorim (2012) chama a atenção, porém, que a *accountability* não garante o funcionamento de um governo eficiente.

Para alguns autores, a exemplo de Filgueiras (2011), o estudo da *accountability* aliado aos conceitos de transparência e publicidade pode fornecer uma explicação para um modelo em que os agentes políticos e os diversos agrupamentos da sociedade estabelecem uma relação harmônica, na qual os representantes públicos fariam suas prestações de contas com base nos interesses e cobranças das diferentes camadas sociais de seus representados. Novamente trazendo

para o caso legislativo, os presidentes das câmaras municipais, por exemplo, podem se valer deste conceito para prestar contas de suas ações frente aos parlamentos, desde justificar os gastos com diárias – um fator amplamente criticado na esfera municipal – até a economia efetuada no âmbito das casas legislativas. O importante é se utilizar da prestação de contas para que a comunidade esteja ciente dos acontecimentos e, em muitos casos, mudem uma opinião a partir das informações recebidas. Para isso, as redes sociais têm papel fundamental.

Por outro lado, além da transparência e da prestação de contas, tão importantes para que a comunicação pública aconteça efetivamente nos parlamentos, a proximidade entre os representantes e representados é outro fator fundamental a ser explorado pelas instituições quando fazem uso do ambiente digital. Os parlamentos, por serem representativos são aqueles que deveriam, em tese, ter maior proximidade com os cidadãos. Mas como se materializa a proximidade e como ela pode colaborar com as rotinas das Câmaras?

Em relação ao conceito de proximidade, este está ligado à discussão sobre representantes e representados nos sistemas democráticos. Para sair da crise de legitimidade, a estratégia é justamente uma aproximação entre a elite política e os cidadãos. Neste caso, não se discute aqui o conceito de participação, por se tratar de um terceiro espaço (WRIGTH, 2012) – no caso, o *Facebook* – mas de formas ainda mais iniciais de relacionamento como chamadas para o engajamento das redes sociais, convite para participar de outras ações online e *off-line*, conversação mais informal e respostas das Câmaras nos comentários, inicialmente um possível diálogo. Nesse sentido, não se mede efetivamente a participação nas decisões políticas, mas como as instituições se abrem para se mostrarem mais próximas dos cidadãos.

Ainda que não se saiba o real efeito desses mecanismos nas decisões políticas (MARQUES, 2015) e também que muitos atores políticos evitaram a interação por um bom tempo (STROMER-GALLEY, 2000), a proximidade entre representantes e representados também contribui para melhorar a imagem pública e a confiança nas instituições. Muitas vezes, apesar de não se efetivar um diálogo, as organizações têm mostrado caminhos para quebrar barreiras, tal como uma conversa mais informal. Conforme Mitozo (2018), nos casos estudados pela literatura sobre internet e parlamentos, é cada vez mais frequente a existência do conceito de relacionamento e proximidade, pois as instituições – especialmente os legislativos - passam a agregar as demandas cidadãs às rotinas das instituições políticas. Assim, a comunicação pública pelas redes sociais, quando não se efetiva em um diálogo, ao menos serve como um termômetro do interesse dos cidadãos por determinados temas e questões inerentes à casa legislativa. As distintas formas de proximidade com o cidadão são oportunidades de se reconectar com as demandas dos representados (MITOZO, 2018).

Segundo Kunsch (2003), as mídias sociais mediadas por computador evocam uma ideia de comunicação dirigida aproximativa. Conforme a autora, dessa forma, as mídias sociais permitem uma comunicação quase que face a face, possibilitando ações interativas com públicos

identificados, cujo *feedback* pode ser imediato. Para Henriques e Sant'ana (2015), pensar a presença de instituições nas mídias sociais cria caminhos para trabalhar a legitimidade não apenas a partir do discurso em torno da própria imagem, mas do diálogo e do debate acerca das questões que a estruturam. Por fim, para Marques (2014), as possibilidades oferecidas pela comunicação digital permitem aos representantes políticos a utilização de ferramentas online para prestar contas, criar aproximação e obter visibilidade pública. Para tanto, é necessária disposição dos atores políticos para que elas sejam utilizadas.

3 A digitalização da comunicação pública: dos sites às redes sociais digitais

As mudanças que a nova dinâmica das redes digitais acarreta aos parlamentos podem resultar em uma redução da distância histórica entre representantes e representados, a partir de um melhor entendimento que os cidadãos podem ter acerca do funcionamento das Casas Legislativas (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016). Por isso, observa-se de que maneira as Câmaras do Paraná têm vislumbrado as vantagens da utilização da internet, especialmente do *Facebook*, para não apenas estarem mais perto do público, mas também para oferecer informação de interesse público. Conforme Romanelli (2005), a modernização de processos internos – neste caso com o uso mais efetivo da comunicação digital – impacta positivamente, especialmente em relação à ampliação do engajamento público e da transparência. É o que tem sido visto ao longo da pandemia com as modificações de diversos processos, como deliberação remota e transmissões (MITOZO, 2020).

Segundo Gomes (2011), a apresentação de ações e resultados das iniciativas, de modo a estimular mais participação a partir das ferramentas disponíveis, é uma forma de transparência. Para Filgueiras (2011), apesar da intersecção entre transparência e *accountability*, a transparência seria somente um caminho. Dentro dessa concepção, segundo o autor, o fundamental para a institucionalização da *accountability* é reduzir o déficit de informação entre Estado e público e propiciar a abertura dos segredos da instituição pela via da transparência. Mas tudo isso é efetivo, de fato, quando há a criação de estratégias para garantia de visibilidade que extrapola os discursos nas tribunas e os arranjos partidários e visam um contato mais direto com a sociedade e, também, por meio de um formato e linguagem mais acessíveis. Nesse sentido, mesmo não fazendo parte das obrigações impostas pela Lei Complementar 131/2009 e nem pela Constituição, as redes sociais se apresentam como um caminho que facilita formato, linguagem e acessibilidade da sociedade em relação às instituições públicas.

