



DE ABATIÁ A XAMBRÉ: 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

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 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 Introducción

El uso del ambiente online por parte de instituciones públicas ofrece ganancias democráticas, principalmente porque la tecnología permite una participación más amplia de la sociedad en la toma de decisiones, permitiendo cambios tangibles (LESTON-BANDEIRA, 2012; MITOZO, 2018). Adicionalmente, ayuda en la visibilidad y construcción de la imagen pública (BARROS; BERNARDES; RODRIGUES, 2015), especialmente cuando tales instituciones tienen una imagen negativa frente a la ciudadanía. Silva y Christopoulos (2013) destacan que los Ayuntamientos enfrentan el descrédito por ser instituciones recordadas como un lugar de negociaciones clientelistas para el mantenimiento de reductos. Esta observación muestra una institución sin credibilidad, siendo la comunicación un agente aún más importante en el ámbito municipal.

Si bien el análisis del uso de las tecnologías digitales por parte de las instituciones puede apoyarse en distintas discusiones teóricas, ya sea desde el punto de vista de la participación política o de los procesos de representación - o incluso observando diferentes espacios que no necesariamente son redes sociales digitales -, en este artículo la articulación propuesta es entre la

¹ Estudiante de maestría en el Programa de Posgrado en Comunicación por la Universidad Federal de Paraná. Correo electrónico: paulaandreolioliveira@gmail.com

² Profesor del Departamento de Comunicación (DECOM), del Programa de Posgrado en Comunicación (PPGCOM) y del Programa de Posgrado en Ciencia Política (PPGCP) de la Universidad Federal de Paraná (UFPR). Investigadora del grupo de investigación en Comunicación Política y Opinión Pública (CPOP/UFPR). Correo electrónico: mimassuchin@gmail.com

práctica de la comunicación pública online proporcionada por las redes sociales y la forma en que los parlamentos introducen elementos que denotan proximidad a la ciudadanía, transparencia en la gestión y accountability en relación a las acciones desarrolladas.³ Se trata de una observación empírica sobre cómo se practica la comunicación pública, centrándose, en este caso, en las legislaturas municipales.

El desarrollo de este artículo es una forma de complementar la literatura que se enfoca en comprender las prácticas y conceptos de la comunicación pública. Si por un lado existe una vasta red de reflexiones sobre la comunicación pública que se desarrollan desde un punto de vista teórico (DUARTE, 2012), por otro lado, también existe un conjunto de estudios que verifican en la práctica cómo se aplica este concepto en la comunicación diaria producida por diversas instituciones (MATOS, 2012). Con este artículo, la intención es verificar cómo se materializa el concepto en el ámbito de las instituciones legislativas, pero no solo eso. También busca reflexionar sobre cómo la conjunción con las propuestas de proximidad, transparencia y *responsabilidad* permite a los órganos percibir la aplicabilidad del concepto - en el caso del sector público - y facilita la comprensión de cómo la comunicación puede, de hecho, ser pública cuando es realizada por instituciones como las legislaturas. Por lo tanto, el enfoque del texto recae en los tres ejes mencionados anteriormente. El texto no solo analiza cómo son desarrollados y apropiados por los equipos de comunicación de las Cámaras Municipales, sino que también muestra cómo contribuyen y se asocian a las discusiones sobre comunicación pública.

El enfoque en las redes sociales, adicionalmente, refleja los cambios observados en los últimos años, tanto en el comportamiento de las instituciones (SOARES; CARLOMAGNO, 2018) que migraron a *Facebook*, *Twitter* e *Instagram*, como el público que comenzó a agregar funcionalidades a estas herramientas. Según datos del CETIC (2019), 134 millones de brasileños están conectados, lo que representa el 74% de los brasileños mayores de 10 años. Los datos también muestran que las personas dedican una parte importante de su tiempo a las redes sociales, solo superada por las aplicaciones de mensajería (CETIC, 2019), lo que hace efectivo el uso de estos espacios por parte de las instituciones si el objetivo es mejorar la relación con sus representantes. Otro dato importante es que ha aumentado la búsqueda de información en el ambiente digital (PEW RESEARCH CENTER, 2020) y la confianza depositada en los contenidos (VALORES EM CRISE, 2020).

De esta manera, fueron analizadas las *fanpages* de las Cámaras Municipales a partir de tres etapas empíricas. La primera consideró el relevamiento de las *fanpages* de los 399 municipios de Paraná. Este mapeo de la existencia o no de páginas fue realizado entre junio y septiembre de

³ La investigación más amplia, que está en fase de finalización, realiza un seguimiento de diversas características de la actuación de las Cámaras Municipales en *Facebook*. Sin embargo, el objetivo aquí es relacionar el concepto de comunicación pública con las principales prácticas evidenciadas por las legislaturas, excluyéndose la discusión sobre el engagement y la interacción, y también sobre la profesionalización de los contenidos.

2019. A partir de esto, fueron obtenidos datos de que 130 Cámaras contaban con *fanpages* disponibles. En este sentido, la delimitación del corpus consideró la extracción de contenido publicado de estas 130 páginas activas y con publicaciones durante 60 días (en octubre y noviembre del mismo año). Es importante mencionar que se eligió un período “neutro” que permitiera captar la rutina de comunicación de las instituciones legislativas. Como resultado de este raspado de datos, se realizó el análisis de 3.832 mil publicaciones durante los dos meses a continuación, a partir de un libro de códigos previamente elaborado, con base en el Análisis de Contenido (KRIPPENDORFF, 2018; BAUER, 2018; SAMPAIO; LICARIÃO, 2018).

2 La Comunicación pública aplicada a las instituciones legislativas

La Comunicación Pública puede ser entendida como la comunicación practicada en el espacio público democrático (MATOS, 2011; DUARTE, 2011), que incluye al Poder Legislativo. Pero según la literatura, debido a diferentes vertientes y sentidos, el concepto, que es amplio, tiene diferentes concepciones, algunas más sencillas y otras más complejas (MATOS, 2011). Según Oliveira (2004), el término ya fue utilizado como un sinónimo de comunicación estatal, siendo un contrapunto a los preceptos de los medios privados, pero no se debe detener en el remitente del mensaje (MIOLA; MARQUES, 2018). Zémor (1995) define el concepto por la legitimidad del interés general. Así, la comunicación tiene lugar en el espacio público, bajo la mirada del ciudadano. En un intento de síntesis, Brandão (2007) sostiene que la producción de información apunta a la construcción de ciudadanía, mucho más allá de la comunicación de las agencias gubernamentales, que es precisamente lo que corrobora el hecho de que no hay un enfoque en el emisor para definir qué es comunicación pública o no.

Si bien durante un período la comunicación vinculada a los organismos públicos estuvo directamente relacionada con la propaganda, en la perspectiva de Brandão (2012), hoy el punto en común que tienen todos los enfoques es que es un proceso que permea el Estado, el gobierno y la sociedad (MATOS, 2007) --mucho más vinculado, por lo tanto, a la naturaleza del mensaje que al tipo de emisor (MONTEIRO, 2012; MIOLA; MARQUES, 2018) - y de interés general (ZÉMOR, 2005). En el caso de esta disertación, se considera como agente -aunque no es, en realidad, el distintivo- un órgano público: la legislatura municipal. Es fundamental reforzar que las legislaturas se ubican como uno de esos órganos que, por su funcionalidad, deben valorar la comunicación pública. Y, como el foco está en la comunicación hecha por la *fanpage*, se busca verificar solo una cara de este concepto, ya que puede materializarse en otros mensajes que utilicen otro soporte, que no sea el digital, para llegar a la ciudadanía.

