

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Lídia de Sousa

**PORTAIS ELETRÔNICOS E FACEBOOK: UM ESTUDO DE CASO SOBRE ESPAÇOS
DE COMUNICAÇÃO NA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE.**

Belo Horizonte

2017

LÍDIA DE SOUSA

**PORTAIS ELETRÔNICOS E FACEBOOK: UM ESTUDO DE CASO SOBRE
ESPAÇOS DE COMUNICAÇÃO NA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE.**

Monografia apresentada ao Departamento de
Ciência Política da Universidade Federal de Minas
Gerais como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Marcus Abílio Gomes Pereira

Belo Horizonte

2017

LÍDIA DE SOUSA

**PORTAIS ELETRÔNICOS E FACEBOOK: UM ESTUDO DE CASO SOBRE
ESPAÇOS DE COMUNICAÇÃO NA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE.**

Monografia apresentada ao Departamento de
Ciência Política da Universidade Federal de Minas
Gerais como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Gestão Pública.

Prof. Dr. Marcus Abílio Gomes Pereira – UFMG (Orientador)

Dr^a. Helga Almeida – UFMG (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 06 de dezembro de 2017.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais pelo incentivo em todos os momentos da graduação e pela liberdade, acompanhada de confiança, que depositaram em mim para tomar todas as decisões ao longo do meu crescimento. Ao meu irmão, pela companhia fiel e carinho incondicional.

Aos professores generosos que encontrei ao longo da graduação, em especial ao orientador Marcus Abílio Gomes Pereira, por me guiar ao longo da pequena caminhada acadêmica e estar sempre disposto a compartilhar conhecimento. Aos membros do Centro de Pesquisa em Política e Internet pela inspiração e apoio, e em especial, a Helga Almeida que sempre esteve disposta a me acolher nos momentos de incertezas.

Aos amigos da UFMG pela troca de experiência, discussões enriquecedoras, compreensão e apoio. Menção especial a Maria Clara Mendonça e Ana Clara Martins pelo apoio vital nos momentos finais.

À família de sangue e coração pela eterna paciência e lembrete de que nunca estarei sozinha.

RESUMO

O presente trabalho é resultado do Trabalho de Conclusão de Curso e faz uma análise de conteúdo de dois espaços online utilizados pela prefeitura de Belo Horizonte: O Portal Eletrônico e o *Facebook*, na tentativa de entender qual é o uso dado para cada um destes locais para a gestão municipal belorizontina. A metodologia utilizada foi um estudo de caso, na pretensão de investigar o como e o porquê de um conjunto de eventos em um determinado recorte de local e temporal. A coleta de dados foi feita através do software Netvizz, para a coleta relacionada ao *Facebook*, e manualmente para as postagens do portal eletrônico. E a análise de dados feita foi uma análise de conteúdo visando obter informações sobre os assuntos publicados em cada espaço na intenção de descobrir como se comporta a prefeitura em cada rede, quais os temas aparentes e qual a função de cada espaço para a gestão municipal. Este estudo insere-se no campo dos estudos relacionados ao governo eletrônico, pois, espera-se por meio dele entender como se comporta a prefeitura municipal de Belo Horizonte na internet. Conclui-se que, a prefeitura de Belo Horizonte adota uma estratégia de oferta e serviços e transparência em seus conteúdos, em ambos os espaços, o que é positivo para a tentativa de redução da assimetria informacional entre representantes e representados, que prejudica a democracia.

PALAVRAS-CHAVE: governo eletrônico, portais eletrônicos, *Facebook*, prefeitura de Belo Horizonte, representação, *accountability*.