Leston-Bandeira (2012) afirma que a adesão das plataformas online por parte dos legislativos pode proporcionar maiores níveis de conhecimento acerca dos trabalhos dos parlamentos, levando a comunidade a níveis mais altos de interesse pela instituição, sendo, portanto, conforme Mitozo (2018), uma oportunidade de se reconectarem com as demandas dos representados. Isso pode melhorar a relação de confiança que, como visto no primeiro capítulo, é

bastante baixa no caso do parlamento brasileiro (BERNARDES, 2013). Canel e Sanders (2012) chamam a atenção, neste sentido, para a importância de investir na comunicação enquanto estratégia de aproximação e aceitação pelo público. Pensando no cenário atual da tecnologia, isto ocorre, sobretudo, a partir das redes sociais.

Esse processo de digitalização das casas legislativas, com a migração dos sites às redes sociais, tem sido mapeado pela literatura nacional e internacional e indicam ganhos ao processo de representação e para a imagem dos próprios parlamentos. Se durante a primeira década do século XXI o foco recaía nos websites, na última década despontam os trabalhos sobre o uso das redes sociais online (SAMPAIO; MIZOTO; MASSUCHIN; FONTES; PENTEADO, 2018). Conforme Recuero (2009) e Boyd e Ellison (2007), ao definir o que diferencia as redes sociais na internet dos sites, teorizam um escopo de elementos que vem ao encontro da utilização por parte dos agentes públicos e políticos. Em outras palavras, embora as redes sociais sirvam para diversos campos, elas são muito utilizadas para fins políticos para além das eleições.

No cenário brasileiro, destaca-se o estudo de Marques e Miola (2020) sobre a comunicação pública do Ministério da Saúde no *Facebook*, ao analisar as campanhas contra o *Aedes aegypti*. O mesmo é reforçado por Massuchin e Silva (2019), que examinaram a comunicação digital realizada na *fanpage* do governador do Maranhão, Flávio Dino, pensando a visibilidade pública fora do período eleitoral. Nesta mesma esteira, entra também a pesquisa de Klenk e Prudêncio (2016) que se propõe a averiguar o uso do *Facebook* pelas prefeituras brasileiras, tendo por base a página da Prefeitura de Curitiba e novas formas de linguagem para contato com o público. Tendo como foco os legislativos, Bernardes (2020) analisa os legislativos estaduais do Sudeste e conclui que o uso do *Twitter* se resume à divulgação das atividades parlamentares, com foco na informação e não no diálogo. Lucinda e Bertasso (2018), ao observarem a ALESC, reforçam que as mídias sociais têm duas funções: informar o cidadão sobre os atos da organização e também informar a instituição sobre o que pensa o cidadão.

Neste viés, a literatura internacional também assinala que as instituições – mesmo com o desenvolvimento das mídias sociais – têm muito para avançar, uma vez que estão mais preocupadas em informar que interagir, conforme aponta Giraldo-Luque, Villegas-Simón e Bugs (2017). O estudo analisa o uso que os parlamentos fazem das redes a partir das câmaras representativas da Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Estados Unidos, Espanha, França, Itália, Reino Unido e Suécia, a partir da evolução e uso das mídias em cada um dos países de estudo. Leston-Bandeira e Bender (2013) reforçam que os legislativos têm utilizado as redes principalmente para relatar trâmites, interagindo pouco com os cidadãos. Conforme o texto, verificou-se cinco parlamentos europeus por meio de análises do *Twitter* e *Facebook* e, apesar dos avanços consideráveis dos últimos anos, as instituições legislativas estão atrás de outras esferas de poder na mídia social. Essas questões serão observadas no cenário local das Câmaras Legislativas, a partir do percurso metodológico que segue.

4 Percurso metodológico e definição das variáveis de análise

Neste artigo, a análise se debruça sobre como a comunicação pública se materializa a partir de formas elencadas de proximidade com os cidadãos, da transparência não obrigatória desenvolvida nas redes sociais e, também, de prestação de contas sobre as ações praticadas pelas instituições. Com base na literatura, foram definidos esses três eixos para serem analisados no trabalho empírico com as Câmaras Municipais do Paraná. Ao todo são 130 Câmaras que – entre outubro e novembro de 2019 – estiveram ativas com postagens ao longo do período no *Facebook*⁴. O conteúdo dessas páginas foi extraído manualmente no período subsequente, chegando a 3.832 conteúdos publicados. Na sequência, as postagens foram analisadas a partir da análise de conteúdo de cunho quantitativo (KRIPPENDORFF, 2018; BAUER, 2018; SAMPAIO; LICARIÃO, 2018), sendo que neste artigo são discutidos os resultados referentes aos eixos que dialogam com a efetividade do conceito de comunicação pública.

Para tanto, é dada atenção às seguintes variáveis: quantidade de postagem, citação de vereadores, formação da imagem dos vereadores e um leque de características que delimitam transparência, *accountability* e proximidade, que totalizam em 17 itens que podem aparecer de forma concomitante. A *quantidade de postagens* gerou um índice de intensidade de uso da rede social, a partir de uma escala de *Likert*, desde muito alta intensidade (mais de 2 posts/dia) até muito baixa intensidade (com menos de 0,5 post/dia). O objetivo desta medição é verificar em que medida as instituições fazem uso das redes sociais como mecanismo para ampliar a comunicação entre representantes e representados. Braga e Carlomagno (2018) identificaram o maior uso das redes sociais em eleições recentes, assim estima-se que estas também sejam amplamente utilizadas na comunicação das instituições analisadas, especialmente porque em municípios menores não há a possibilidade de uso da TV legislativa e as formas adversas de relação com o público por meio da imprensa tradicional diminuem, elementos que possuem uma função importante na formação da imagem (BARRETO, 2019; FUCKS; FIALHO, 2009).

