

## **COMUNICAÇÃO, INTERNET E TRANSPARÊNCIA: o Facebook das prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo<sup>1</sup>**

## **COMMUNICATION, INTERNET AND TRANSPARENCY: the Facebook of Rio de Janeiro and São Paulo's City Hall**

Caroline Pecoraro<sup>2</sup>

**Resumo:** No campo dos estudos de Internet e Transparência, este trabalho tem como objetivo analisar a comunicação no Facebook das prefeituras das duas maiores cidades brasileiras, Rio de Janeiro e São Paulo, buscando representações de potenciais processos de transparência envolvendo as administrações locais e o cidadão. Com uma metodologia qualitativa de análise de conteúdo, foram examinadas 1.116 postagens publicadas em 2017 para averiguar a abordagem ou não de temas ligados à ideia de transparência. Constatou-se a presença de representações de potenciais processos de transparência na comunicação das prefeituras no Facebook, em especial na publicidade de ações de governo. Entretanto, temas clássicos de transparência como agenda e conteúdo fiscal foram claramente negligenciados nos dois casos. O estudo busca contribuir para a análise de uma "cultura da transparência" na mídia digital, a partir de uma perspectiva mais ampla de comunicação que as adotadas pela pesquisa de e-transparência em geral.

**Palavras-Chave:** Comunicação e Transparência. Facebook. Prefeituras.

**Abstract:** Within the field of Internet and Transparency, this study aims to analyze the communication on Facebook of the City Halls of the two largest Brazilian cities, Rio de Janeiro and São Paulo, searching for representations of potential transparency processes involving local administration and citizens. Using a qualitative methodology of content analysis, it was examined 1,116 posts published throughout 2017 to find out the existence of themes connected to the idea of transparency. It was noticed that there were representations of potential transparency processes on the communication by both City Halls in Facebook, especially based on the publicity of government actions. However, classical themes of transparency as the official agenda and fiscal content were clearly neglected in both cases. This study aims to contribute to the analysis of a "culture of transparency" in digital media from a broader perspective of communication in relation to those present in e-transparency research in general.

**Keywords:** Social Communication and Transparency. Facebook. Mayorhoods.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação institucional e imagem pública do VIII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VIII COMPOLÍTICA), realizado na Universidade de Brasília (UnB), de 15 a 17 de maio de 2019.

<sup>2</sup> Doutoranda no PPGCOM/PUC-Rio, carolpecoraro@gmail.com

## Introdução

Não há dúvidas de que as mídias digitais e a relação destas com os desenvolvimentos da transparência pública ao redor do mundo deram um novo impulso aos estudos sobre esse tema entre pesquisadores de Administração Pública, Ciência Política e também Comunicação Social (OLIVER, 2004; STURGES, 2004; CULAU; FORTES, 2006; CURTIN; MEIJER, 2006; DINIZ et al., 2009; HOOD; HEALD, 2006; PINHO, 2008; CRUZ et al., 2009; MEIJER, 2009; BERTOT et al., 2010; MOL, 2010; MARGETTS, 2011 AMORIM, 2012, HANSEN et al., 2015). Nesse contexto, há linhas de pesquisa consolidadas como a que trata da prática do "acesso à informação" (MICHENER, 2009, 2011; SILVA, 2009; AMORIM, 2012; MORAIS; GUERRA, 2015; MENDEL. 2016; SILVER, 2016; ALMADA, 2017) e a que avalia iniciativas de transparência ativa (PINA et al., 2007; PINHO, 2008; SANTANA JUNIOR et al., 2009; SILVA, 2010; LOURENÇO, 2015; MICHENER; RODRIGUES, 2015; ALMADA, 2017).

Entretanto, uma lacuna ainda a ser contemplada nos debates sobre internet e transparência, especialmente importante para a pesquisa em Comunicação, diz respeito à noção de "comunicação e transparência" e aponta para o fato de que as análises em geral de e-Transparência ficam restritas à divulgação obrigatória por Lei ou a processos formalmente mediados de acesso à informação governamental, apresentando assim uma visão limitada do conjunto de fluxos que constituem a Comunicação Pública e Política nas sociedades contemporâneas. Do ponto de vista da Comunicação, a transparência, como processo, se configura como uma "comunicação", e uma consequência direta dessa percepção é a expansão dos objetos de análise do campo. Levando em conta essa crítica, este trabalho acaba por seguir debates que questionam os paradigmas hegemônicos da própria pesquisa em comunicação política, em meio às transformações políticas, sociais, econômicas e tecnológicas das chamadas sociedades pós-industriais (NORRIS, 2000, 2002; BENNETT; IYENGAR, 2008; BARNHURST, 2011; BLUMLER; COLEMAN, 2015; VOWE; HENN, 2016).

Nesse sentido, o objetivo é analisar a comunicação no Facebook das prefeituras das duas maiores cidades brasileiras, no período de um ano, de modo a averiguar a existência de representações de potenciais processos de transparência envolvendo as administrações locais e o cidadão. Com isso, a pesquisa pretende contribuir para a análise de uma "cultura da transparência" na mídia digital, a partir de uma perspectiva mais ampla de comunicação do que aquelas adotadas pelos estudos em geral de e-transparência.

Para tanto, foram analisadas 1.116 postagens feitas nas páginas oficiais no Facebook das prefeituras do Rio de Janeiro e de São Paulo ao longo de 2017. As postagens foram codificadas manualmente por três pesquisadores e os resultados finais foram obtidos por meio de consenso. Para a análise, foram criadas oito categorias desenvolvidas com base na literatura e no próprio objeto. Com o estudo, constatou-se a presença relativa de representações de potenciais processos de transparência, em especial com base na publicidade de ações de governo. Por outro lado, temas clássicos de transparência como informações de agenda e de conteúdo fiscal foram claramente negligenciados nos dois casos analisados.

Assim, este trabalho se constitui de mais quatro partes além desta Introdução. Na próxima seção, o intuito é o de debater com a literatura especializada a importância de se pensar a comunicação de uma forma menos limitada na interseção entre internet e transparência. Em seguida, as seções de metodologia e de resultados obtidos com a análise e, ao fim, as conclusões e pretensões relativas ao desenvolvimento deste projeto.