En un intento por materializar un concepto tan amplio y que pueda ser aplicado a diferentes instituciones, Zémor (2005) destaca cómo es posible establecer una comunicación pública, lo que está en línea directamente con los conceptos de transparencia, *accountability* y proximidad que son fundamentales para los órganos públicos. Para Zemór (2005), debe existir el

establecimiento del diálogo, la prestación de servicios, la presentación y promoción de servicios de administración, la difusión de la institución, haciéndola conocida, la difusión de acciones cívicas y de interés general, y la comunicación sobre procesos de decisión.

Duarte (2011; 2012) continúa con el concepto anclado en el interés público. Según el autor, la idea fundamental de la Comunicación Pública se suma al rol de mejorar la vida de las personas a través de la comunicación, que va más allá del sentido unidireccional de suministrar datos. Es decir, el objetivo es permitir que los ciudadanos conozcan incluso la información que no consideran conocer y, a partir de ese momento, puedan "expresar sus posturas con la certeza de que serán escuchados con interés", con miras a participar activamente en el diálogo (DUARTE, 2012, pág. 64). Pensando en las instituciones legislativas, recibir información de interés público es fundamental para que la ciudadanía pueda participar efectivamente en una etapa posterior.

El supuesto es reiterado por Matos (2011), pero la autora defiende el no reduccionismo de la comunicación pública a un proceso unilateral de mera transmisión. La comunicación pública debe tener lugar, por tanto, como un proceso político de interacción. Es decir, el valor del diálogo se suma al interés público de los contenidos. Pensando en el legislativo, según Howlett (1995), la comunicación entre los ciudadanos y sus representantes puede reducir la asimetría entre demanda y satisfacción en la implementación de las políticas públicas, involucrando al Estado y la sociedad. Para Leston-Bandeira (2012), la comunicación legislativa es eficiente cuando provoca nuevos comportamientos políticos, particularmente en el fortalecimiento de la relación de los representantes con la opinión pública y la sociedad civil. Un ejemplo práctico son las encuestas creadas en perfiles institucionales en las redes digitales, y las Cámaras de Curitiba y São Paulo utilizan con frecuencia este mecanismo, buscando generar espacios de interacción. Sin embargo, las relaciones dialógicas están lejos de ser una práctica cotidiana de comunicación pública, más aún a nivel local, lo que será discutido en el análisis de los datos.

Otro tema fundamental que atraviesa la discusión sobre la comunicación pública se refiere a los intereses particulares, personalistas y estratégicos de formación de imagen que pueden destacarse del interés público. Miola y Marques (2017) buscan definir la comunicación pública pensando en presentar criterios para clasificar y diferenciar el sesgo estratégico y democrático-normativo del término. Por un lado, existen iniciativas que tienen como objetivo contribuir a prácticas que acerquen la ciudadanía a las instituciones, además de incrementar la transparencia y la rendición de cuentas, mientras que, por otro, existe una dimensión estratégica de la comunicación institucional con el uso de una política de imágenes personalizadas.

Los parlamentos también se incluyen en este embate. El contenido publicitado contribuye a formar la imagen de las instituciones, ya que, según Weber (2004, pág. 262), "la información y las señales son estratégicamente construidas como las acciones de instituciones y sujetos públicos (información, propaganda, eventos, actitudes)". En otras palabras, la comunicación pública es capaz de mejorar la imagen de las instituciones, y la caída de la confianza es el resultado de

prácticas de comunicación de poca respuesta (FAIRBANKS *et al.*, 2017), lo que se encuadra en la realidad de las legislaturas. Por otro lado, los contenidos pueden ser utilizados para construir imágenes personalizadas de los actores que pertenecen, temporalmente, a estas instituciones.

En relación a la comunicación pública digital, Amaral (2014) advirtió que estas imágenes vinculadas a la publicidad y distantes de la dimensión pública fueron frecuentes al observar la comunicación realizada por el gobierno del Estado de Bahía. Para esta investigación, el ejemplo sería el enfoque en los concejales y no en las acciones institucionales. Barros y Miola (2015) encontraron que en el caso del Gobierno de Sergipe se notaba la convivencia entre una dimensión pública de la comunicación vía *Twitter*, pero también una dimensión estratégica, centrada en la propaganda y no en la transparencia. En el caso de los gobiernos municipales, Graham y Avery (2013) se dieron cuenta de que en Estados Unidos el enfoque estuvo en *Twitter* y en *Facebook*, pero de uso limitado y centrado en eventos y, por tanto, subutilizados. Zeng y Zeng (2014) aportan un resultado similar, indicando que en China los gobiernos usaron *microblogs* para distribuir contenido que enfatizaba la promoción personal y no los servicios o la interacción con los ciudadanos. Por lo tanto, es fundamental comprender hasta qué punto las legislaturas municipales de Brasil hacen comunicación pública y qué tipo de información es ofrecida a los ciudadanos.

2.1 La interfaz con los conceptos de proximidad, transparencia y *accountability*

La crisis de representación es una constatación en el escenario político actual. Y los parlamentos no son la excepción. Para Faria y Rehbein (2016), una forma de amenizar este escenario es utilizar herramientas que promuevan la transparencia, *accountability* y también participación. En el caso de esta investigación, se utilizó el término proximidad para dar cuenta de elementos que denotan iniciativas más tímidas de relación con el público, aunque no exista una participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones tomadas por los parlamentarios. Los tres conceptos forman el trípode para sostener una comunicación pública efectiva en el caso de las instituciones legislativas.

En el caso de la transparencia, Margetts (2011) refuerza que está vinculada a los conceptos de apertura y vigilancia, que pueden tanto fortalecer la democracia como generar incertidumbre en la gobernanza y menor confianza en las instituciones. A pesar de la existencia de otros mecanismos de transparencia, internet - y especialmente las redes sociales - ha generado cambios importantes en la relación entre ciudadanos y gobierno (MARGETTS, 2011). Autores como Filgueiras (2011) y Gomes, Amorim y Almada (2018) destacan la importancia de volver al principio de publicidad, pues la transparencia sería solo una parte de este concepto más amplio, que tendría mayor capacidad para mejorar los procesos democráticos.

Cuando se trata de la relación con la comunicación, este concepto puede aparecer de diferentes formas. Una de ellas es cuando se retransmiten las sesiones, lo que ya es habitual a través de las TVs legislativas --que, incluso con una transmisión deficiente y pocos recursos,

permite a los ciudadanos seguir el día a día de la institución (BARRETO, 2019) - y se destaca en los medios digitales con las *lives* y otras formas de distribución de contenido que aumentan la transparencia institucional (BERTOT *et al.*, 2010). La producción de contenidos, a su vez, puede ofrecer información sobre presupuesto, dar a conocer eventos y la agenda de la cámara, usar datos directos o mencionar el Portal de Transparencia. La explicación sobre los trámites o información sobre el funcionamiento de la Cámara Legislativa también corrobora para hacer la institución más transparente y supervisada por la ciudadanía, siguiendo la perspectiva de los conceptos clave planteados por Margetts (2011).