Outros dois elementos fundamentais para entender os avanços e limitações da comunicação pública dos legislativos são a *citação de vereadores* e *formação da imagem do vereador*, elementos que acabam “confundidos” no processo de uso das mídias pelas instituições públicas, bem como assinalam Miola e Marques (2019). Foi considerado como citação do vereador quando este aparecia referenciado no texto, independente de estar com alguma marcação indicando sua página ou não. Em relação à *formação da imagem do vereador*, tomou-se como ponto de partida que, embora quaisquer usos de mecanismos comunicacionais estão atrelados ao processo de formação da imagem, há diferença quando o foco está na instituição e quando está

⁴ No primeiro semestre de 2019, das 399 Câmaras Municipais do Paraná, 113 tinham páginas no *Facebook*. No segundo semestre este número sobe para 134. Em 2020 o quantitativo já chegava em 178.

no vereador, o qual : a) é responsabilizado pelos projetos publicizados, b) recebe o foco da postagem ao invés da instituição (ou da própria ação) e c) é posto em primeiro plano a partir da emissão de uma opinião sobre algum fato ou evento que envolve a instituição.

Há, ainda, os três eixos centrais da discussão – *transparência, accountability e proximidade* – que juntos somam 17 características, as quais podem aparecer de forma conjunta em um mesmo *post*, ou seja, não são excludentes entre si. Também pode haver *posts* que não apresentem nenhum dos elementos. Na análise, optou-se por apresentar de forma agrupada os elementos que denotam transparência e *accountability* por serem intercambiáveis (FILGUEIRAS, 2011) e em uma tabela separada os quatro elementos que exemplificam algum tipo de proximidade com os cidadãos, mesmo que seja apenas uma demonstração de iniciativa de ruptura de impessoalidade (HENRIQUES; SANT’ANA, 2015) e não necessariamente um diálogo efetivo medido pelo atendimento às demandas dos cidadãos, mas com maior informalidade (MITOZO, 2018).

Em relação à transparência e *accountability* foram elencados 13 elementos: *transmissões de sessão, pedidos/Ações de Vereadores; divulgação da agenda da Câmara, referência ao Portal da transparência; ações promovidas pela Câmara; resultado de votações; orçamento, notícias das audiências; ações de Comissões, referência a projetos apresentados; ações implementadas; informações da casa legislativa e referência aos trâmites internos*. Destaca-se que a análise desses itens é resultado da discussão teórica, mas também de uma observação não-sistematizada das autoras, já que a comunicação de uma casa legislativa se distingue, por exemplo, daquela realizada por outros órgãos e que possuem outras prioridades para alcançarem a prática da comunicação pública. No que tange à proximidade, são mais quatro quesitos observados: *mensagem no estilo conversa, incentivo às ações on/off, incentivo ao engajamento/interação online (curtir, compartilhar e comentar) e resposta das Câmaras nos comentários*. A análise, a partir do próximo tópico, está dividida em quatro partes, discutindo a intensidade de uso do *Facebook*, a relação entre intensidade e formação de imagem dos vereadores, o nível de transparência e *accountability* e, por fim, a perspectiva de proximidade.

5 Análise dos dados

5.1 Intensidade de uso das redes sociais como mecanismo de comunicação pública

O primeiro dado observado na análise é sobre a frequência em que as Câmaras realizaram publicações em suas *fanpages*, o que indica sobre os esforços destes parlamentos em criar conteúdo acessível aos cidadãos. A produção no ambiente digital pode oferecer informação sobre orçamento, divulgar eventos e a agenda da Câmara, tornar mais compreensíveis os dados do Portal da Transparência ou mesmo fazer a transmissão das sessões. Isso depende, no entanto, em boa medida, da atuação das equipes de comunicação que dão um papel relevante para a comunicação (FAIRBANKS; PLOWNAN; RAWLINS, 2007).

Assim, observamos os cinco níveis de intensidade de publicações diárias pelos parlamentos. A mais elevada, considerada de altíssima intensidade, inclui Câmaras que realizaram mais de duas publicações de média diária no período de dois meses; alta ocorre quando houve, em geral, entre 1,5 a 2 posts por dia no período; na média ficam as *fanpages* com 1 a 1,5 publicações diárias; na baixa intensidade de uso se colocam aquelas que fazem entre 0,5 até 1 e, os casos com menos de 0,5 *posts* em média representam legislativos com intensidade de publicações muito baixa. A tabela mostra a distribuição dos legislativos conforme a intensidade de uso do *Facebook* como espaço de comunicação.

Tabela 1 – Quantidade de municípios por nível de intensidade (N=130)

Nível de intensidade	Número de legislativos
Muito Alta	2
Alta	6
Média	9
Baixa	24
Muito Baixa	89

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Dos 130 municípios observados, apenas dois apresentam altíssima intensidade, ou seja, com duas ou mais publicações de média diária no período observado. Trata-se de Guaíra (140) e Foz do Iguaçu (134), municípios localizados na região Oeste do Estado. Importante dizer que são postagens bastante elaboradas (vídeos e *cards* produzidos), além de chamadas para matérias jornalísticas e sessões ao vivo, fato que atrela o quantitativo de produção aos conceitos de transparência e *accountability*. Vale destacar, no entanto, que uma grande quantidade de publicações não necessariamente garante a efetiva comunicação pública.

Os municípios sinalizados como de alta intensidade, ou seja, Câmaras que apresentam média de 1,5 até 2 publicações por dia, também denotam uma mescla significativa de formatos de publicações. São eles: Cascavel (118), União da Vitória (111), Campo Largo (103), Pato Branco (93), Mallet (92) e Maringá (90). Já os parlamentos que aparecem com uma intensidade de publicações média, ou seja, *fanpages* que publicaram entre 1 a 1,5 vezes ao dia, foram nove - Apucarana (89), Rio Azul (89), Curitiba (84), Rolândia (83), Francisco Beltrão (82), Araucária (78), Toledo (76), Medianeira (75) e Palotina (64) – dos municípios observados, o que pode ser considerado também positivo. Já aqueles parlamentos com baixa ou muito baixa intensidades são a absoluta maioria, o que significa dizer que além de apenas 130 dos 399 legislativos locais do Paraná, à época, manterem páginas em funcionamento no *Facebook*, destes, 113 publicam pouco ou muito pouco. Ou seja, a digitalização das Casas Legislativas que, entre outros benefícios, possibilitou às instituições maior audiência, conforme evidenciou Norton (2013), ainda demanda amplo melhoramento, especialmente em âmbito municipal como outras pesquisas também já demonstraram (COMEL, 2021; MASSUCHIN; OLIVEIRA, 2020; COSTA, 2021; BRAGA; WISSE, 2021).