## **1. Comunicação, internet e transparência**

Como mencionado na Introdução, esta pesquisa sugere que haja uma lacuna de estudos no que diz respeito a uma noção mais ampla da relação entre comunicação e transparência; em geral, os trabalhos são limitados a divulgações obrigatórias legais e a processos formalmente mediados de acesso informacional. Sendo assim, é objetivo desta seção apresentar um panorama das linhas de pesquisa atuais em internet e transparência e discutir o potencial de inclusão de uma

visão mais ampla de comunicação, de modo a se alargar os objetos de análise do campo.

### **1.1 Internet e transparência**

A transparência pública abrange duas vertentes principais: governamental ou administrativa e fiscal ou orçamentária. A primeira versa sobre o modo de funcionamento do governo e leva em conta a ideia de que órgãos governamentais que funcionem bem devem ser não apenas eficazes, democráticos e legítimos, mas também transparentes (MEIJER, 2013). Para isso, a prerrogativa deve ser o acesso à informação e sua compreensão por parte do cidadão (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009). Como forma de garantir este direito, há a lei de Acesso à Informação (*Freedom of Information Act*), que tem como objetivo tornar governos mais profissionais, previsíveis e responsáveis e cidadãos mais proativos na vida pública (MICHENER, 2011). Por meio dessa lei, além de divulgar informações padronizadas, como despesas, contratos e detalhes administrativos – o que se denomina Transparência Ativa – os governos são obrigados a responder às demandas de informação solicitadas pelos cidadãos – chamada de Transparência Passiva.

A segunda vertente – transparência fiscal – diz respeito à importância de governos fiscalmente responsáveis, invocando o conceito de *accountability* e a fim de que forneçam informações claras, confiáveis, abrangentes, oportunas e internacionalmente comparáveis sobre questões fiscais, além de políticas para lidar com problemas nesse âmbito (KOPITS; CRAIG, 1998). Essa vertente tem contribuído para o surgimento de leis que versam sobre prestação de contas fiscais em todo o mundo, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que cria normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, exigindo uma ampla divulgação de planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias e relatórios (MOTTA, 2008).

Ao longo dos anos, as pesquisas a respeito das transparências fiscal e governamental têm dado centralidade a estudos relacionados a aspectos normativos, especificamente em relação às leis de Responsabilidade Fiscal e de

Acesso à Informação. O alto número de estudos sobre essas temáticas (MICHENER, 2009, 2011; SILVA, 2009; AMORIM, 2012; MORAIS; GUERRA, 2015; MENDEL, 2016; SILVER, 2016; ALMADA, 2017) comprova esse cenário e acaba por desfocar outros temas e perspectivas de relevância dentro do contexto da transparência pública.

Esse grande número de pesquisas é unânime em ressaltar a importância das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para a efetivação dos requisitos propostos pelas leis (OLIVER, 2004; STURGES, 2004; CULAU; FORTES, 2006; DINIZ ET AL., 2009; CRUZ et al., 2009; MEIJER, 2009; MARQUES, 2014). O ambiente digital possibilita, portanto, a e-Transparência, processo por meio do qual a internet se torna um canal para que se dê luz aos dados e informações governamentais. Ferramentas e canais de comunicação online tornam-se também mediadores da transparência, desempenhando um papel de fortalecimento da legitimação das instituições e possibilitando aos representantes um local público para compartilharem as atividades de seus governos (CURTIN; MEIJER, 2006; CHI; YANG, 2010; HANSEN et al., 2015).

No cenário brasileiro, já consta nas normas das leis de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação a obrigação do cumprimento de seus requisitos via internet. No caso da Lei de Acesso, as informações divulgadas devem constar nos sites dos respectivos governos e possuem como grande pilar de transparência ativa o Portal da Transparência (NEVES, 2013); e os pedidos e concessões de informações passivamente são feitos por meio do e-SIC, plataforma de serviço de informação que funciona como o principal canal de comunicação entre governos e sociedade (ALMADA, 2017). Em relação à lei de Responsabilidade, há a determinação de que governos divulguem os instrumentos e informações de transparência da gestão fiscal em meios eletrônicos de acesso público (CRUZ et al., 2009; CULAU; FORTES, 2006).

Com a exigência de cumprimento de requisitos legais de transparência por meio de plataformas digitais, tornaram-se predominantes pesquisas que produzem avaliações e mensurações (*evaluation/measurement*) dos ambientes online formais tidos como auxiliares dos processos de transparência digital – websites, em sua

maioria (PINA et al., 2007; PINHO, 2008; SANTANA JUNIOR et al., 2009; SILVA, 2010; AMORIM, 2012; LOURENÇO, 2015; MICHENER; RODRIGUES, 2015; MORAIS; GUERRA, 2015; ALMADA, 2017). Esse tipo de análise se concentra em medir a efetividade de processos de transparência pública a partir de critérios que são observados nas plataformas objetos de estudo.

## **1.2 Comunicação e transparência**

A partir dessas ênfases brevemente relatadas, este trabalho sugere a possibilidade de se ampliar a noção de “comunicação” na relação entre internet e transparência. Essa possibilidade traz o potencial de geração de uma multiplicação dos objetos de análise do campo, para além da comunicação envolvida na apresentação formal de informações e dados, no cumprimento da Lei, bem como dos processos formais de mediação do acesso informacional. Dessa forma, a intenção nesta seção é sugerir uma visão de comunicação mais ampla para os debates acerca da transparência nas mídias digitais, por meio dos trabalhos de John Dewey (2012), James Carey (1989) e Stuart Hall (2016).