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

Figura 1. Temas mais postados no portal eletrônico da prefeitura de Belo Horizonte – outubro/2017 -----	42
Figura 2. Notícia publicada sobre obras no Jardim Zoológico, outubro de 2017-----	43
Figura 3. Notícia publicada sobre funcionamento de feiras – Outubro/2017-----	44
Figura 4. Temas mais postados na página do <i>Facebook</i> da prefeitura de Belo Horizonte – Outubro/2017 -----	47
Figura 5. Relação entre postagens do <i>Facebook</i> e portal – Outubro/2017 -----	48
Figura 6. Publicação no <i>Facebook</i> que induz a ir para o portal – Outubro/ 2017 -----	49
Figura 7. Publicação no <i>Facebook</i> sobre resultados na educação de Belo Horizonte – Outubro/2017-----	50
Figura 8. Publicação no portal sobre resultados na educação de Belo Horizonte – Outubro/ 2017 -----	51
Figura 9. Postagem com maior engajamento na página da prefeitura de Belo Horizonte – Outubro/2017 -----	52
Tabela 1. Detalhamento sobre curtidas, reações e comentários por tema -----	54

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO8

2 CAPÍTULO 1 - CONTEXTUALIZAÇÃO: SISTEMA REPRESENTATIVO E SUAS NUANCES10

2.1 Democracia representativa10

2.2 Accountability como ferramenta para a melhoria da democracia17

2.3 A Lei de Acesso à Informação20

3 CAPÍTULO 2 – INTERNET E SUAS FUNÇÕES23

3.1 Internet e democracia digital23

3.1.1 Internet como espaço24

3.1.2 Internet como mídia27

3.2 Governo Eletrônico31

4 CAPÍTULO 3 – O CASO DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE37

4.1 Portal Eletrônico da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH)41

4.2 Página no Facebook da Prefeitura de Belo Horizonte46

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS ----- 54

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS56

1 INTRODUÇÃO

De acordo com a pesquisa feita pelo Centro Regional para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC), entre novembro de 2015 e junho de 2016, são 102.046.288 brasileiros que usam a internet no Brasil, sendo que 82% deles acessam a internet todos os dias. Devido ao crescimento de usuários de internet e devido às facilidades proporcionada pelo seu acesso, diversos setores da sociedade passaram a disponibilizar serviços e informações online, como bancos e lojas através da criação de sites próprios.

Considerando os dados crescentes de acesso à internet e a constante integração das Tecnologias da Informação e Comunicação na sociedade, torna-se substancial analisar como os governos se encontram diante destas transformações. Ao contrário do que possa parecer, os espaços online e off-line não são dissociáveis, portanto é necessário adentrar os estudos sobre gestão pública na internet para aprofundar-se em nuances da gestão pública atual. Mesmo com toda a movimentação dos brasileiros nas redes sociais e com a inserção de vários atores do governo dentro de diversas plataformas, ainda existem perguntas a serem feitas.

Há distinção entre o que é postado no espaço privado e no institucional? Quais são os temas mais aparentes? Existe uma estratégia diferenciada de abordagem em cada um dos espaços? São alguns dos questionamentos que motivaram a construção desse trabalho e que serão exploradas adiante.

O que será investigado aqui são os tipos de conteúdo publicados pela prefeitura de Belo Horizonte online, tanto em um espaço institucional (Portal Eletrônico), quanto em uma rede social privada, onde a prefeitura não tem controle sobre o seu funcionamento (*Facebook*). Espera-se que através da análise dos conteúdos seja possível entender melhor qual a dinâmica de atuação da prefeitura em cada um desses espaços, entendendo que esses locais são canais de comunicação entre representantes e representados que podem ajudar na diminuição de assimetria de informação entre esses atores.

No primeiro capítulo serão explorados os conceitos de sistema representativo nas democracias contemporâneas: sua origem, definição e os problemas que levam a crer

que o mesmo está em crise. Logo em seguida discute-se um pouco sobre as possibilidades existentes para a melhoria do sistema, e, portanto, a democracia.

No capítulo seguinte aprofunda-se no tema da internet, tratando de sua função de espaço e também do papel de mídia, que muito tem a contribuir para as melhorias da crise representativa através dessas características que ampliam possibilidades de *accountability* e de aproximação entre cidadãos e instituições.

Finalmente, no terceiro capítulo, serão apresentadas as análises sobre os dados coletados sobre a prefeitura de Belo Horizonte no portal eletrônico e no *Facebook*, juntamente com as reflexões e conclusões provenientes da análise. Espera-se que os resultados encontrados aqui possam contribuir um pouco mais para a discussão acerca o governo eletrônico.