Antes de tratarla como un concepto, Gomes, Amorim y Almada (2017) describen la transparencia como una metáfora de lo que se deja ver. “Un cuerpo transparente es aquel que deja ver, a través de él, otros objetos que, desde el punto de vista del observador, se encuentran detrás de este cuerpo” (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2017, pág. 26). Así, hay transparencia cuando existe un control externo del acto más allá de la persona que lo realizó. Según Amorim (2012), históricamente Suecia fue el país pionero en el reconocimiento del derecho de acceso a la información en el mundo, a través de una ley sobre el derecho a la información promulgada en 1766. Proporcionó el derecho a acceder a los documentos gubernamentales a través de la prensa, que hacía llegar los datos al público. Más de 200 años después, los gobiernos han utilizado cada vez más los recursos de Internet para satisfacer las demandas de hacer públicas las inversiones, los gastos y las decisiones, especialmente a través de los portales electrónicos. Más clásicamente, en Brasil, la Ley de Acceso a la Información (No. 12.527, del 18 de noviembre de 2011) es un aliado de la población preocupada por exigir a los que ejercen el poder. La ley que obliga a los órganos públicos a brindar información pública a la comunidad garantiza información sobre gastos, presupuestos, nombres y salarios de los empleados de varios organismos públicos del país (BRASIL, 2016).

Vale la pena recordar, sin embargo, que hay otros estratos analíticos a observar, además de los gastos, cuando se trata de transparencia legislativa. Esto justifica observar las redes sociales y ver más allá de una relectura de la transparencia obligatoria de las instituciones. Significa decir que los portales de transparencia no son transparentes en sí, sino que se vuelven a través de la divulgación de datos previamente comprendidos. Además, la publicidad también puede ser analizada como herramienta de difusión (SILVA, 2011), ya que la información, especialmente de fácil comprensión por parte del público, es un paso hacia una mayor participación en los parlamentos (MARQUES, 2008). Es necesario tener información para participar de manera efectiva.

Según Gomes (2011), la presentación de acciones y resultados de las iniciativas, con el fin de incentivar una mayor participación a partir de las herramientas disponibles, es también una forma de transparencia. Para Schedler (1999) y Mitozo (2018), este proceso se denomina capacidad de respuesta, que es uno de los aspectos de *la accountability*. Este concepto prevé la

obligación de que el poder sea ejercido de manera transparente y, en consecuencia, justificar sus actos. Para que se produzca la capacidad de respuesta, las instituciones legislativas deben mantener cierto nivel de diálogo con sus representantes, brindando respuestas a los ciudadanos. Los avances en la tecnología de la información, por lo tanto, reconfiguran la relación de la sociedad con los datos públicos, ya que han potenciados las posibilidades de que los ciudadanos comunes monitoreen los actos de corrupción y responsabilicen a los agentes políticos, además de contribuir a los procesos de toma de decisiones. Por lo tanto, existen muchas formas de fomentar la transparencia, siendo la comunicación pública digital solo una de ellas.

En relación a la *accountability* Campos (1999) afirma que no tiene una traducción literal, sino que engloba la noción de responsabilidad del Estado ante los ciudadanos. Schedler (1999) afirma que el concepto es amplio. Valente (2004), por su parte, sostiene que el término *accountability* implica no solo responsabilidad, sino también rendición de cuentas. Es decir, es una forma de crear mecanismos de exigencia y controles internos y externos para que el Estado sea demandado por la sociedad civil y los entes reguladores. Y la transparencia, por tanto, puede ser un atributo para el procesamiento de la información que será observada y, posteriormente, favorezca el control de los actos. Para Schedler (1999), más que denotar una técnica, engloba formas de prevenir y corregir el abuso por parte del poder político, lo que implica someter el poder a la amenaza de sanciones, obligarlo a ser ejercido de manera transparente y forzarlo a justificar sus actos. Amorim (2012) destaca, sin embargo, que la *accountability* no garantiza el funcionamiento de un gobierno eficiente.

Para algunos autores, como Filgueiras (2011), el estudio de *la accountability* combinada con los conceptos de transparencia y publicidad, puede dar una explicación a un modelo en el que los agentes políticos y los distintos grupos de la sociedad establecen una relación armoniosa, en la que los representantes públicos rendirían cuentas en base a los intereses y demandas de los diferentes estratos sociales de sus representados. Nuevamente, trayendo al caso legislativo, los presidentes de las cámaras municipales, por ejemplo, pueden valerse de este concepto para rendir cuenta de sus acciones frente a los parlamentos, desde la justificación de los gastos diarios - un factor ampliamente criticado a nivel municipal - hasta el ahorro efectuado en el ámbito de las cámaras legislativas. Lo importante es hacer uso de la rendición de cuentas para que la comunidad esté al tanto de los hechos y, en muchos casos, cambie de opinión en función de la información recibida. Para ello, las redes sociales tienen un papel fundamental.

Por otro lado, además de la transparencia y la rendición de cuentas, tan importantes para que la comunicación pública ocurra de manera efectiva en los parlamentos, la proximidad entre representantes y representados es otro factor fundamental a ser aprovechado por las instituciones cuando hacen uso del ambiente digital. Los parlamentos, siendo representativos, son los que deberían, en teoría, tener una mayor proximidad a los ciudadanos. Pero, ¿cómo se materializa la proximidad y cómo puede colaborar con las rutinas de las Cámaras?

En cuanto al concepto de proximidad, este está vinculado a la discusión sobre representantes y representados en los sistemas democráticos. Para salir de la crisis de legitimidad, la estrategia es precisamente acercar la élite política a los ciudadanos. En este caso, no se discute aquí el concepto de participación, ya que es un tercer espacio (WRIGHT, 2012) - en este caso, *Facebook* - sino las formas de relación aún más iniciales, como convocatorias de participación en redes sociales, invitación a participar en otras acciones online y *offline*, conversación más informal y respuestas de las Cámaras en los comentarios, inicialmente un posible diálogo. En este sentido, no se mide efectivamente la participación en las decisiones políticas, sino cómo las instituciones se abren para mostrarse más cercanas a los ciudadanos.

Si bien se desconoce el efecto real de estos mecanismos en las decisiones políticas (MARQUES, 2015) y también que muchos actores políticos evitaron la interacción durante mucho tiempo (STROMER-GALLEY, 2000), la proximidad entre representantes y representados también contribuye a mejorar la imagen pública y la confianza en las instituciones. Muchas veces, a pesar de no tener un diálogo, las organizaciones han mostrado formas de romper barreras, como una conversación más informal. Según Mitozo (2018), en los casos estudiados en la literatura sobre internet y parlamentos, la existencia del concepto de relación y proximidad es cada vez más frecuente, ya que las instituciones -especialmente las legislatura- comienzan a sumar demandas ciudadanas a las rutinas de las instituciones políticas. Así, la comunicación pública a través de las redes sociales, cuando no es efectiva en un diálogo, al menos sirve como termómetro del interés de la ciudadanía en determinados temas y cuestiones inherentes a la legislatura. Las diferentes formas de proximidad al ciudadano son oportunidades para reconectarse con las demandas de los representados (MITOZO, 2018).