Dewey (2012) apresenta em *The Public and its Problems* uma concepção de democracia como uma sociedade em liberdade e “comunhão”, como uma “comunidade”, um “público” que se forma por meio da “comunicação”. No entanto, mais do que propriamente sua visão da vida democrática, interessa a este trabalho sua noção de “comunicação” como elemento central constituinte da “comunidade” (política) e, nesse sentido, da própria “realidade” (política) (ITUASSU, 2005; 2008; 2015; ITUASSU; RODRIGUES, 2015). Na perspectiva do autor, a comunidade necessita do Público, que se constrói na “comunicação”, e a democracia necessita da “comunidade” (DEWEY, 2012).

Dewey concede especial importância à possibilidade de restauração da Grande Comunidade por meio da comunicação (HERNANDEZ, 2011). Nesse contexto, os vínculos vitais e participativos seriam capazes de gerar experiências comuns, abrindo um caminho de contraponto aos processos de desagregação e atomização que o público moderno experimenta. Logo, para ele, a sociedade nasceria e se

desenvolveria por meio da comunicação (*through communication*), e por meio da comunicação compartilha experiências comuns e sentidos (CRICK, 2005).

Como discípulo de Dewey, Carey (1989) sugere duas perspectivas para a comunicação: “transmissiva” e “ritualística”. Enquanto a primeira tem como foco a emissão de signos, símbolos ou mensagens e os efeitos desse movimento em certa recepção, o que Barnhurst (2011) chama de “paradigma funcional” da comunicação, a perspectiva ritualística está mais voltada aos termos “compartilhamento”, “comum”, “comunidade”, “comunhão”. Ou seja, enquanto a primeira é vista como uma série de processos, permeados por aparatos tecnológicos, de disseminação ou transmissão de mensagens, conhecimento, ideias ou informação, onde estariam presentes os “efeitos da mídia” (*media effects*) sobre a sociedade, a política e, em última instância, a realidade (BRYANT; OLIVER, 2009), a perspectiva ritualística, que não exclui a transmissiva, mas acrescenta outra dimensão ao debate, é direcionada não à transmissão da mensagem no espaço-tempo e seus efeitos em uma realidade social e geográfica específica, mas às culturas e linguagens que se constituem no ambiente comunicacional e perpetuam a sociedade no tempo, à representação e reprodução de “crenças comuns” e o compartilhamento de ideias.

Nesse contexto, é importante perceber que a visão ritualística traz o benefício de acrescentar certo relativismo epistemológico ao debate. Da mesma maneira que Dewey afirma que a sociedade não existe somente por meio da transmissão (*by transmission*) ou por meio da comunicação (*by communication*), mas também na transmissão e na comunicação (DEWEY, 2012 apud CAREY, 1989, p. 11), sugere-se aqui que a transparência não somente se materializa, entre outras coisas, da comunicação, em especial da comunicação obrigatória por Lei, mas também pode estar na comunicação – transparência na comunicação.

Nesse contexto, Stuart Hall (2016) procurou entender o papel da mídia e da comunicação tendo sua noção de “representação” um papel central. Para o autor, a representação é parte essencial do processo de produção de significados compartilhados culturalmente, envolvendo uso de linguagem, signos e imagens que significam ou representam objetos (HALL, 2016).

É importante perceber que a noção apresentada se afasta do senso comum de “reflexo” e se aproxima de uma perspectiva ativa e constitutiva nos processos de construção social da realidade. Como um construtivista, Stuart Hall viu o “real” como uma “construção social”, marcada pela mídia e suas imagens, e procurou entender como o poder se insere ou que papel exerce nesse processo. Mais relevante para este trabalho, entretanto, é o fato de que ele transforma as representações “em objeto de análise crítica e científica do ‘real’” (ITUASSU, 2016, p. 11). Quando se adota essa perspectiva, a transparência pode ser tanto um efeito da comunicação, como também um “significado compartilhado” na comunicação.

Este trabalho, portanto, gostaria de sugerir uma ampliação da noção de comunicação presente no campo da internet e transparência, de modo a contribuir para os debates acerca da transparência não do ponto de vista de um resultado de um efeito da comunicação, mas como um significado compartilhado na comunicação. Dessa forma, é possível uma ampliação de objetos a serem analisados na relação entre internet, transparência e comunicação. Na seção seguinte, é apresentada a metodologia para a análise desenvolvida.

## **2. Metodologia**

Como afirmado, esta seção tem por objetivo apresentar a metodologia adotada nesta pesquisa. Trata-se de uma análise qualitativa de conteúdo de todas as postagens no Facebook das páginas oficiais das prefeituras do Rio de Janeiro e de São Paulo ao longo de 2017.

A escolha dessa rede social se deu por seu crescimento e importância no Brasil. Segundo a Pesquisa Brasileira de Mídia de 2015, o Facebook era, naquele ano, a mídia social mais utilizada por brasileiros (BRASIL, 2015, p. 62). Carreiro (2017) destaca que, por meio da rede, governos podem desenvolver publicações que tratam da gestão pública, divulgação de agenda e legislação, fazendo com que a plataforma se torne um canal de discussão e participação e um ambiente propício para prestação de contas de ações governamentais aos cidadãos.

Com relação às duas Prefeituras escolhidas para a análise, São Paulo e Rio de Janeiro são as duas maiores cidades do país: com mais de 12 milhões de habitantes



(e 10% da economia nacional) na primeira e quase sete milhões de pessoas (e 5% da economia nacional) no estado fluminense (IBGE, 2015). O período analisado se configura como o primeiro ano de mandato dos prefeitos João Doria (PSDB), de São Paulo, e Marcelo Crivella (PRB), do Rio de Janeiro. Eleito no primeiro turno, Doria conseguiu 53,3% dos votos válidos. No Rio, Crivella venceu no segundo turno com 59,36% dos votos. Ambos foram eleitos com plataformas de mudança do *status quo*, o que potencializa o interesse frente a possíveis ações apresentadas no plano da comunicação.

Ao todo, foram coletadas e analisadas 1.116 postagens feitas na página oficial do Facebook das prefeituras ao longo de 2017: 528 de São Paulo e 588 do Rio de Janeiro. As postagens foram codificadas manualmente por três pesquisadores. As divergências sobre a classificação aconteceram em poucas postagens e os resultados finais foram obtidos por meio de consenso. Em relação aos recursos técnicos utilizados, os dados foram coletados por meio da plataforma *Netvizz*, que forneceu as publicações postadas dentro do período escolhido – 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2017 – e as métricas de cada postagem.