2 CAPÍTULO 1 - CONTEXTUALIZAÇÃO: SISTEMA REPRESENTATIVO E SUAS NUANCES

O Brasil está inserido no contexto de uma democracia representativa, o que significa que os cidadãos delegam poderes para certos grupos políticos que passam a tomar decisões em nome daqueles que representam. Nesse contexto, se torna valioso entender quais são as características, as vantagens e os pontos fracos desse sistema, que de forma generalizada, é visto como um modelo em crise, e quais são as possibilidades para melhorar o funcionamento do sistema.

2.1 Democracia representativa

O sistema representativo é uma invenção ocidental, que tomou grandes proporções ao redor do mundo na substituição de regimes totalitários e autoritários, na busca pela ampliação da democracia. Bernard Manin Adam Przeworski Susan C. Stokes (2006) relacionam a democracia com a representação da seguinte forma:

A alegação que conecta a democracia e a representação é que na democracia os governos são representativos porque são eleitos: se as eleições são concorridas livremente, se a participação é ampla, e se os cidadãos desfrutam das liberdades políticas, então os governos agirão em favor do interesse da população. MANIN, PRZEWORSKI, STOKES (2006) p.105.

Bernard Manin (1995) se dedicou a estudar as origens dos governos representativos e percebeu quatro princípios recorrentes que definem essa forma de governo, sendo eles:

- **Os governantes são eleitos pelos governados:** Isso significa que ocorre a atribuição de autoridade a determinados indivíduos (eleitos) para que governem sobre outros (eleitores);
- **Os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores:** Ou seja, os cidadãos detêm o poder de eleger ou

destituir os seus governantes, porém os eleitos têm certo grau de independência na tomada de suas decisões, que é o que permite que a população não tenha que ser consultada antes de toda decisão tomada;

- **A opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo:** para isso, é necessário que os governados possuam acesso à informação sobre seus representantes e que tenham liberdade para expressar suas opiniões a respeito dos acontecimentos políticos;
- **As decisões políticas são tomadas após debate:** De acordo com o autor, o debate para a tomada de decisões está ligado a existência de uma assembleia já que “a verdade deve ser a base da lei, o debate é o caminho mais adequado para determinar a verdade; portanto, o órgão central de tomada de decisões deve ser um local de debates, em outras palavras, uma assembleia.” MANIN, 1995

Apesar de identificar essas quatro premissas como características do governo representativo, Manin (1995) entende que cada uma delas podem ser mutáveis de acordo com as circunstâncias em que o sistema foi praticado. Dessa forma, o autor identifica três formas de governo representativo a partir dessas diferenças entre cada critério, sendo o elas: o modelo parlamentar, a democracia de partido e a democracia do público. A relação entre cada modelo e as diversas implicações em cada premissa foi sintetizada pelo autor no quadro a seguir:

Quadro 1. Modelos de governo representativo e as aplicações em cada premissa

	O modelo parlamentar	A democracia de partido	A democracia do público
Eleição dos representantes	Escolha de Pessoas confiáveis Importância das relações locais Influência dos "notáveis"	Fidelidade a um partido Pertencimento a uma classe Presença do "ativista"	Escolha de pessoas confiáveis Resposta aos termos da escolha Presença do "comunicador"
Independência parcial dos representantes	Deputado vota segundo sua consciência	Líderes definem prioridades do programa	Imagens determinam escolhas dos líderes
Liberdade da opinião pública	Não coincidência das expressões eleitorais e não-eleitorais de opinião Povo chega "às portas do parlamento"	Coincidência das expressões eleitorais e não eleitorais da opinião Presença da oposição	Não-coincidência entre expressões eleitorais e não-eleitorais de opinião Pesquisas de opinião
Debate parlamentar	Parlamento	Discussão dentro do partido Negociação entre partidos Neocorporativismo	Negociações entre governo e grupos de interesse Presença da mídia, do eleitor flutuante

Fonte: MANIN, 1995. As Metamorfoses do governo representativo.

Sabe-se que a adoção do sistema de representação ocorreu uma vez que não era mais viável que todos os cidadãos deliberassem sobre os assuntos do interesse de todos, como era feito na democracia das pólis, onde os assuntos eram discutidos por aqueles considerados cidadãos até que uma decisão fosse encontrada. Esse novo sistema seria uma forma de poucos decidirem em nome de muitos, na tentativa de garantir que a maior parte dos cidadãos se sentisse contemplado e representado. Contudo, é recorrente na literatura a discussão de que o governo representativo está em crise, e que os cidadãos não se sentem mais representados pelos políticos eleitos.