Según Kunsch (2003), las redes sociales mediadas por computadora evocan una idea de comunicación dirigida de acercamiento. Según el autor, de esta forma, las redes sociales permiten una comunicación casi cara a cara, posibilitando acciones interactivas con públicos identificados, cuyo *feedback* puede ser inmediato. Para Henriques y Sant'ana (2015), pensar en la presencia de instituciones en las redes sociales crea formas de trabajar la legitimidad no solo desde el discurso en torno a la imagen en sí, sino desde el diálogo y debate sobre los temas que la estructuran. Finalmente, para Marques (2014), las posibilidades que ofrece la comunicación digital permiten a los representantes políticos utilizar herramientas online para rendir cuentas, generar acercamiento y obtener visibilidad pública. Por lo tanto, es necesario que los actores políticos estén dispuestos a utilizarlas.

3 La digitalización de la comunicación pública: de los sitios web a las redes sociales digitales

Los cambios que las nuevas dinámicas de las redes digitales acarrearán para los parlamentos pueden resultar en una reducción de la distancia histórica entre representantes y representados, a partir de una mejor comprensión que los ciudadanos pueden tener sobre el funcionamiento de las

Cámaras Legislativas (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016). Por tanto, es posible observar cómo las Cámaras de Paraná han visto las ventajas de utilizar Internet, especialmente *Facebook*, no solo para estar más cerca del público, sino también para brindar información de interés público. Según Romanelli (2005), la modernización de los procesos internos, en este caso con el uso más efectivo de la comunicación digital, tiene un impacto positivo, especialmente en relación con la expansión del compromiso público y la transparencia. Esto es lo que se ha visto a lo largo de la pandemia con las modificaciones de varios procesos, como la deliberación remota y las transmisiones (MITOZO, 2020).

Según Gomes (2011), la presentación de acciones y resultados de las iniciativas, con el fin de incentivar una mayor participación a partir de las herramientas disponibles, es también una forma de transparencia. Para Filgueiras (2011), a pesar de la intersección entre transparencia y *accountability*, la transparencia sería solo una vía. Dentro de esta concepción, según el autor, lo fundamental para la institucionalización de *la accountability* es reducir el déficit de información entre el Estado y la ciudadanía y abrir los secretos de la institución a través de la transparencia. Pero todo esto es efectivo, de hecho, cuando se crean estrategias para garantizar la visibilidad que van más allá de los discursos en las tribunas y los acuerdos partidistas y apuntan a un contacto más directo con la sociedad y, también, a través de un formato y lenguaje más asequibles. En este sentido, aunque no forman parte de las obligaciones impuestas por la Ley Complementaria 131/2009 o por la Constitución, las redes sociales se presentan como un camino que facilita el formato, lenguaje y la accesibilidad de la sociedad en relación a las instituciones públicas.

Leston-Bandeira (2012) afirma que la adhesión de plataformas online por parte de las legislaturas puede aportar mayores niveles de conocimiento sobre el trabajo de los parlamentos, llevando la comunidad a mayores niveles de interés en la institución, lo que representa, por lo tanto, según Mitozo (2018), una oportunidad para reconectarse con las demandas de los representados. Esto puede mejorar la relación de confianza que, como fue visto en el primer capítulo, es bastante baja en el caso del parlamento brasileño (BERNARDES, 2013). Canel y Sanders (2012) llaman la atención, en este sentido, sobre la importancia de invertir en la comunicación como estrategia de acercamiento y aceptación por el público. Pensando en el escenario actual de la tecnología, esto ocurre, sobre todo, a partir de las redes sociales.

Este proceso de digitalización de las cámaras legislativas, con la migración de los sitios web a las redes sociales, ha sido mapeado por la literatura nacional e internacional e indica avances en el proceso de representación y en la imagen de los propios parlamentos. Si durante la primera década del siglo XXI el foco recaía en los sitios web, en la última década se ha destacado el trabajo sobre el uso de las redes sociales online (SAMPAIO; MIZOTO; MASSUCHIN; FONTES; PENTEADO, 2018). Según Recuero (2009) y Boyd y Ellison (2007), al definir qué diferencia a las redes sociales en Internet de los sitios web, teorizan un alcance de elementos que están en línea con el uso por parte de los agentes públicos y políticos. En otras palabras, aunque

las redes sociales sirven a varios campos, son utilizadas ampliamente con fines políticos más allá de las elecciones.

En el escenario brasileño, sobresale el estudio de Marques y Miola (2020) sobre la comunicación pública del Ministerio de Salud en *Facebook*, al analizar las campañas contra el *Aedes aegypti*. Lo mismo es reforzado por Massuchin y Silva (2019), quienes examinaron la comunicación digital realizada en la *fanpage* del gobernador de Maranhão, Flávio Dino, pensando en la visibilidad pública fuera del período electoral. En la misma línea, también entra la investigación de Klenk y Prudencio (2016), que se propone investigar el uso de *Facebook* por las municipalidades brasileñas, con base en la página de la Municipalidad de Curitiba y nuevas formas de lenguaje para el contacto con el público. Centrándose en las legislaturas, Bernardes (2020) analiza las legislaturas de los estados del Sureste y concluye que el uso de *Twitter* se resume a la difusión de las actividades parlamentarias, con un enfoque en la información y no en el diálogo. Lucinda y Bertasso (2018), al observar la ALESC, refuerzan que las redes sociales tienen dos funciones: informar a la ciudadanía sobre las acciones de la organización y también informar a la institución sobre lo que piensan los ciudadanos.

En este sesgo, la literatura internacional también señala que las instituciones -aún con el desarrollo de las redes sociales- tienen mucho por avanzar, ya que están más preocupadas por informar que por interactuar, como señalan Giraldo-Luque, Villegas-Simón y Bugs. (2017). El estudio analiza el uso que los parlamentos hacen de las redes a partir de las cámaras representativas de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia, a partir de la evolución y uso de los medios de comunicación en cada uno de los países de estudio. Leston-Bandeira y Bender (2013) refuerzan que los legislativos han utilizado las redes principalmente para reportar procedimientos, interactuando poco con los ciudadanos. Según el texto, hubo cinco parlamentos europeos a través del análisis de *Twitter* y *Facebook* y, a pesar de los considerables avances de los últimos años, las instituciones legislativas se encuentran rezagadas en relación a otras esferas de poder en las redes sociales. Estos temas serán observados en el escenario local de las Cámaras Legislativas, a partir del camino metodológico que sigue.

4 Trayectoria metodológica y definición de variables de análisis

En este artículo, el análisis se centra en cómo la comunicación pública se materializa a partir de las formas enumeradas de proximidad a la ciudadanía, la transparencia no obligatoria desarrollada en las redes sociales y, también, la rendición de cuentas por las acciones realizadas por las instituciones. Con base en la literatura, estos tres ejes fueron definidos para ser analizados en el trabajo empírico con las Cámaras Municipales de Paraná. En total, hay 130 Cámaras que, entre octubre y noviembre de 2019, estuvieron activas con publicaciones durante todo el período

en *Facebook*⁴. El contenido de estas páginas fue extraído manualmente en el período posterior, alcanzando los 3.832 contenidos publicados. Posteriormente, las publicaciones fueron analizadas a partir del análisis de contenido de carácter cuantitativo (KRIPPENDORFF, 2018; BAUER, 2018; SAMPAIO; LICARIÃO, 2018), y en este artículo son discutidos los resultados referentes a los ejes que se refieren a la efectividad del concepto de comunicación pública.