Foram estabelecidas oito categorias de análise a fim de avaliar se o conteúdo dos *posts* apresentaria potencial de gerar processos de transparência. As categorias foram desenvolvidas com base nas metodologias propostas pelas pesquisas de Mesquita (2017) e Silva (2009) e em literatura especializada sobre transparência pública (KIM ET AL., 2005; BANNISTER; CONNOLLY, 2011; AMORIM, 2012; FUNG, 2013; GRIMMELIKHUIJSEN; MEIJER, 2014; ALMADA, 2017), bem como na análise do próprio material coletado.

As oito categorias desenvolvidas foram:

1) Ações de governo: O acesso a informações de interesse público é um dos requisitos para que haja “condição ideal” de transparência democrática, onde cidadãos acompanham e monitoram a gestão pública pelas ações governamentais (FUNG, 2013). “Ações de Governo” contempla postagens com foco em tornar públicas ações políticas de governo – iniciativas governamentais, obras e políticas públicas em geral. Como “ações”, esta pesquisa entende atividades realizadas em longo prazo ou sem período de tempo pré-estabelecido.

2) Informações sobre serviços público-sociais: O acesso cidadão a informações de interesse público é vital para o fortalecimento das democracias e para que governos sejam mais abertos e às vistas dos governados (GRIMMELIKHUIJSEN; MEIJER, 2014). As informações sobre serviços oferecidos pelo governo estão nesse contexto e a categoria contempla postagens cujo conteúdo divulga e/ou apresenta informações sobre serviços sociais de utilidade pública oferecidos pelo governo e que afetam diretamente o cidadão. Como “serviços”, entende-se atividades pontuais promovidas pela administração pública, que funcionam por um determinado período de tempo e por isso adquirindo essa roupagem.

3) Informações sobre a agenda da Prefeitura, de membros da Prefeitura ou do prefeito: Ter conhecimento a respeito da rotina de vida pública dos governantes é instrumento de acompanhamento e interação do cidadão com o governo (ALMADA, 2017). Nesta categoria estão postagens que divulgam as tarefas do dia do governante e seus compromissos marcados, ou o que ocorreu em um evento agendado.

4) Informações sobre formas de engajamento nos processos de governança: A participação do cidadão nas dinâmicas do governo também é requisito para que haja uma “condição ideal” de transparência democrática (FUNG, 2013). A categoria diz respeito a postagens de chamada à participação cidadã em ações digitais ou iniciativas de interesse público, estimulando a interação cidadã.

5) Informações sobre decisões e seus resultados ou efeitos: A transparência nos processos de tomada de decisão e dos seus resultados é processo constituinte de uma efetiva transparência governamental (GRIMMELIKHUIJSEN; MEIJER, 2014). A categoria contempla as postagens em que o governante apresenta a decisão tomada, suas razões ou justificativas para tal, e os benefícios, efeitos ou resultados atingidos por meio dela.

6) Informações de conteúdo fiscal: Conteúdos que dizem respeito à administração financeira se relacionam com a ideia de transparência fiscal, que se refere à possibilidade de prestação de contas a respeito da destinação do orçamento e das finanças públicas por meio do acesso a informações sobre receitas e despesas do governo (ALMADA, 2017). Na categoria estão postagens que

divulguem números de gastos, receitas, despesas, orçamentos, licitações, leilões, concessões, doações recebidas pela administração pública, entre outros assuntos que prestem contas fiscais do governo ao cidadão.

7) Informações de educação para a cidadania: Cidadãos bem informados por governos que visam ser mais transparentes são capazes de ter mais controle da gestão do que é público e podem tomar melhores decisões políticas (ALMADA, 2017; AMORIM; ALMADA, 2014). A categoria contempla postagens que informem e facilitem a formação de valores para a cidadania; o conteúdo dos *posts* pode levar ao esclarecimento a respeito de leis, do funcionamento de determinadas atividades, entre outros aspectos que envolvam informações que educam e fomentam a cidadania.

8) Informações de prestação de contas ou responsividade: Um governo responsivo pela prestação de contas constitui um dos elementos principais para que haja boa governança e para maiores níveis de transparência governamental (ALMADA, 2017; KIM et al. ,2005). Na categoria estão postagens que apresentam o posicionamento do governante em nota de repúdio, pedido de desculpas, ou declaração oficial do governo.

9) N.D.A: As publicações que não foram classificadas em nenhuma das categorias apresentadas foram denominadas N.D.A.

Abaixo, essa pesquisa destaca alguns exemplos. A Figura 1 apresenta uma postagem classificada como “Informações sobre formas de engajamento nos processos de governança”, na qual a prefeitura do Rio divulga o programa de vídeo “papo carioca”, que aborda diferentes temas sobre a cidade. Na postagem em questão, o programa debate problemas e soluções para o Centro do Rio de Janeiro e os cidadãos são estimulados a mandar suas perguntas e comentários. Na Figura 2 é apresentada uma postagem classificada como “Ações de Governo”, na qual um vídeo apresenta alguns dos projetos de sustentabilidade desenvolvidos pela prefeitura carioca. A Figura 3 traz uma postagem da categoria “Informações sobre serviços público-sociais”, que divulga uma campanha de vacinação gratuita para animais contra a raiva na Zona Oeste da cidade.



FIGURA 1 - “Informações sobre formas de engajamento nos processos de governança”

FONTE - Facebook PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <https://www.facebook.com/PrefeituradoRio/videos/671924963013654/>



FIGURA 2 - “Ações de Governo”

FONTE - Facebook PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/?v=676588492547301>



FIGURA 3 - “Informações sobre serviços públicos-sociais”

FONTE - Facebook PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <https://www.facebook.com/PrefeituradoRio/videos/722956274577189/>

As Figuras 4, 5 e 6 a seguir apresentam exemplos de “Informações sobre a agenda da Prefeitura, de membros da Prefeitura ou do prefeito”, “Informações de conteúdo fiscal” e “Informações de prestação de contas ou responsividade”. Na Figura 4, o *post* trata da posse do prefeito e vereadores. A Figura 5 aborda o repasse do governo de São Paulo para a prefeitura da cidade a ser investido em projetos de assistência social. A Figura 6 traz uma nota de esclarecimento da prefeitura.