5.2 A efetividade da comunicação pública: entre imagem dos vereadores e transmissões

Nem sempre mais conteúdo significa, necessariamente, mais comunicação com os cidadãos a partir do conceito de Comunicação Pública. É apenas um indicador. Ou seja, um baixo número de publicações não necessariamente indica a ausência dos conceitos-chaves deste artigo assim como a grande quantidade não revela uma comunicação pública efetiva a depender do tipo de conteúdo disponibilizado. Como transmitir as reuniões do legislativo ao vivo tornou-se uma prática frequente com a digitalização dos parlamentos, oferecendo maior amplitude ao trabalho da Câmara, assim como ocorre nas transmissões televisivas (BARRETO, 2019), usa-se esse indicador para mostrar como, mesmo municípios com pouca atuação online, tem possibilidade de evidenciar a comunicação pública. Como exemplo, quase 74% das postagens dos municípios enquadrados como de muito baixa intensidade são de transmissões das sessões.

Tabela 2 – Transmissões das sessões em relação a intensidade de publicações por município

Classificação	Percentual de transmissão de sessões
Muito alta intensidade	12,9%
Alta intensidade	35,0%
Média intensidade	28,6%
Baixa intensidade	48,4%
Muito baixa intensidade	73,9%

Fonte: Elaboração própria, 2021.

O fato atrai aos moradores e os convida a participar, demonstrando não somente um exemplo de transparência dos atos legislativos, mas também proximidade porque tende a ser o tipo de postagem que gera mais engajamento. E, mesmo que seja uma transmissão deficitária e com poucos recursos, permite que os cidadãos sigam a rotina e as principais discussões da instituição. Enquanto isso, somente o grande quantitativo de publicações das Câmaras não garante uma comunicação efetiva das ações realizadas porque muitas vezes o foco recai sobre os legisladores e não nas próprias instituições, fugindo dos conceitos de transparência e *accountability*, sendo muito mais uma comunicação dos agentes públicos eleitos. Exemplo disso são as postagens que fazem referência a vereadores e aparecem em maior quantidade entre os municípios que tem maior intensidade de atuação na rede social. Da mesma forma, a formação da imagem do ator político repete essa mesma relação.

Tabela 3 – Transmissões das sessões em relação a intensidade de publicações por município

Classificação	Percentual de citação de vereadores	Percentual de formação de imagem
Muito alta intensidade	56%	61%
Alta intensidade	29%	29%
Média intensidade	32%	43%
Baixa intensidade	16%	28%
Muito baixa intensidade	8%	12%

Fonte: Elaboração própria, 2021.

A tabela acima evidencia que quanto mais conteúdo as instituições disponibilizam, mais elas tendem a fazer uma comunicação voltada aos legisladores e não às instituições. Ainda que apresentar projetos seja uma das funções dos eleitos, a comunicação não deve se voltar majoritariamente a divulgar ações associadas a eles. 56% e 61% das postagens das Câmaras que se enquadram com alta intensidade de uso do *Facebook* tiveram referência a vereadores e formação da imagem desses agentes como eixo central, respectivamente. Os números se mantêm consideráveis até nos municípios que fazem uma média intensidade de uso da rede social analisada. Por outro lado, esse tipo de conteúdo com foco nos vereadores é irrisório no caso das Câmaras com muito baixa intensidade.

Neste sentido, embora a digitalização e o fluxo de informação sejam fundamentais, já que ter informação disponível sobre as instituições é um direito do cidadão, conforme a própria Constituição Federal (1988), isso não significa que tais organizações estejam seguindo os pressupostos da comunicação ancorados no interesse público. Miola e Marques (2020) perceberam que a formação de imagem de agentes e instituições podem resultar em instrumentalização da comunicação e, inclusive, diminuir o interesse dos cidadãos. Dessa forma, é preciso não apenas viabilizar agilidade na digitalização dos parlamentos subnacionais, mas aliar esse processo ao conceito de comunicação pública.

5.3 Avaliando a comunicação pública a partir dos níveis de transparência e *accountability*

Neste levantamento, foram analisadas as 3.832 publicações dos 130 legislativos, a partir da presença ou ausência de cada categoria. Embora sejam considerados conceitos distintos, segundo Filgueiras (2011) os termos se tornam intercambiáveis, uma vez que *accountability* só se realiza mediante ampliação da transparência. Dessa forma, a transparência maximiza a *accountability* e garante um sistema de responsabilização derivado da abertura dos segredos de Estado. Vale lembrar que, olhar a partir das redes digitais demonstra outras camadas analíticas a serem observadas além dos tradicionais portais da transparência ou da *accountability* e transparência somente a partir dos gastos públicos. O argumento aqui é que a comunicação pública está calçada nos pilares da transparência e prestação de contas e pode ser medida a partir desses elementos que caracterizam – ainda que não na sua totalidade – o conceito utilizado (OLIVEIRA, 2020). Na tabela seguinte, portanto, são elencadas 13 variáveis que poderiam aparecer de forma concomitante exemplificando os dois eixos.

Tabela 4 Dados gerais de tipos de postagens analisadas

Categorias	Percentual
Transmissões sessão	48,6%
Pedidos/Ações de Vereadores	19,3%
Divulgação agenda da Câmara	11,9%
Referência ao Portal da transparência	9,3%
Ações promovidas pela Câmara	7,3%
Resultado de votações	7,3%

Orçamento	6,2%
Notícias das audiências	5,2%
Ação de Comissões	5,0%
Referência a projetos	4,7%
Ações implementadas	2,5%
Informações da casa	1,1%
Referência a Trâmites	1,0%

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Conforme adiantando anteriormente, a maioria dos municípios tende a se apoiar nas transmissões das sessões ao vivo. Para Almada, Gomes e Amorim (2018), ser transparente significa aplicar à rotina das organizações a tomada de decisão feita às claras. As transmissões de sessão são, talvez, o melhor exemplo disto aplicado aos parlamentos. Este mecanismo aparece em 48,6% dos conteúdos, ou seja, representa 1.223 das 3.832 publicações.