Por tanto, se presta atención a las siguientes variables: cantidad de puestos, citación de concejales, formación de la imagen de los concejales y un abanico de características que delimitan la transparencia, *responsabilidad* y proximidad, totalizando 17 puntos que pueden aparecer de forma concomitante. La *cantidad de publicaciones* generó un índice de intensidad de uso de la red social, a partir de una escala de *Likert*, de muy alta intensidad (más de 2 publicaciones/día) a muy baja intensidad (menos de 0,5 publicaciones/día). El propósito de esta medición es verificar en qué medida las instituciones hacen uso de las redes sociales como mecanismo para ampliar la comunicación entre representantes y representados. Braga y Carlomagno (2018) identificaron el mayor uso de las redes sociales en las últimas elecciones, por lo que se estima que estas también son muy utilizadas en la comunicación de las instituciones analizadas, sobre todo porque en los municipios más pequeños no existe la posibilidad de utilizar la TV legislativa y las formas adversas de relación con el público a través de la prensa tradicional disminuyen, elementos que juegan un papel importante en la formación de la imagen (BARRETO, 2019; FUCKS; FIALHO, 2009).

Otros dos elementos fundamentales para comprender los avances y limitaciones de la comunicación pública por parte de los legisladores son la *citación de concejales* y *formación de la imagen del concejal*, elementos que terminan por “confundirse” en el proceso de uso de los medios por intuiciones públicas, así como señalan Miola y Marques (2019). Fue considerado como cita del concejal cuando el texto hacía a él, independientemente de si tenía marcas que indicaran su página o no. En relación a la *formación de la imagen del concejal*, se tomó como punto de partida que, si bien los usos de los mecanismos de comunicación están vinculados al proceso de formación de la imagen, hay una diferencia cuando el foco recae en la institución y cuando lo es en el concejal, quien: a) es responsable por los proyectos publicitados, b) recibe el foco de la publicación en vez de la institución (o de la propia acción) y c) es puesto en primer plano a partir de la emisión de una opinión sobre algún hecho o evento que involucra a la institución.

También están los tres ejes centrales de la discusión: *transparencia*, *accountability* y *proximidad* - que en conjunto suman 17 características, que pueden aparecer juntas en una misma *publicación*, es decir, no son mutuamente excluyentes. También puede haber *publicaciones* que

⁴ En el primer semestre de 2019, de las 399 Cámaras Municipales de Paraná, 113 contaban con páginas en *Facebook*. En el segundo semestre, este número se eleva a 134. En 2020, el número ya llegaba a 178.

no tienen ninguno de los dos elementos. En el análisis se decidió presentar de forma agrupada los elementos que denotan transparencia y *accountability* por ser intercambiables (FILGUEIRAS, 2011) y en una tabla separada los cuatro elementos que ejemplifican algún tipo de proximidad con los ciudadanos, aunque sea solo una demostración de iniciativa de ruptura de la impersonalidad (HENRIQUES; SANT'ANA, 2015) y no necesariamente un diálogo efectivo medido por la satisfacción de las demandas de la ciudadanía, pero con mayor informalidad (MITOZO, 2018).

En relación a la transparencia y *accountability* fueron enumerados 13 elementos: *transmisiones de sesiones, solicitudes / acciones de los Concejales; divulgación de la agenda de la Cámara, referencia al Portal de Transparencia; acciones promovidas por la Cámara; resultado de las votaciones; presupuesto, noticias de las audiencias; Acciones de las Comisiones, referencia a proyectos presentados; acciones implementadas; informaciones de la cámara legislativa y referencia a los procedimientos internos*. Es de destacar que el análisis de estos puntos es fruto de una discusión teórica, pero también de una observación no sistematizada por parte de las autoras, ya que la comunicación de una cámara legislativa difiere, por ejemplo, de la realizada por otros órganos y que tienen otras prioridades para lograr la práctica de la comunicación pública. En cuanto a la proximidad, se observan cuatro elementos más: *mensaje en el estilo de conversación, fomento de acciones on/off, fomento de la participación/interacción online (me gusta, compartir y comentar) y respuesta de las Cámaras en los comentarios*. El análisis, desde el siguiente tema en adelante, está dividido en cuatro partes, discutiendo la intensidad del uso de *Facebook*, la relación entre intensidad y formación de imagen de los concejales, el nivel de transparencia y *accountability* y, finalmente, la perspectiva de proximidad.

5 Análisis de los datos

5.1 Intensidad del uso de las redes sociales como mecanismo de comunicación pública

El primer dato observado en el análisis es sobre la frecuencia con la que las Cámaras realizan publicaciones en sus *fanpages*, lo que indica los esfuerzos de estos parlamentos para crear contenidos accesibles para los ciudadanos. La producción en el ambiente digital puede brindar información sobre el presupuesto, divulgar eventos y la agenda de la Cámara, hacer más comprensibles los datos del Portal de Transparencia o incluso transmitir sesiones. Sin embargo, esto depende en gran medida del desempeño de los equipos de comunicación que le dan un rol relevante a la comunicación (FAIRBANKS; PLOWNAN; RAWLINS, 2007).

Así, observamos los cinco niveles de intensidad de las publicaciones diarias de los parlamentos. La más alta, considerada de muy alta intensidad, incluye a Cámaras que realizaron más de dos publicaciones promedio diarias en un período de dos meses; alta ocurre cuando hubo, en general, entre 1,5 y 2 publicaciones por día en el período; en promedio, las *fanpages* con 1 a 1,5 publicaciones diarias; en la baja intensidad de uso se ubican las que realizan entre 0,5 a 1 y,

los casos con menos de 0,5 *publicaciones* en promedio representan legislaturas con intensidad de publicaciones muy baja. La tabla muestra la distribución de las legislaturas según la intensidad de uso de *Facebook* como espacio de comunicación.

Tabla 1 – Número de municipios por nivel de intensidad (N = 130)

Nivel de intensidad	Número de legisladores
Muy Alta	2
Alta	6
Promedio	9
Baja	24
Muy Baja	89

Fuente: Elaboración de los autores, 2021.

De los 130 municipios observados, solo dos tienen una intensidad muy alta, es decir, con dos o más publicaciones de promedio diario en el período observado. Estos son Guaira (140) y Foz do Iguaçu (134), municipios ubicados en la región occidental del estado. Es importante decir que estas son publicaciones bastante elaboradas (videos y *cards* producidos), además de convocatorias de artículos periodísticos y sesiones en vivo, hecho que vincula la cantidad de producción a los conceptos de transparencia y *accountability*. Sin embargo, cabe señalar que una gran cantidad de publicaciones no garantiza necesariamente una comunicación pública efectiva.