FIGURA 4 - “Informações sobre a agenda da prefeitura, de membros da prefeitura ou do prefeito”

FONTE - Facebook PREFEITURA DE SÃO PAULO. Disponível em:

<https://www.facebook.com/PrefSP/posts/615217582010016>



FIGURA 5 - “Informações de conteúdo fiscal”

FONTE - Facebook PREFEITURA DE SÃO PAULO. Disponível em:

<https://www.facebook.com/PrefSP/posts/616656728532768>

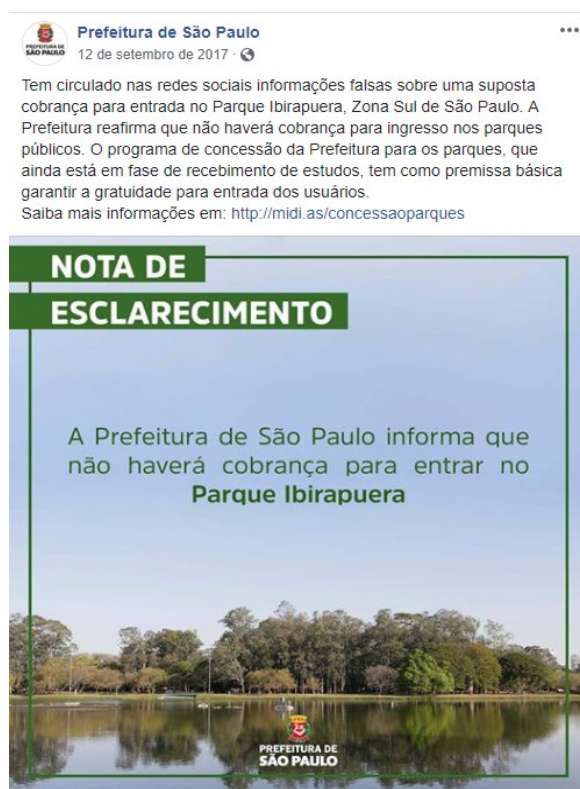


FIGURA 6 - “Informações de prestação de contas ou responsividade”

FONTE - Facebook PREFEITURA DE SÃO PAULO. Disponível em: <https://www.facebook.com/PrefSP/posts/741575146040925>

Por fim, no intuito de ter alguma pista sobre as reações dos usuários em relação às postagens das prefeituras do Rio de Janeiro e São Paulo, foram coletadas, por meio da plataforma *Netvizz*, as interações – *likes*, comentários e compartilhamentos – de cada *post* durante o período delimitado. Com os dados em mãos, foi possível observar as categorias que obtiveram maior ou menor grau de interação. Com relação às interações, apenas análises quantitativas foram desenvolvidas pelo menos até este momento da pesquisa.

### 3. Resultados

Um dos resultados mais expressivos foi a alta incidência de postagens interpretadas como “Ações de Governo”, correspondendo a mais de 34% dos *posts* da Prefeitura de São Paulo. Vê-se, na Tabela 1 a seguir, a porcentagem de cada categoria sobre o total de *posts* da Prefeitura.

TABELA 1  
Número de postagens por categoria e porcentagem - São Paulo

<b>Categoria</b>	<b>Número de postagens</b>	<b>Porcentagem</b>
Ações de Governo	181	34,28%
N.D.A	124	23,48%
Informações sobre serviços público-sociais	78	14,77%
Informações sobre formas de engajamento nos processos de governança	49	9,28%
Informações de educação para a cidadania	45	8,52%
Informações sobre decisões e seus resultados ou efeitos	24	4,55%
Informações sobre a agenda da Prefeitura, de membros da	11	2,08%

Prefeitura ou do prefeito		
Informações de conteúdo fiscal	10	1,89%
Informações de prestação de contas ou responsividade	6	1,14%

FONTE – ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Entre as postagens da Prefeitura do Rio, mais da metade corresponderam a três categorias cujos temas apresentam potencial de promoção de transparência – “Informações sobre formas de engajamento nos processos de governança”, “Ações de governo” e “Informações sobre serviços público-sociais”. Nota-se, na Tabela 2, a porcentagem de cada categoria sobre o total de *posts* da Prefeitura.

TABELA 2  
Número de postagens por categoria e porcentagem - Rio de Janeiro

<b>Categoria</b>	<b>Número de postagens</b>	<b>Porcentagem</b>
Informações sobre formas de engajamento nos processos de governança	118	20,07%
Ações de Governo	115	19,56%
Informações sobre serviços público-sociais	100	17,01%
N.D.A	86	14,63%
Informações de educação para a cidadania	59	10,03%
Informações sobre decisões e seus resultados ou efeitos	52	8,84%
Informações sobre a agenda da Prefeitura, de membros da Prefeitura ou do prefeito	28	4,76%
Informações de conteúdo fiscal	22	3,74%
Informações de prestação de contas ou responsividade	8	1,36%

FONTE – ELABORAÇÃO PRÓPRIA



Se analisadas apenas as postagens categorizadas da Prefeitura de São Paulo, a temática “Ações de Governo” corresponde a quase metade dos *posts*. Por outro lado, “Informações sobre a agenda da Prefeitura, de membros da Prefeitura ou do prefeito”, “Informações de conteúdo fiscal” e “Informações de prestação de contas ou responsabilidade” foram os temas menos recorrentes. A seguir, a Tabelas 3 trata do percentual por categoria, excluindo-se as postagens classificadas como N.D.A.