O segundo tipo de conteúdo predominante é representado pelos pedidos e ações dos vereadores, que ocorre em 19,3% das postagens gerais. A categoria remete às atribuições dos parlamentares, ou seja, informes sobre pedidos, solicitações, inclusões de pauta, reuniões com organizações, recebimento de pessoas na Câmara, entre outros. Esse dado, no entanto, é preciso ser analisado com cautela. Almada (2017) aponta que a transparência tem sido assinalada como a solução dos problemas e resposta para demandas. Isso ocorre nos casos da atuação dos vereadores que solicitam que determinada rua seja incluída no programa de pavimentação asfáltica, a troca de lâmpada em alguma rua, entre outros pedidos que, muitas das vezes, ocorrem por reivindicação do público. Ou seja, quando isso é divulgado demonstra ao cidadão uma demanda atendida, reforçando o elo entre representantes e representados.

Por outro lado, ao ter como foco os eleitos, é possível recair em uma possível instrumentalização da comunicação pública, demonstrando certo personalismo da comunicação dos parlamentos. Nos casos estudados, o que chama a atenção é que esse tipo de conteúdo é muito mais frequente nos municípios com alta intensidade de uso (25,3% dos casos) do que naqueles com baixa intensidade de uso (4,5% das Casas Legislativas).

Já a divulgação da agenda da Câmara, pensando no caráter de serviço da comunicação pública (MIOLA; MARQUES, 2017), ocorre em 11,9% dos casos gerais e apresenta dois dados importantes. Além de adiantar ao público sobre os acontecimentos futuros da instituição, o que é importante para possibilitar à comunidade uma possível decisão pela participação dos acontecimentos em âmbito legislativo, considera-se esta categoria como um bom exemplo de profissionalização pelos parlamentos. Isto ocorre porque representam uma organização diferenciada por parte das assessorias legislativas que, em muitos dos casos, publicam a agenda por meio de eventos, matérias jornalísticas ou *cards* produzidos, apresentando ao público um planejamento das mídias sociais em prol da prestação de serviços à comunidade.

No caso da prestação de contas – efetivamente pensando na aprovação de projetos, no orçamento gasto, no resultado das votações, nas ações efetivamente elaboradas pela instituição e

nas ações implementadas após aprovação pelo legislativo, por exemplo – os percentuais são menores que daqueles conteúdos que se aproximam mais da transparência, demonstrando certa dificuldade das respectivas Câmaras de colocar em prática ações que dialoguem mais diretamente com o conceito de *accountability*. Apenas como exemplo, as atividades das comissões são tema de apenas 5% das postagens, embora seja uma atuação recorrente dos eleitos. Ao reduzir o trabalho dos representantes às sessões transmitidas, contribui-se para uma visão restrita do que fazem os representantes. Percebe-se ausência até mesmo de uma prestação de contas sobre o que foi aprovado ou implementado com apoio do legislativo.

Em referência aos demais elementos, dois aparecem em menor medida, sendo “informações da casa legislativa” – quando o *post* aborda a troca de legisladores, entrada de novos funcionários ou visitas nas dependências do parlamento – em 1,1% dos posts; e “referências a trâmites” – com explicação detalhada de processos do legislativo, de forma didática para os cidadãos – que aparece em 1% dos casos analisados. Neste sentido, embora haja foco nas transmissões, por outro não há grande preocupação – ao menos no que tange à comunicação pela rede social – de esclarecer sobre o cotidiano e processos da instituição.

Para Romanelli (2015), mais transparência demonstra que os legislativos possuem uma visão cada vez mais aguçada e preocupada com os cidadãos, sendo que isso ocorre também quando são disponibilizadas ao público as informações necessárias que permitam a fiscalização e o monitoramento do trabalho interno das instituições. Porém, nestes dois pontos observados, as Câmaras Municipais têm apresentado menos esforços, especialmente no que diz respeito a informar ao público sobre os processos internos dos parlamentos.

5.4 Diálogo efetivo e tentativas de proximidade com os cidadãos

A Comunicação Pública pressupõe, a partir de seu conceito normativo, que haja participação dos cidadãos (DUARTE, 2007), o que tem relação com a perspectiva dialógica do conceito que não deve ser visto apenas como unidirecional – da instituição para o cidadão (MATOS, 2012). Neste sentido, as redes sociais se colocam como agentes importantes para permitir a efetividade do conceito nesta sua forma mais alargada, não se restringindo apenas aos requisitos de interesse público ou da emissão por parte das instituições públicas. No entanto, nem sempre isso ocorre na sua totalidade da mesma forma que nem sempre transparência e *accountability* aparecem nos conteúdos publicados, como já visualizado.

Por isso, neste artigo trabalha-se com o conceito de proximidade que remete às iniciativas que variam desde possibilidades de interação, diálogo ou mesmo *rapport* (HENRIQUES; SANT’ANA, 2015). São estratégias que extrapolam os discursos nas tribunas e os arranjos partidários, visando o contato direto com a sociedade. Vale lembrar que se observa essa abordagem de relacionamento com os cidadãos a partir de quatro indicadores. Assim, considera-se desde as formas de incentivo dos parlamentos com o objetivo que criar alguma aproximação

com público até o efetivo diálogo, que seria um passo mais avançado para a manifestação deste aspecto da comunicação pública.