Ellen Meiksins Wood (1995) diz que isso advém da própria formulação do sistema, já que as instituições representativas foram pensadas como forma de deixar a tomada de decisões para homens da elite, esvaziando a presença popular do governo, o que levaria à falta do sentimento de representação entre os cidadãos. Dentro deste contexto de assimetria entre os tomadores de poder e o povo, Andrew Arato (2002) defende que essa distinção entre representantes e representados surge a partir do momento em que "os herdeiros de Estados, o Parlamento no século XVII e as Convenções Constitucionais ou Assembleias Constituintes no século XVIII, passaram a demandar que exercessem

atividades constituintes ou legislativas baseadas na ideia de que representavam a soberania do povo”. (2002:85)

O fato de se tomarem por soberania do povo é problemático na medida em que consideravam que o povo era uma parcela delimitada da população, sendo ela formada por eleitores com qualificações específicas em um contexto com assembleias que seriam reflexo dessas qualidades específicas do povo considerado, o que torna a representação, dessa forma, esvaziada e uma projeção apenas do que fosse considerado conveniente para os políticos.

No texto “Representação, soberania popular e *accountability*”, Andrew Arato (2002) fala sobre a relação entre os representados e a real representação:

Esta tensão (entre a exigência democrática e a autorização autocrática) levou a tentativas de expandir continuamente o sentido de povo postulado pelas legislaturas de modo que serviam a elas próprias, e assim levou a lógica de inclusão, que Manin também reconhece como a dimensão democrática do governo representativo moderno. Se afirmamos que a autoridade vem do povo como um todo e não apenas daquele legalmente constituído, e obviamente parcial, então a legitimidade democrática supõe que o hiato entre o povo nesses dois sentidos seja constantemente reduzido. ARATO, 2002 p.86

Contudo, com a aceitação de que todos os cidadãos são passíveis de serem eleitos e poderem eleger, atores frágeis social e economicamente também serão incluídos, o que aumenta a diferença de poder entre os eleitores e aqueles que os representam. Em síntese, tem-se que:

A questão não é simplesmente que a eleição enquanto tal é um princípio de distinção, mas sim que um eleitorado sem educação formal, relativamente pobre e trabalhador tem muito mais dificuldades de observar, criticar e controlar os representantes eleitos do que os estratos sociais mais privilegiados de regimes representativos pré democráticos. Os partidos políticos de massa, as instituições mais importantes das democracias representativas,

não podem mediar a distância entre eleitores e representantes sem reproduzir internamente uma dualidade idêntica. Em outras palavras, somente se a distância entre representantes e representados puder ser relativizada os partidos políticos de massa poderão atuar de forma mediadora, o que depende ainda da solução interna que tenham dado ao problema da representação¹. ARATO, 2002. p.87

Juntamente com a problemática do distanciamento da representação e o seu real motivo de ser, o autor Luis Felipe Miguel (2003) explana sobre outro problema identificado na democracia representativa relacionando a baixa adesão popular às instituições representativas. Muitos cidadãos não se sentem plenamente representados, o que é verificado pelo autor através de três evidências: o esvaziamento de partidos, declínio ao comparecimento eleitoral e *surveys* que medem a ampliação da desconfiança relacionada às instituições.

Acredita-se que essa redução da confiança popular nas instituições não ocorre devido ao desinteresse dos indivíduos e sim porque as instituições existentes atualmente concedem pouco espaço para a participação do cidadão comum, portanto a democracia representativa não seria eficaz já que os envolvidos não conseguem atuar plenamente. O autor reconhece ainda que:

A redução da confiança popular nos parlamentos e nos partidos não é efeito da “alienação”, da falta de compromisso com a democracia ou de resquícios de valores autoritários. É, antes, a constatação sensata de que as instituições atualmente existentes privilegiam interesses especiais e concedem pouco espaço para a participação do cidadão comum, cuja influência na condução dos negócios públicos é quase nula. MIGUEL, 2003, p. 126.