TABELA 3  
Percentual por categoria, excluindo-se N.D.A. - São Paulo

<b>Categoria</b>	<b>Porcentagem</b>
Ações de Governo	44,80%
Informações sobre serviços público-sociais	19,31%
Informações sobre formas de engajamento nos processos de governança	12,13%
Informações de educação para a cidadania	11,14%
Informações sobre decisões e seus resultados ou efeitos	5,94%
Informações sobre a agenda da Prefeitura, de membros da Prefeitura ou do prefeito	2,72%
Informações de conteúdo fiscal	2,48%
Informações de prestação de contas ou responsabilidade	1,49%

FONTE – ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Com relação às postagens consideradas da página da Prefeitura do Rio no Facebook, as temáticas “Informações sobre formas de engajamento nos processos de governança” e “Ações de Governo” foram as categorias mais recorrentes, enquanto “Informações sobre a agenda da Prefeitura, de membros da Prefeitura ou do prefeito”, “Informações de conteúdo fiscal” e “Informações de prestação de contas ou responsabilidade” foram, como no caso de São Paulo, os temas mais escassos. A seguir, a Tabela 4 traz o percentual por categoria, excluindo-se as postagens classificadas como N.D.A, no caso do Rio de Janeiro.

TABELA 4  
 Percentual entre as categorias, excluindo-se N.D.A - Rio de Janeiro

<b>Categoria</b>	<b>Porcentagem</b>
Informações sobre formas de engajamento nos processos de governança	23,51%
Ações de Governo	22,91%
Informações sobre serviços público-sociais	19,92%
Informações de educação para a cidadania	11,75%
Informações sobre decisões e seus resultados ou efeitos	10,36%
Informações sobre a agenda da Prefeitura, de membros da Prefeitura ou do prefeito	5,58%
Informações de conteúdo fiscal	4,38%
Informações de prestação de contas ou responsividade	1,59%

FONTE – ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Tendo em vista a reação dos usuários em relação ao conteúdo postado pelas prefeituras, foi possível observar, no caso de São Paulo, um alto índice de interações em “Informações de educação para a cidadania” e em “Informações de prestação de contas ou responsividade”. Essa última categoria apresentou uma alta média relativa de interações mesmo com um número pequeno de *posts*, somente seis no espaço de um ano. A Tabela 5 a seguir traz o total de interações e a média de interações por postagem na página da Prefeitura de São Paulo no Facebook por categoria.

TABELA 5  
 Total de interações, de postagens e média de interações por postagem e por categoria - São Paulo

<b>Categoria</b>	<b>Total de Interações</b>	<b>Total de postagens</b>	<b>Média de interações por postagem</b>
Informações de educação para a cidadania	66680	45	1481,77

Informações de prestação de contas ou responsividade	6527	6	1087,83
Ações de Governo	156042	181	862,11
Informações sobre decisões e seus resultados ou efeitos	18882	24	786,75
Informações sobre a agenda da Prefeitura, de membros da Prefeitura ou do prefeito	8260	11	750,90
Informações sobre serviços público-sociais	53933	78	691,44
Informações de conteúdo fiscal	4138	10	413,8
Informações sobre formas de engajamento nos processos de governança	15241	49	311,04

FONTE – ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Na página da Prefeitura do Rio, também houve alto índice de interações em “Informações de prestação de contas ou responsividade”. Além disso, houve alta interação relativa em “Informações sobre formas de engajamento nos processos de governança”. A Tabela 6 apresenta o total de interações e a média de interações por postagem e por categoria nessa página.

TABELA 6

Total de interações, de postagens e média de interações por postagem e por categoria - Rio de Janeiro

<b>Categoria</b>	<b>Total de Interações</b>	<b>Total de postagens</b>	<b>Média de interações por postagem</b>
Informações sobre formas de engajamento nos processos de governança	121430	118	1029,07

Informações de prestação de contas ou responsividade	5690	8	711,25
Informações sobre serviços público-sociais	57247	100	572,47
Informações sobre a agenda da Prefeitura, de membros da Prefeitura ou do prefeito	14240	28	508,57
Informações de conteúdo fiscal	9913	22	450,59
Informações sobre decisões e seus resultados ou efeitos	21262	52	408,88
Ações de Governo	38585	115	335,52
Informações de educação para a cidadania	19423	59	329,2

FONTE – ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Entre os achados, vale ressaltar o alto índice de postagens do tipo “Ações de Governo”: 34% do total em São Paulo (44,8% excluindo-se N.D.A.), em torno de 20% do total no Rio (22,9% excluindo-se N.D.A.). Esta pesquisa acredita que tal conclusão abre a perspectiva de uma hipótese a ser testada ou melhor explorada: a de que pode haver ganhos de transparência, ao menos no âmbito municipal, advindos da publicidade de ações de governo nas mídias digitais. Além disso, percebe-se que a comunicação analisada é também voltada para a publicidade de serviços para a população, com quase 20% entre as postagens categorizadas no Rio e em São Paulo.

Foi notória também a pouca importância dada, nos dois casos, à publicidade da agenda e de informações de conteúdo fiscal, com ambas as categorias entre 2% e 3% em São Paulo e 4% e 5%, no Rio. Este estudo acredita que a baixa incidência desses temas tradicionais do campo da transparência pode demonstrar reduzida

intenção efetiva de ambas as administrações de serem mais transparentes, ao menos por meio do Facebook.

No caso das interações, um achado interessante diz respeito ao fato de que, na página da Prefeitura de São Paulo, houve alta incidência nas postagens com informações sobre cidadania, com média de quase 1500 interações por postagem, bem como de prestação de contas ou responsividade (1087,83). Essa última média de interações se destaca em função do baixo número de postagens desse tipo, apenas seis no espaço de um ano. O mesmo ocorreu na análise das interações nas postagens da Prefeitura do Rio. Aqueles *posts* voltados para a prestação de contas e responsividade obtiveram segunda maior média de interações, com apenas oito postagens no espaço de um ano. Ao se repetir nos dois casos analisados, o achado – alta incidência de interações em postagens voltadas para a prestação de contas e responsividade – serve de hipótese para futuros estudos de avaliação dessa temática da transparência na comunicação de administrações municipais no Facebook.