Tabela 5 – Dados sobre relacionamento

Categories	Percentual
Mensagem no estilo conversa	91,6%
Incentivo às ações <i>On/off</i>	16,6%
Incentivo ao engajamento/interação online	6,2%
Resposta das Câmaras	6,0%

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Os dados mostram que quanto maiores são as exigências, menores são os percentuais, o que revela que a relação entre representantes e representados se efetiva mais pela intenção de tornar-se próximo do que pelo diálogo. Mensagem no estilo conversa, por exemplo, apareceu em 91,6% das publicações, no entanto, significa apenas uma possibilidade mais amigável de contato informal e supondo uma possibilidade de conversa. Ela ocorre quando o post fala diretamente com o leitor, com o verbo no indicativo ou por meio de perguntas retóricas como “quer saber mais?”. Um exemplo são as publicações da Câmara de Campo Largo “*Assista ao vivo, logo mais em nosso Facebook! Políticas de Ações Afirmativas de Promoção Étnica Racial*” ou de Cianorte “*Confira os principais requerimentos e indicações dos vereadores nesta semana [...]*”. A linguagem utilizada foge à tradicional formalidade dos órgãos públicos, o que segundo Mitozo (2013; 2018) é um dos desafios necessários às Casas Legislativas, que empregam o preciosismo na linguagem dos parlamentos, dificultando a compreensão das dinâmicas internas pelos cidadãos.

Incentivo às ações online e *offline* organizadas pela instituição, chamando para a mobilização, aparecem em apenas 16,6% das publicações. Esta categoria engloba formas efetivas de estímulo para que os seguidores participem de eventos, dos conselhos municipais, liguem no serviço telefônico gratuito 159, façam denúncias, dentre outros casos. “Vem para cá”, “Ligue”, “Faça a denúncia”, “Entre no nosso portal” e “Vote no orçamento participativo” são exemplos recorrentes. Campo Largo é um dos parlamentos que mais utiliza este mecanismo, conforme o exemplo a seguir: “*Temos a honra de convidá-lo a participar do Curso/treinamento - Temas de Licitações, o qual ocorrerá no dia 07 de Novembro na Câmara Municipal de Campo Largo, às 10 horas*”. A Câmara de Curitiba também se destaca nesta forma de incentivo: “*É amanhã! O encontro vai debater a liberação de alvará para templos em Curitiba. Participe!*”.

Por outro lado, duas categorias tiveram um percentual bastante irrisório e, portanto, negativo, no sentido que colocam em xeque o conceito de comunicação pública do ponto de vista da importância do diálogo e da interação entre as instituições e o público. A categoria Incentivo ao engajamento online apareceu em 6,2% das publicações. Ela ocorre quando a Câmara deixa explícito no texto uma solicitação para que o público curta, comente e compartilhe os conteúdos

ou o siga nas demais redes sociais. O parlamento que mais se utiliza deste mecanismo é Campo Largo. O que se percebe é um padrão ao final de cada post deste legislativo, conforme exemplo a seguir. “[...] *Acompanhe o dia a dia desta Casa de Leis! Site oficial: www.campolargo.pr.leg.br/ Instagram oficial: @camaramunicipaldecampolargo*”. Piraí do Sul também recorre à esta possibilidade colocando no corpo da mensagem as redes da Câmara. “*#SigaCMPS facebook.com/camarapirai twitter.com/camarapirai*”. Ainda que de forma bastante sutil, essas iniciativas foram consideradas porque há interesse de fazer com que o público se engaje nas iniciativas de comunicação digital das respectivas instituições.

Segundo Henriques e Sant’ana (2015), existe uma tendência de que as mídias sociais modifiquem a forma de interação entre os sujeitos do processo de comunicação, podendo torná-lo mais interativo e participativo. Há, conforme relatado, a busca por uma linguagem mais criativa perante o público. Porém, na categoria “Resposta das Câmaras”, momento efetivo de contato direto entre as partes, os legislativos comentaram em apenas 6% das postagens. Isso equivale a apenas 59 publicações com *feedback* em toda a pesquisa.

Para Corrêa (2009), as mídias digitais disponibilizam os mesmos recursos comunicativos a todos os interagentes, ou seja, as características das redes no ambiente online permitem um processo natural de aproximação. Porém, o que fica constatado é que, ao menos neste recorte, os parlamentos locais pouco têm efetivado o diálogo com a comunidade, ainda que haja presença do público com perguntas, questionamentos, busca por responsividade, etc. A pesquisa feita por Massuchin e Oliveira (2021) mostra que as transmissões de sessões – que são majoritárias – são espaços de amplo destaque para questionamentos dos cidadãos.

Os dados sobre proximidade ficam ainda mais interessantes quando há um recorte a partir da intensidade de publicações por municípios. As Câmaras com muito alta intensidade de posts não apresentaram quaisquer respostas em publicações. Aqui se destacaram os legislativos com média intensidade e muito baixa intensidade que podem ser exemplificados por Reserva do Iguaçu, Ribeirão Claro e São Mateus do Sul. Por outro lado, nota-se que a falta de diálogo por parte das Câmaras não significa que não haja início de conversação por parte dos representados. Em 37% das postagens constatou-se contato do público com comentários.

Conforme o exemplo citado acima, um caso de resposta por parte de parlamento aconteceu na Câmara de Quitandinha. Apesar de representar baixo número de publicações, a instituição foi acionada por um munícipe durante uma *live* de sessão. O popular questiona os vereadores por supostamente não colaborarem com a população após uma chuva de granizo. A Câmara, então, responde “[...] *Para discutir o problema e encontrar soluções foi realizada uma reunião entre os vereadores, a equipe da Defesa Civil e o setor jurídico da Câmara. Os vereadores decidiram de forma unanime transferir R\$ 200.000,00 dos recursos próprios da Câmara para o Poder Executivo a fim de que este recurso seja destinado à aquisição de materiais para a reconstrução das casas afetadas [...]*”. Neste caso, nota-se que a promoção de uma

comunicação pública pautada no diálogo colabora ainda para aumentar os índices de *accountability* e transparência das instituições legislativas.

6 Considerações Finais

Este artigo teve por objetivo discutir as interfaces entre comunicação pública e os conceitos de *accountability*, transparência e proximidade a partir do uso cada vez mais intenso que as instituições têm feito do ambiente digital. Buscou-se entender as práticas da comunicação pública aplicadas para os legislativos subnacionais, reconhecendo as limitações e possibilidades de aplicação do conceito no modo como 130 Câmaras Municipais do Paraná utilizaram suas páginas no *Facebook* a partir de um monitoramento realizado durante 60 dias (entre outubro e novembro de 2019). Ao todo foram analisadas 3832 postagens.