¹ Para diminuir essa distância entre representantes e representados, a internet é vista como uma ferramenta capaz de viabilizar a maior proximidade entre cidadãos e políticos ao facilitar a *accountability* e criar canais de comunicação, o que será visto mais adiante neste trabalho.

Considerando esse cenário problemático de falhas na democracia representativa é recorrente que estudiosos se interessem sobre essas questões a fim de buscar soluções plausíveis para os gargalos do sistema. De maneira geral as respostas mais encontradas estão relacionadas com a proximidade que deve existir entre o corpo de representantes e os seus representados e a prestação de contas que devem existir para que o cidadão consiga demandar responsabilidades daquele que elegeu. Andrew Arato (2002) sintetiza cinco pontos considerados chave para melhorar a qualidade da democracia representativa:

- **Constitucionalismo:** É o que delimita o poder dos representantes e dos cidadãos, que uma vez garantidos, só são realmente respeitados de acordo com a presença da lei. Dessa forma, o constitucionalismo possui importantes instrumentos como a constituição escrita, formulada como regras legalmente aplicáveis, emendas e revisão constitucional, “que ajudam a legitimar a democracia representativa ao reservar certos poderes aos cidadãos e ao //garantir que as regras do jogo não estejam à disposição dos representantes eleitos. ” Porém, mesmo com a garantia desses mecanismos o constitucionalismo não consegue ser completo já que não é capaz de prever todas as formas de injustiça, podendo agir contra os mais fracos.
- **Deliberação vs Identidade:** Parte-se do pressuposto de que a democracia moderna de sociedades complexas e de grande escala não pode se basear numa identidade entre governantes e governados devido à dificuldade de se alcançar uma coerência. Porém, através da deliberação e persuasão mútuas seria possível alcançar uma vontade geral genuína, desde que existam múltiplos mecanismos de deliberação pública, em que os espaços sejam neutros e não interfiram na produção da demanda.
- **Identificação e Confiança:** A presença de confiança nos representantes é o que representa a crença de que “o uso do interesse público e a

consideração das contribuições públicas disponíveis sejam autênticos”. Para que haja a identificação entre os cidadãos e aqueles que os representam é preciso que o líder seja carismático e consiga convencer de que busca o melhor para a sociedade, e o eleitor precisa se deixar convencer mesmo que a regra geral seja a da desconfiança sempre.

- **Similitude e representatividade descritiva:** Considerando que é mais fácil confiar naqueles que se assemelham mais com nossos pensamentos e ideais, cada grupo deve escolher aqueles que melhor os representam baseados em suas características semelhantes, mesmo que sejam diferentes na presença-ausência de poder. Contudo, estabelecer que grupos só possam votar naqueles com quem se assemelha mais para conseguir uma representação exata fere a liberdade de votar ou se candidatar de forma livre.
- **Accountability e avaliação retrospectiva:** Como mecanismo legal o *accountability* é aquilo que impede que os representantes escolhidos de um grupo violem os interesses daqueles que os elegeram. É a forma possível para que os eleitores possam exigir explicações sobre o que os representantes fazem e que consigam responsabilizar e penalizar os mesmos.

A proposta de Arato (2002) sobre o *accountability* como um caminho para a melhoria da representação é endossada pela análise da relação Principal - Agent, presente no sistema representativo, colocada por Filgueiras (2011) como:

O principal delega ao agent um poder para realizar algo em seu interesse, cabendo ao agent atuar em nome dos interesses do principal. A relação principal-agent deve respeitar a compatibilidade de incentivos, já que o agent apenas agirá no interesse do principal se também puder perseguir seus próprios interesses. ”
FILGUEIRAS, 2011, p. 69.

O desdobramento disso é a necessidade de responsabilização do *agent* em relação ao principal: Ainda que o *agent* não tenha certeza de que suas ações acertadas lhe trarão recompensas, através de reeleição, ele ainda é detentor de informação privilegiada diante do principal, que, por outro lado, quando não tem acesso à informação não tem segurança para tomar a decisão política, o que se torna um custo de delegação e interfere na qualidade da democracia. (Filgueiras, 2011). Dessa forma, a boa relação entre o principal e o *agent* depende da existência de instituições mais transparentes, que sejam capazes de reduzir as incertezas de investimento (Ferejohn, 1999), ou seja, mecanismos de controle dos eleitores para os eleitos.