## **Conclusão**

Este trabalho teve como objetivo analisar a comunicação no Facebook das duas maiores cidades brasileiras, buscando averiguar a existência de representações de potenciais processos de transparência envolvendo as administrações locais e o cidadão. Como embasamento teórico, foi apresentado um panorama geral das linhas de pesquisa mais consolidadas em internet e transparência e a discussão sobre a possibilidade de inclusão nas análises de uma visão mais ampla de comunicação. Assim, busca contribuir trazendo a perspectiva de uma possível "cultura da transparência" no ambiente digital, bem como para os debates que consideram a transparência para além das normas legais.

No campo metodológico, foi feita uma análise de conteúdo das 1.116 postagens publicadas ao longo de 2017 nas duas prefeituras, a partir da criação de categorias temáticas para examinar se foram abordados temas ligados à transparência. Também calculou-se a quantidade de interações - soma de curtidas,

comentários e compartilhamentos - de cada publicação para observar quais categorias despertaram mais interesse.

Com a pesquisa, foi constatada, na comunicação das prefeituras no Facebook, ao longo de 2017, a presença de representações de potenciais processos de transparência, em especial com base na publicidade de ações de governo. Por outro lado, temas clássicos, como agenda e conteúdo fiscal foram claramente negligenciados, o que permite supor que não houve interesse efetivo das administrações de serem mais transparentes por meio do Facebook. Também é importante destacar que na comunicação das duas prefeituras houve alto índice de interação nas postagens sobre prestação de contas ou responsividade, apesar de essa categoria ter apresentado um número muito baixo de publicações, o que poderia sugerir uma demanda do cidadão por esse tipo de informação e servir de hipótese para futuros estudos.

É preciso ressaltar, no entanto, que ainda que exista a possibilidade de interesse dos governantes de utilizarem as redes sociais digitais visando à propaganda política, este estudo acredita que o conteúdo postado pode levar a ganhos no que diz respeito aos processos de comunicação pública e política e de transparência pública. Trata-se a questão a partir da noção de “potenciais processos de transparência”, porque a análise aqui apresentada não dá conta de todo o processo, mas somente de representações e informações limitadas (ao plano quantitativo) da recepção.

Além disso, é importante salientar que este é um início de caminho metodológico, sendo necessário desenvolver análises futuras que contem com uma empiria maior, comparada e longitudinal, bem como amadurecer as categorias de análise e trazer novas metodologias que contemplem entrevistas com políticos e cidadãos, a perspectiva da cultura organizacional, análises qualitativas das interações, entre outros parâmetros. A partir disso, espera-se obter uma compreensão mais completa dos processos de transparência e seus possíveis significados compartilhados *na* comunicação política digital.

## Referências

- ALMADA, M.P. **Avaliação da eTransparência em portais de governos nacionais: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido**. Tese - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.
- AMORIM, P. K. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. Tese - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- AMORIM, P.K.; ALMADA, M.P. **E-Transparência: proposta de modelo metodológico para a avaliação de portais de executivos nacionais**. Trabalho apresentado no 38o ANPOCS, 2014.
- BANNISTER, F., CONNOLLY, R. **The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government**. Policy & Internet: V. 3: Iss. 1, Artigo 8, 2011.
- BENNET, W. IYENGAR, S. **A New Era of Minimal Effects? The Changing Foundations of Political Communication**. Journal of Communication 58 (2008) 707–731<sup>a</sup> 2008 International Communication Association, 2008
- BERGER, P.; LUCKMANN, T. **The Social Construction of Reality**. The Penguin Press, 1967.
- BERTOT, J.C.; JAEGER, P.; MUNSON, S.; GLAISYER, T. **Social Media Technology and Government Transparency**. In: Computer 43 (11): 53-59, 2010.
- BLUMLER, J.G; COLEMAN, S. **Democracy and the Media - Revisited**. Journal of the European Institute for Communication and Culture, v.22, 2015.
- BRASIL. **Pesquisa Brasileira de Mídia**. Brasília: SECOM, 2015.
- BRYANT, J.; OLIVER, M. B. (eds.). **Media Effects: Advances in Theory and Research**. Nova York: Routledge, 2009.
- CAREY, J. **Communication as Culture: Essays on Media and Society**. Unwin Hyman Inc, 1989.
- CARREIRO, Rodrigo. **A Discussão Política Em Rede: Um Estudo Sobre a Divergência Política no Facebook**. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.
- CHI, F., YANG, N. **Twitter in Congress: Outreach vs Transparency**. In **Munich Personal RePEc Archive** (MPRA), Paper No. 24060. Disponível em <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/24060/>, 2010.
- CRICK, N. **John Dewey on the Art of Communication**. Tese de Doutorado, University of Pittsburgh.
- DAXTON R. "Chip" Stewart & Charles N. Davis. **Bringing Back Full Disclosure: A Call for Dismantling FOIA**, Communication Law and Policy, 21:4, 515-537, 2016.
- CRUZ, C; SILVA, L; SANTOS, R. **Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro**. In Contabilidade, Gestão e Governança n. 3, v. 12, p.102 – 115. Brasília, 2009.
- CULAU, A. A. FORTIS, A.F.M. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. In XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 2006, p. 16
- CURTIN, D; MEIJER, A. **Does Transparency Strengthen Legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents**. Information Polity, 2006.
- DEWEY, J. **The public and its problems**. New York: Henry Holt, [1927] 2012.
- DINIZ, E; BARBOSA, A; JUNQUEIRA, A; PRADO, O. **O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise**. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 1, p. 23-48, Janeiro-Fevereiro, 2009.