Na parte teórica do texto, buscou-se mostrar como os três conceitos estão conectados à comunicação pública, na medida que se recorre à literatura das áreas da Comunicação, Ciência Política e afins. Ao mesmo tempo, mostra-se como as possibilidades do ambiente digital podem ser aproveitadas pelas instituições, tanto do ponto de vista dialógico do conceito quanto da prestação de contas e da transparência requerida dos órgãos públicos. Na análise, os dados indicam uma aproximação efetiva da transparência, seguida da prestação de contas, mas ainda um encaminhamento lento em direção as possibilidades dialógicas proporcionadas pelas redes sociais, ao menos para os casos analisados neste artigo.

Por fim, ressalta-se a limitação da pesquisa de se restringir a uma única unidade federativa – o Paraná. Também é necessário destacar que neste texto não foram considerados os dados sobre interação do público com os conteúdos, embora possa haver relação entre o tipo de conteúdo e índice de engajamento, como demonstrado por Miola e Marques (2020). Por outro lado, destaca-se a opção pela abrangência municipal, que traz distinções importantes sobre o processo de digitalização quando comparado ao cenário nacional e o esforço em propor um diálogo com chaves conceituais distintas, mas que juntas corroboram para uma análise de como os legislativos fazem (ou tentam fazer!) comunicação pública.

Referências

ALMADA, Maria P.; **Avaliação da e-transparência em portais de governos nacionais**: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido. 2017. Tese (Doutorado em Comunicação), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

ALMADA, Maria P.; GOMES, Wilson. S.; AMORIM, Paula K. D. F. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós**, v. 21, n. 2, p. 1-21, 2018.

AMORIM, Paula K. D. F. **Democracia e internet**: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras. 2012. Tese (Doutorado em Comunicação). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

BARRETO, Rachel. Transmissões ao vivo nas TVs legislativas: das exigências de transparência

aos desafios atuais. **E-Legis**, Brasília, v. 12, n. 29, p. 29-50, 2019.

BARROS, Antônio de; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena. O parlamento brasileiro e as novas mídias: balanço da experiência recente da Câmara dos Deputados. *In: SATHLER, André; Braga, RICARDO. (Org.). Legislativo Pós-1988: reflexões e perspectivas.* 1ed. Brasília: Edições Câmara, 2015, p. 183-222.

BAUER, Martin W. Análise de Conteúdo clássica: Uma revisão. *In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (org). Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático.* São, Paulo: Vozes, 2018.

BERNARDES, Cristiane B. Uso do *Twitter* para engajamento político. **Compólitica**, v. 10, n. 3, p. 5-48, 2020.

BERTOT, John; JAEGER, Paul; GRIMES, Justin. Using ICTs to create a culture of transparency? **Government Information Quarterly**, n. 27, p. 264-271, 2010.

BOYD, Danah; ELLISON, Nicole. Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship. **J. Computer-Mediated Communication**, v.13, p. 210-230, 2007.

BRAGA, Sérgio; CARLOMAGNO, Márcio. Eleições como de costume? Uma análise longitudinal das mudanças provocadas nas campanhas eleitorais brasileiras pelas tecnologias digitais (1998-2016). **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n. 26, p. 7-62, 2018.

BRAGA, Sérgio; MITOZO, Isabele; TADRA, Júlia. As funções educativas dos e-Parlamentos: uma análise longitudinal do caso brasileiro. **Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas**, São Paulo, v. 46, n. 162, p. 1192-1215, 2016.

BRAGA, Sérgio; WISSE, Fernando. Repertórios de ação dos parlamentos digitais brasileiros durante o enfrentamento da pandemia. **E-Legis**, Brasília, Edição especial, março, p. 36-56, 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CAMPOS, Anna. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

COMEL, Naiza. **Transparência na casa do cidadão: uma avaliação dos websites de prefeituras da Região Sul do Brasil**. 2021. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

COSTA, Gabriella. **Transparência e Dados Abertos no Ecosistema Legislativo Brasileiro: Do desempenho dos Legislativos às apropriações pelos Infomediários**. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

CORRÊA, Elizabeth Saad. Comunicação digital: uma questão de estratégia e de relacionamento com públicos. **Organicom**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 95-111, 2005.

DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.

DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. *In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. p.121-134.

GRAHAM, Melissa; AVERY, Elizabeth. Government Public Relations and Social Media: An Analysis of the Perceptions and Trends of Social Media Use at the Local Government Level. **Public Relations Journal**. v. 7, p. 1-21, 2013.

FARIA, Cristiano; REHBEIN, Malena. Open parliament policy applied to the Brazilian