Los municipios marcados como de alta intensidad, es decir, Cámaras con un promedio de 1,5 a 2 publicaciones por día, también denotan una mezcla significativa de formatos de publicación. Son: Cascavel (118), União da Vitória (111), Campo Largo (103), Pato Branco (93), Mallet (92) y Maringá (90). En cuanto a los parlamentos que aparecen con una intensidad media de publicaciones, es decir, *fanpages* que publicaron entre 1 y 1,5 veces al día, fueron nueve: Apucarana (89), Rio Azul (89), Curitiba (84), Rolândia (83), Francisco Beltrão (82), Araucária (78), Toledo (76), Medianeira (75) y Palotina (64) - de los municipios observados, lo que también pueden ser considerado positivo. Por otro lado, aquellos parlamentos con baja o muy baja intensidad son la mayoría absoluta, lo que significa que además de que solo 130 de las 399 legislaturas locales en Paraná, en ese momento, mantenían páginas funcionando en *Facebook*, de éstas, 113 publican poco o muy poco. Es decir, la digitalización de las Cámaras Legislativas, que, entre otros beneficios, permitió que las instituciones tuvieran una mayor audiencia., como lo evidenció Norton (2013), todavía demanda una mejora amplia, especialmente en el ámbito municipal, como también lo han demostrado otras investigaciones (COMEL, 2021; MASSUCHIN; OLIVEIRA, 2020; COSTA, 2021; BRAGA; WISSE, 2021).

5.2 La efectividad de la comunicación pública: entre la imagen de los concejales y las transmisiones

Más contenido no siempre significa necesariamente más comunicación con los ciudadanos basada en el concepto de Comunicación Pública. Es solo un indicador. Es decir, un

número bajo de publicaciones no necesariamente indica la ausencia de conceptos clave en este artículo, así como la gran cantidad no revela una comunicación pública efectiva en función del tipo de contenido puesto a disposición. Dado que la transmisión de reuniones legislativas en directo se ha convertido en una práctica frecuente con la digitalización de los parlamentos, ofreciendo una mayor amplitud al trabajo de la Cámara, como ocurre en las transmisiones televisivas (BARRETO, 2019), este indicador es utilizado para mostrar cómo, incluso los municipios con poca presencia online, tienen la posibilidad de mostrar la comunicación pública. A modo de ejemplo, casi el 74% de las publicaciones de los municipios clasificados como de muy baja intensidad corresponden a transmisiones de sesiones.

Tabla 2 – Transmisiones de sesiones en relación a la intensidad de publicaciones por municipio

Clasificación	Porcentaje de transmisión de sesiones
Muy alta intensidad	12,9%
Alta intensidad	35,0%
Media intensidad	28,6%
Baja intensidad	48,4%
Muy baja intensidad	73,9%

Fuente: Elaboración de los autores, 2021.

El hecho atrae a los residentes y los invita a participar, demostrando no solo un ejemplo de transparencia de los actos legislativos, sino también de acercamiento porque tiende a ser el tipo de publicación que genera más engagement. Y, aunque sea una transmisión deficitaria y con pocos recursos, permite a la ciudadanía seguir la rutina y las principales discusiones de la institución. Mientras tanto, solo la gran cantidad de publicaciones por parte de las Cámaras no garantiza una comunicación efectiva de las acciones realizadas porque el foco muchas veces está en los legisladores y no en las propias instituciones, escapando a los conceptos de transparencia y *accountability*, siendo mucho más una comunicación de los agentes públicos electos. Un ejemplo de ello son las publicaciones que hacen referencia a los concejales y aparecen en mayor cantidad entre los municipios que tienen mayor intensidad de actuación en la red social. Asimismo, la formación de la imagen del actor político repite esta misma relación.

Tabla 3 – Transmisiones de sesiones en relación a la intensidad de publicaciones por municipio

Clasificación	Porcentaje de citas de concejales	Porcentaje de formación de imagen
Muy alta intensidad	56%	61%
Alta intensidad	29%	29%
Media intensidad	32%	43%
Baja intensidad	16%	28%
Muy baja intensidad	8%	12%

Fuente: Elaboración propia, 2021.

La tabla anterior muestra que cuanto más contenido ponen a disposición las instituciones, más tienden a realizar una comunicación dirigida a los legisladores y no a las instituciones. Si

bien la presentación de proyectos es una de las funciones de los representantes electos, la comunicación no debe estar principalmente enfocada en dar a conocer acciones relacionadas con ellos. El 56% y 61% de las publicaciones de Cámaras que se encuadran como de alta intensidad de uso de *Facebook* hicieron referencia a los concejales y la formación de la imagen de estos agentes como eje central, respectivamente. Las cifras siguen siendo considerables incluso en los municipios que tienen una intensidad media de uso de la red social analizada. Por otro lado, este tipo de contenidos enfocados en concejales es insignificante en el caso de Cámaras con muy baja intensidad.

En este sentido, si bien la digitalización y el flujo de información son fundamentales, ya que tener información disponible sobre las instituciones es un derecho ciudadano, según la Constitución Federal (1988), esto no significa que dichas organizaciones estén siguiendo los presupuestos de la comunicación anclados en el interés público. Miola y Marques (2020) se dieron cuenta de que la formación de la imagen de agentes e instituciones puede resultar en la instrumentalización de la comunicación e incluso reducir el interés de los ciudadanos. Por ello, es necesario no solo acelerar la digitalización de los parlamentos subnacionales, sino también combinar este proceso con el concepto de comunicación pública.

5.3 Evaluación de la comunicación pública a partir de los niveles de transparencia y accountability

En este relevamiento fueron analizadas 3.832 publicaciones de las 130 legislaturas, en función de la presencia o ausencia de cada categoría. Aunque sean considerados conceptos distintos, según Filgueiras (2011), los términos se vuelven intercambiables, ya que *accountability* solo se realiza mediante la ampliación de la transparencia. De esta forma, la transparencia maximiza la *accountability* y garantiza un sistema de responsabilización derivado de la apertura de los secretos de Estado. Vale la pena recordar que mirar desde redes digitales demuestra otras capas analíticas a ser observadas además de los portales tradicionales de transparencia o de *accountability* y transparencia solo a partir del gasto público. El argumento aquí es que la comunicación pública se basa en los pilares de la transparencia y la rendición de cuentas y puede ser medida en base a estos elementos que caracterizan, aunque no en su totalidad, el concepto utilizado (OLIVEIRA, 2020). En la siguiente tabla, por lo tanto, son enumeradas 13 variables que podrían aparecer de forma concomitante ejemplificando los dos ejes.

Tabla 4 - Datos generales de tipos de publicaciones analizadas

Categorías	Porcentaje
Transmisiones de sesión	48,6%
Solicitudes/Acciones de Concejales	19,3%
Divulgación de la agenda de la Cámara	11,9%
Referencia al Portal de Transparencia	9,3%
Acciones promovidas por la Cámara	7,3%
Resultado de las votaciones	7,3%
Presupuesto	6,2%
Noticias de las audiencias	5,2%
Acción de las comisiones	5,0%
Referencia a proyectos	4,7%
Acciones implementadas	2,5%
Informaciones de la cámara	1,1%
Referencia a tramitaciones	1,0%

Fuente: Elaboración de los autores, 2021.