- FLYVERBOM, M. Sunlight in Cyberspace?: On Transparency as a Form of Ordering. **European Journal of Social Theory**, 18(2), p.168-184, 2015.
- FUNG, A. **Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency**. *Politics & Society*, 41(2), p.183– 212, 2013.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S.G; MEIJER, A.J. **The effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: evidence from an online experiment**. *Journal of Public Administration Theory and Research* 24(1), 2014.
- HALL, S. **Cultura e Representação**. Organização e Revisão Técnica: Arthur Ituassu. Rio de Janeiro: Apicuri/PUC-Rio, 2016.
- HANSEN, H.K.; CHRISTENSEN, L.T.; FLYVERBOM, M. **Introduction: Logics of transparency in late modernity: Paradoxes, mediation and governance**. In: *European Journal of Social Theory*, v. 18(2), p. 117 - 131. 2015.
- HERNANDEZ, D. **El público y sus problemas. John Dewey En Los Estudios De Comunicación**. *Razón Y Palabra*, Libros Básicos En La Historia Del Campo Iberoamericano De Estudios En Comunicación, N. 75 Feb - Abr 2011
- HOOD, C.; HEALD, D. (org). **Transparency: the key to better governance?** Londres: British Academy Scholarship Online, 2006.
- IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2015.
- ITUASSU, A. **Epistemologia e jornalismo: a falência da objetividade**. *ALCEU*, v.6, n.11, p. 87 a 95, jul./dez. 2005.
- ITUASSU, A. **1989, um país de cabeça para baixo: O Brasil e a economia mundial no ano da virada - uma análise política de representações midiáticas**. Tese – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, PUC-Rio, 2008.
- ITUASSU, A. **e-Representação como comunicação política**. *Revista Famecos*, v. 22, n. 2, 2015.
- ITUASSU, A. **Hall, Comunicação e a política do Real**. In: Hall, S. *Cultura e Representação*. 1. ed. Organização e Revisão Técnica: Arthur Ituassu. Rio de Janeiro: Apicuri/PUC-Rio, 2016.
- ITUASSU, A. RODRIGUES, C. **De Derrida à internet**. *Alceu*, vol.16, n.31, p.201-214, 2015.
- KIM, P.S., HALLIGAN, J., CHO, N., OH, C.H., EIKENBERRY, A.M. **Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global 89 Forum on Reinventing Government**. *Public Administration Review*, 65(6), 646-654, 2005.
- KOPITS, G; CRAIG, J. **Transparency in Government Operations**. International Monetary Fund, Washington DC, 1998.
- LOURENÇO, R. P. **An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability**. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 3, p. 323–332, 2015.
- MARGETTS, H. **The Internet and Transparency**. In: *The Political Quarterly*, 82, p. 518-521, 2011.
- MARQUES, J. **Internet e transparência política**. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação e Política do XXIII Encontro Anual da Compós, na Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.
- MEIJER, A. **Understanding Modern Transparency**. *International Review of Administrative Sciences* 75 (2): 255-269, 2009.
- MEIJER, A. **Understanding the Complex Dynamics of Transparency**. *Public Administration Review* 73: 429-439, 2013.
- MENDEL, T. **The Fiftieth Anniversary of the Freedom of Information Act: How it Measures up Against International Standards and Other Laws**, *Communication Law and Policy*, 21:4, 465-491, 2016.



- MESQUITA, P. **Representação Política e Comunicação Institucional nas Redes Sociais Digitais: Um Estudo de Caso do Uso do Facebook por Governadores de Estado do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.
- MOL, A. P. J. **The Future of Transparency: Power, Pitfalls and Promises**. *Global Environmental Politics*, 10(3), 132–143, 2010.
- MICHENER, G. **FOI Laws Around the World**. *Journal of Democracy*, V. 22, N. 2, pp. 145-159, 2009.
- MICHENER, G. **FOI laws around the world**. *Journal of Democracy*, v.22, 2ed., 2011.
- MICHENER, G.; RODRIGUES, K. **“Who Wants to Know?” Assessing Discrimination in Transparency and Freedom of Information Regimes**. In: Anais de 4rd Global Conference of Transparency Research, 2015.
- MORAIS, M. G. M.; GUERRA, L.C.B. **Lei De Acesso À Informação : Uma Análise Dos Portais E Sítios Eletrônicos Oficiais Das Prefeituras**. *Empírica Br Revista Brasileira De Gestão E Negócios*, V. 2, N. 1, P. 1–20, 2015.
- MOTTA, F. **Notas sobre Publicidade e Transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal**. REDE. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, p. 1-20. Salvador, 2008
- NEVES, O. M. DE C. **Evolução das políticas de Governo aberto no Brasil**. In: Anais do VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013.
- NORRIS, P. **A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies**. Cambridge University Press, 2000.
- NORRIS, P. Campaign Communications. In: LE DUC, L; NIEMI, R; NORRIS, P. **Comparing Democracies 2: New Challenges in the study of Elections and Voting**. Sage, 2002.
- OLIVER, R. **What is Transparency?** New York: McGraw-Hill, 2004.
- PINA, V.; TORRES, L.; ROYO, S. **Are Icts Improving Transparency And Accountability In The Eu Regional And Local Governments? An Empirical Study**. *Public Administration*, V. 85, N. 2, P. 449–472, Jun. 2007.
- PINHO, J. A. G. De. **Investigando Portais De Governo Eletrônico De Estados No Brasil: Muita Tecnologia, Pouca Democracia**. *Rap: Revista De Administração Pública*, V. 42, N. 3, P. 471–493, 2008.
- SANTANA JUNIOR, J. J. B.; LIBONATI, J.J.; VASCONCELOS, M.T de C.; SLOMSKI, V. **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil**. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, v. 3, n. 3, p. 62–84, 2009.
- SILVA, S. P. **Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado Salvador**. Tese Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- SILVA, L. DE. **Freedom of information laws spreading around the world**. Disponível em: <<http://www.wri.org/stories/2010/09/freedom-information-laws-spreading-around-world>>, 2010.
- SILVER, D. **The News Media and the FOIA**, *Communication Law and Policy*, 21:4, 493-514, 2016.
- STURGES, P. **Corruption, transparency and a role for ICT?** In *International Journal of Information Ethics*, 2, 1–9, Disponível em <https://dspace.lboro.ac.uk/dspace/handle/2134/553>, 2004.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2009**. Released by Transparency International, Nov. 17, 2009
- WONG, W.; WELCH, E. **Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability**. *Governance*, v. 17, n. 2, p. 275–297, 2004.