- Chamber of Deputies. **The Journal of Legislative Studies**, v. 22, n.4, 559-578, 2016.
- FAIRBANKS, Jenille; PLOWNAN, Kenneth D.; RAWLINS, Brad. Transparency in government communication. **Journal of Public Affairs**, v. 77, n. 1, p. 23-37, 2007.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, n. 84, p. 65-94, 2011.
- FUKS, Mário; FIALHO, Fabrício M. Mudança institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006). **Revista Opinião Pública**. Campinas, v. 15, n. 1, p. 82-106, 2009.
- GIRALDO-LUQUE, Santiago; VILLEGAS-SIMÓN, Isabel; BUGS, Ricardo C. ¿Cómo usan los parlamentos las redes sociales? Un estudio comparado y longitudinal aplicado a países de América y Europa (2010, 2015 y 2017). **Revista Latina de Comunicación Social**, n. 72, p. 278-299, 2017.
- GOMES, Wilson; AMORIM, Paula K. D. F.; ALMADA, Maria. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E- Compós**, v. 21, n. 2, 2018.
- GOMES, Wilson. **Sobre a transformação da política na era da comunicação de massa**. Porto Alegre: Sulina, 2004.
- HENRIQUES, Márcio S.; SANT'ANA, Lidiane F. A construção da proximidade na comunicação pública: mídia social e a ruptura da impessoalidade. **Organicom**. São Paulo, v. 12, n. 22, p. 92-102, 2015.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, R. **Studying Public Policy: Policy cycles and Policy Subsystems**. Oxford: University Press, 1995.
- KLENK, Lenise; PRUDENCIO, Kelly. A comunicação das Prefs: Considerações preliminares sobre o alcance do Facebook como ferramenta de democracia digital. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (Orgs.). **Democracia Digital, Comunicação Política e Redes**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. p. 313-342.
- KRIPPENDORFF, Klaus. **Análise de conteúdo: uma introdução à sua metodologia**. Londres: Publicações Sage, 2018.
- KUNSCH, Margarida. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. São Paulo: Summus editorial, 2003.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. Towards a trustee model? Parliamentary representation in the internet era: the Portuguese case. **Parliamentary Affairs**, v. 65, n. 2, p. 425-447, 2012.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina; BENDER, David. How deeply are parliaments engaging on social media? **Information Polity**, v.18, p. 281-297, 2013.
- LUCINDA, Karine; BERTASSO, Daiane. Comunicação Pública via Mídias Sociais: estudo de caso da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. VII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 7, Porto Alegre. **Anais [...] Porto Alegre/RS**, 2017.
- MARGETTS, Helen. The internet and transparency. **The Political Quarterly**, v. 82, n. 4, p. 518-521, 2011.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil de Almeida. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro**. 2008. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.
- MARQUES, Francisco P.; MIOLA, Edna. Internet e Parlamento. Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. **E-Compós**.

Brasília, n. 9, p. 1-20, 2008.

MIOLA, Edna; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Comunicação pública do Ministério da Saúde no Facebook: uma análise das campanhas contra o *Aedes Aegypti* no "verão do Zika". **RECIIS** - Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde, v. 14, n. 1, p. 34-50, 2020.

MASSUCHIN, Michele G.; SILVA, Luana F. Campanha permanente nas redes sociais digitais: um estudo de caso da análise da fanpage do governador Flávio Dino, no Brasil. **Revista Internacional de Relaciones Publicas**, v. 9, p. 229-248, 2019.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (org). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2012, p.47-58.

MIOLA, Edna; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Por uma definição de comunicação pública: tipologias e experiências brasileiras. In: Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compólitica), 7., 2017, Porto Alegre. **Anais [...]** Porto Alegre: 2017.

MITOZO, Isabele. Da visibilidade à deliberação: transparência e controle social sob uma esfera de discussão pública digital. In: IV Seminário Nacional Sociologia & Política, 2013, Curitiba. **Anais [...]** Curitiba: 2013.

MITOZO, Isabele. **E-Participação nos parlamentos: Desenvolvimento e uso de iniciativas pela Câmara dos Deputados brasileira e pela House of Commons britânica**. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

MONTEIRO, Graça F. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Editora Atlas, 2012. p.34-46.

NORTON, Philip. **Parliament in British Politics**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.

NÚCLEO DA INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (NIC.br). (2020). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação: pesquisa TIC Domicílios**, ano 2019: Base de microdados.

OLIVEIRA, Atila. Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge; Nassar, PAULO; MAIA, Lincoln. (org.) **Glossário de comunicação pública**. São Paulo: ABERJE/ABCPública, 2020.

OLIVEIRA, Paula A; MASSUCHIN, Michele G. Comunicação pública dos legislativos municipais conectados: accountability, transparência e proximidade com os cidadãos nas redes sociais. In: XXIX Encontro Anual da Compós, 2020, Campo Grande. **Anais [...]**, 2020.

RECUERO, Raquel. **Redes sociais na internet**. Porto Alegre: Sulina, 2009.

ROMANELLI, Mauro. Towards sustainable parliaments. In: BRĂȚIANU, C.; ZBUCHEA, A.; PÎNZARU, F.; VĂȚĂMĂNESCU, E.M.; LEON, R.D. (eds.). **III International Academic Conference**, Bucharest, Romania, p. 636- 646, 2015.

SAMPAIO, Rafael. C.; MITOZO, Isabele ; MASSUCHIN, Michele G. ; FONTES, Giulia S. ; PENTEADO, Claudio L. C. . Ciberpolítica, Ciberativismo e Cibercultura: Uma análise dos papers apresentados no grupo de trabalho da ANPOCS. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, n. 85, p. 126-47, 2018.

SAMPAIO, Rafael. C.; LYCARIÃO, Diógenes. Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 26, p. 31-47, 2018.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state: Power and accountability in new**

democracies. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SILVA, Victor Pereira; CHRISTOPOULOS, Tania. Comunidades Virtuais de Aprendizagem e de Prática: Um Estudo de Caso do Interlegis – A Comunidade Virtual do Poder Legislativo. In: Encontro de Administração da Informação, 2, 2009, Recife. **Anais [...]** Recife: 2009.

STROMER-GALLEY, Jennifer. On-Line Interaction and Why Candidates Avoid It. **Journal of Communication**, v. 50, n. 4, p. 111-132, 2000.

VALENTE, Ana. **Transparência e opacidade**: o SIAFI no acesso à informação orçamentária. Belo Horizonte: Annablume, 2004.

WEBER, Maria H. Imagem Pública. In: RUBIM, A. A. C. **Comunicação e Política**: conceitos e abordagens. Salvador: Edufba, 2004. p.259-308.

WRIGHT, Scott. From “Third Place” to “Third Space”: Everyday Political Talk in Non-Political Online Spaces. **Javnost - The Public**, v.19, n.3, p. 5-20, 2012.

ZÉMOR, Pierre. **La communication publique**. Paris: PUF, 2005[1995].

ZHENG, Lei; ZHENG, Tuo. Innovation through social media in the public sector: Information and interactions. **Government Information Quarterly**, v. 31, p. 106-117, 2014.

Artigo submetido em: 2021-04-27

Artigo reapresentado em: 2021-05-07

Artigo aceito em: 2021-05-20