Como adelantado anteriormente, la mayoría de los municipios tiende a apoyarse en las transmisiones de las sesiones en vivo. Para Almada, Gomes y Amorim (2018), ser transparente significa aplicar una toma de decisiones clara a la rutina de las organizaciones. Las transmisiones de sesiones son quizás el mejor ejemplo de esto aplicado a los parlamentos. Este mecanismo aparece en el 48,6% de los contenidos, es decir, representa 1.223 de las 3.832 publicaciones.

El segundo tipo de contenido predominante lo representan las solicitudes y acciones de los concejales, que se da en el 19,3% de las publicaciones generales. La categoría se refiere a las atribuciones de los parlamentarios, es decir, informes sobre pedidos, solicitudes, inclusiones en la agenda, reuniones con organizaciones, recibimiento de personas en la Cámara y otros. Sin embargo, estos datos deben ser analizados con cautela. Almada (2017) señala que la transparencia ha sido señalada como la solución a los problemas y la respuesta a las demandas. Esto ocurre en los casos de actuación de concejales que solicitan que se incluya una calle en el programa de pavimentación asfáltica, el cambio de una bombilla en una calle, entre otros pedidos que muchas veces ocurren por pedido del público. Es decir, cuando esto es divulgado, demuestra al ciudadano una demanda que ha sido atendida, reforzando el vínculo entre representantes y representados.

Por otro lado, al centrarse en los electos, es posible caer en una posible instrumentalización de la comunicación pública, demostrando un cierto personalismo de la comunicación de los parlamentos. En los casos estudiados, lo que se destaca es que este tipo de contenidos es mucho más frecuente en los municipios con alta intensidad de uso (25,3% de los casos) que en los de baja intensidad de uso (4,5% de las Cámaras Legislativas).

La divulgación de la agenda de la Cámara, considerando el carácter de servicio de la comunicación pública (MIOLA; MARQUES, 2017), ocurre en el 11,9% de los casos generales y presenta dos datos importantes. Además de adelantar al público sobre los eventos futuros de la institución, lo cual es importante para que la comunidad pueda tomar una posible decisión de participar en acontecimientos en el ámbito legislativo, esta categoría se considera un buen ejemplo de profesionalización por parte de los parlamentos. Esto se debe a que representan una

organización diferenciada por parte de las asesorías legislativas que, en muchos casos, publican la agenda a través de eventos, artículos periodísticos o *cards* producidos, presentando al público una planificación de las redes sociales para la prestación de servicios a la comunidad.

En el caso de la rendición de cuentas - pensando efectivamente en la aprobación de proyectos, el presupuesto gastado, los resultados de las votaciones, las acciones efectivamente preparadas por la institución y las acciones implementadas después de la aprobación por el legislativo, por ejemplo - los porcentajes son menores que los de contenidos que se acercan más a la transparencia, demostrando cierta dificultad de las respectivas Cámaras para poner en práctica acciones que dialoguen más directamente con el concepto de *accountability*. A modo de ejemplo, las actividades de las comisiones son objeto de solo el 5% de las publicaciones, aunque es una actuación recurrente de los representantes electos. Al reducir el trabajo de los representantes a las sesiones transmitidas, se contribuye a una visión restringida de lo que hacen los representantes. Incluso hay una ausencia de rendición de cuentas sobre lo que fue aprobado o implementado con el apoyo de la legislatura.

En referencia a los demás elementos, dos aparecen en menor medida, siendo "informaciones de la cámara legislativa" - cuando la *publicación* aborda el cambio de legisladores, la entrada de nuevos empleados o las visitas a las instalaciones del parlamento, en el 1,1% de las publicaciones; y "referencias a tramitaciones" - con una explicación detallada de los procesos legislativos, de forma didáctica para la ciudadanía - que aparece en el 1% de los casos analizados. En este sentido, si bien hay un enfoque en las transmisiones, por otro lado, no existe una gran preocupación, al menos en lo que respecta a la comunicación a través de la red social, por esclarecer el día a día y los procesos de la institución.

Para Romanelli (2015), una mayor transparencia demuestra que los legisladores tienen una visión y preocupación cada vez más afinada por los ciudadanos, y esto también ocurre cuando se pone a disposición del público la información necesaria para permitir la fiscalización y seguimiento del trabajo interno de las instituciones. Sin embargo, en estos dos puntos observados, las Cámaras Municipales han mostrado un menor esfuerzo, especialmente en lo que respecta a informar a la ciudadanía sobre los procesos internos de los parlamentos.

5.4 Diálogo efectivo e intentos de acercamiento a la ciudadanía

La Comunicación Pública presupone, a partir de su concepto normativo, que exista participación ciudadana (DUARTE, 2007), lo que se relaciona con la perspectiva dialógica del concepto que no debe ser visto solo como unidireccional - de la institución hacia el ciudadano (MATOS, 2012). En este sentido, las redes sociales son agentes importantes para permitir la efectividad del concepto en su forma más amplia, no restringiéndose a requerimientos de interés público o de la emisión por parte de las instituciones públicas. Sin embargo, esto no siempre ocurre en su totalidad de la misma manera que la transparencia y *accountability* aparecen en el

contenido publicado, como ya se ha visto.

Por tanto, este artículo trabaja con el concepto de proximidad, que se refiere a iniciativas que varían desde posibilidades de interacción, diálogo o incluso *rapport* (HENRIQUES; SANT'ANA, 2015). Se trata de estrategias que van más allá de los discursos en las tribunas y acuerdos partidistas, apuntando al contacto directo con la sociedad. Cabe recordar que se observa este enfoque de relación con los ciudadanos partir de cuatro indicadores. Así, se considera desde las formas de estímulo de los parlamentos con el objetivo de generar cierta aproximación con la ciudadanía hasta el diálogo efectivo, lo que sería un paso más avanzado hacia la manifestación de este aspecto de la comunicación pública.

Tabla 5 – Datos sobre la relación

Categorías	Porcentaje
Mensaje de estilo de conversación	91,6%
Incentivo a las acciones <i>On/Off</i>	16,6%
Fomento del engagement/interacción online	6,2%
Respuesta de las Cámaras	6,0%

Fuente: Elaboración de los autores, 2021.

Los datos muestran que cuanto mayores son las demandas, menores son los porcentajes, lo que revela que la relación entre representantes y representados es más efectiva a través de la intención de acercamiento que a través del diálogo. Los mensajes en el estilo conversación, por ejemplo, aparecieron en el 91,6% de las publicaciones, aunque solo significan una posibilidad más amigable de contacto informal y suponen una posibilidad de conversación. Ellos se dan cuando la publicación le habla directamente al lector, con el verbo en indicativo o mediante preguntas retóricas como “¿desea saber más?”. Un ejemplo son las publicaciones de la Cámara de Campo Largo “*¡Véalo en vivo, en breves instantes más en nuestro Facebook! Políticas de Acción Afirmativa de Promoción Étnica Racial*” o de Cianorte “*Conozca los principales requerimientos e indicaciones de los concejales esta semana [...]*”. El lenguaje utilizado está más allá de la formalidad tradicional de los órganos públicos, que según Mitozo (2013; 2018) es uno de los retos necesarios para las Cámaras Legislativas, que emplean el preciosismo en el lenguaje de los parlamentos, dificultando a los ciudadanos la comprensión de la dinámica interna.

Incentivo a acciones online y *offline* organizadas por la institución, que convocan a la movilización, aparecen solo en el 16,6% de las publicaciones. Esta categoría abarca formas efectivas de estímulo para que los seguidores participen de eventos, de las cámaras municipales, llamen al teléfono gratuito 159 y hagan denuncias, entre otros casos. “Venga aquí”, “Llame”, “Haga su denuncia”, “Ingrese a nuestro portal” y “Vote por el presupuesto participativo” son ejemplos recurrentes. Campo Largo es uno de los parlamentos que más utilizó este mecanismo, como se muestra en el siguiente ejemplo: “*Tenemos el honor de invitarlos a participar del Curso/Entrenamiento - Temas de Licitaciones, que tendrá lugar el 7 de noviembre en la Cámara*

Municipal de Campo Largo, a las 10 a.m.”. La Cámara de Curitiba también se destaca en esta modalidad de incentivo: “*¡Es mañana! La reunión debatirá la liberación de habilitaciones para templos en Curitiba. ¡Participe!*”

Por otro lado, dos categorías tuvieron un porcentaje irrisorio y, por tanto, negativo, en el sentido de que cuestionan el concepto de comunicación pública desde el punto de vista de la importancia del diálogo y la interacción entre las instituciones y la ciudadanía. La categoría Incentivos a la participación online apareció en el 6,2% de las publicaciones. Ocurre cuando la Cámara hace un pedido explícito en el texto para que el público le dé me gusta, comente y comparta el contenido o lo siga en las demás redes sociales. El parlamento que más utiliza este mecanismo es Campo Largo. Lo que se observa es un patrón al final de cada publicación de esta legislatura, como se muestra en el siguiente ejemplo. “[...] *¡Siga el día a día de esta Cámara de Leyes! Sitio web oficial: www.campolargo.pr.leg.br/ Instagram oficial: [@camaramunicipaldecampopolargo](https://www.instagram.com/camaramunicipaldecampopolargo)*”. Pirai do Sul también recurre a esta posibilidad al incluir las redes de la Cámara en el cuerpo del mensaje. “*#FollowCMPS facebook.com/camarapirai twitter.com/camarapirai*”. Aunque de manera muy sutil, estas iniciativas fueron consideradas porque existe un interés en hacer que la ciudadanía se involucre en las iniciativas de comunicación digital de las respectivas instituciones.

Según Henriques y Sant'ana (2015), existe una tendencia a que las redes sociales modifiquen la forma de interacción entre los sujetos del proceso de comunicación, pudiendo tornarlo más interactivo y participativo. Existe, como se ha señalado, la búsqueda de un lenguaje más creativo para el público. Sin embargo, en la categoría “Respuesta de las Cámaras”, momento efectivo de contacto directo entre las partes, las legislaturas comentaron solo el 6% de las publicaciones. Esto equivale a solo 59 publicaciones con *feedback* en toda la búsqueda.

Para Corrêa (2009), los medios digitales ponen a disposición de todos los interactuantes los mismos recursos comunicativos, es decir, las características de las redes en el ambiente online permiten un proceso natural de acercamiento. Sin embargo, lo que queda constatado es que, al menos en este recorte, los parlamentos locales han incidido poco en el diálogo con la comunidad, aunque haya presencia del público con preguntas, interrogantes, búsqueda de respuestas, etc. La investigación realizada por Massuchin y Oliveira (2021) muestra que las transmisiones de las sesiones, que son la mayoría, son espacios de gran protagonismo para cuestionamientos por parte de la ciudadanía.

Los datos de proximidad son aún más interesantes cuando hay un recorte a partir de la intensidad de las publicaciones por municipios. Las Cámaras con muy alta intensidad de publicaciones no presentaron ninguna respuesta en las publicaciones. Aquí se destacaron las legislaturas de intensidad media y muy baja, que pueden ser ejemplificadas por Reserva do Iguaçu, Ribeirão Claro y São Mateus do Sul. Por otro lado, se observa que la falta de diálogo por parte de las Cámaras no significa que no haya un inicio de conversación por parte de los

representados. En el 37% de las publicaciones, se constató contacto del público con comentarios.

Según el ejemplo mencionado anteriormente, un caso de respuesta del parlamento tuvo lugar en la Cámara de Quitandinha. A pesar de representar un escaso número de publicaciones, la institución fue interpelada por un ciudadano durante una *live* de sesión. El ciudadano cuestionó a los concejales por supuestamente no cooperar con la población tras una granizada. La Cámara entonces responde “[...] *Para discutir el problema y buscar soluciones fue realizada una reunión entre los concejales, el equipo de Defensa Civil y el departamento legal de la Cámara. Los concejales decidieron por unanimidad transferir R \$ 200.000,00 de los recursos propios de la Cámara al Poder Ejecutivo para que estos recursos sean destinados a la adquisición de materiales para la reconstrucción de las viviendas afectadas [...]*”. En este caso, se observa que la promoción de una comunicación pública basada en el diálogo también colabora para incrementar los índices de *accountability* y transparencia de las instituciones legislativas.

6 Consideraciones Finales

Este artículo tuvo como objetivo discutir las interfaces entre la comunicación pública y los conceptos de *accountability*, transparencia y proximidad a partir del uso cada vez más intenso que las instituciones han realizado del ambiente digital. Se buscó comprender las prácticas de comunicación pública aplicadas a las legislaturas subnacionales, reconociendo las limitaciones y posibilidades de aplicación del concepto en la forma en que 130 Cámaras Municipales de Paraná utilizaron sus páginas en *Facebook* a partir de un seguimiento realizado durante 60 días (entre octubre y noviembre de 2019). En total, fueron analizadas 3832 publicaciones.

En la parte teórica del texto, se buscó mostrar cómo los tres conceptos están conectados con la comunicación pública, en la medida que recurrimos a la literatura en las áreas de Comunicación, Ciencia Política y disciplinas afines. Al mismo tiempo, se muestra cómo las instituciones pueden aprovechar las posibilidades del ambiente digital, tanto desde el punto de vista dialógico del concepto como desde la rendición de cuentas y transparencia requerida de los órganos públicos. En el análisis, los datos indican un enfoque efectivo de la transparencia, seguido de la rendición de cuentas, pero aún un camino lento hacia las posibilidades dialógicas que brindan las redes sociales, al menos para los casos analizados en este artículo.

Finalmente, se destaca la limitación de la investigación de restringirse a un solo estado de la federación, Paraná. También es necesario resaltar que este en este texto no fueron considerados datos sobre interacción de la audiencia con el contenido, aunque pueda existir una relación entre el tipo de contenido y la tasa de engagement, como demostrado por Miola y Marques (2020). Por otro lado, se destaca la opción por el alcance municipal, que trae importantes distinciones sobre el proceso de digitalización en comparación con el escenario nacional y el esfuerzo por proponer un diálogo con diferentes claves conceptuales, pero que en conjunto corroboran un análisis de cómo las legislaturas hacen (¡o intentan hacer!) comunicación 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; PLOWMAN, 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 sociais1. 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.