Em suma, o sistema representativo é caracterizado pela eleição dos governantes pelos governados, a independência parcial dos representantes, a opinião pública independente do controle do governo e a tomada de decisões após debate. De forma generalizada, há um descontentamento dos cidadãos que não se sentem plenamente contemplados na representação, o que é um problema também para a democracia, e acredita-se que a solução para essa questão está na maior proximidade entre eleitores e eleitos. Uma das saídas possíveis para o problema da representação é *accountability*, que é a principal forma de controle que os cidadãos têm para identificar se a tomada de decisão dos seus representantes é condizente com o esperado.

2.2 *Accountability* como ferramenta para a melhoria da democracia

Ao considerar *accountability* como um poderoso instrumento para a melhoria da qualidade da representação, e por consequência, da democracia, é importante ressaltar que ela pode ser caracterizada de duas formas: Horizontal e Vertical. A *accountability* horizontal diz respeito ao controle que os poderes estabelecidos dentro da esfera pública exercem uns sobre os outros, enquanto a *accountability* vertical se relaciona a prestação de contas que os representantes devem a população. O ponto alto da *accountability* vertical é o momento das eleições, onde a soberania, que é o povo, delega a capacidade de decisão a um determinado grupo de pessoas. (Luís Felipe Miguel, 2005).

Considerando que o presente trabalho tem foco na relação entre instituições e os cidadãos, retorna-se o foco do estudo para a dimensão do *accountability*

vertical. De forma ampla, o *accountability* ganha destaque nos estudos relacionados à democracia por prometer um grau de controle do povo sobre aqueles que detém o poder, mas é preciso levar em conta que as sociedades são extensas, complexas e populosas e para a efetivação deste mecanismo podem surgir diversos obstáculos elencados por Luís Felipe Miguel (2005):

“[...] é necessário abordar com maior cautela os diversos obstáculos à sua efetivação. O mais crucial deles está ligado ao fato de que a representação política nas sociedades modernas é multifuncional, ou seja, o mandato concedido, tanto no poder Executivo quanto no poder Legislativo, abrange uma quantidade indeterminada de questões. O mandatário possui poder de decisão sobre os temas mais diversos e, tipicamente, ao longo de seu termo, participará de centenas de diferentes processos deliberativos. Os custos de informação para os eleitores tornam-se altos, sobretudo porque, por definição, eles podem dedicar às questões públicas apenas uma pequena parcela de seu tempo e de sua atenção.” MIGUEL, 2005, p.29.

Além disso, existe a percepção de que as eleições não são um instrumento verdadeiramente eficaz para que os eleitores premiem ou punam seus candidatos (O'Donnel, 1998), a argumentação para isso vem de Przeworski e Stokes (1995) que observaram que as instituições democráticas não possuem bons mecanismos para o reforço da representação válida e também que a votação é feita baseada apenas no desempenho passado do candidato, o que não seria o suficiente para forçar a atuação responsável dos governantes. Juntamente a isso, é importante ressaltar que, de forma generalizada, a presença dos cidadãos na urna tem decaído, principalmente em países em que o voto não é obrigatório, o que também enfraquece a *accountability* vertical.

Portanto, para o seu bom funcionamento, essa forma de *accountability* depende da existência de diversas punições efetivas sobre os representantes e a disponibilização de informação diversa e confiável para os representados, que não inclui somente informações sobre as ações dos detentores de poder, mas que permitam a formação de pensamento crítico entre os cidadãos.

A internet se torna, nesse contexto, uma ferramenta aliada da boa *accountability* dado a sua capacidade de disponibilização de informações diversas para a informação da população sobre as ações dos representantes. Isso ajuda tanto na criação do pensamento crítico, quanto na melhor decisão do voto, já que o problema colocado por Przeworski e Stokes (1995), sobre a decisão do voto baseada apenas na experiência passada daquele político, pode ser diminuída com a capacidade de busca de informações diversas sobre o candidato na internet.

Contudo, existe a ressalva de que forma essa disponibilização de informações deve ser feita. Acredita-se que deve haver transparência e também publicidade em relação aos conteúdos publicados. De acordo com Filgueiras (2011) as demandas por reformas e pelo aprofundamento da *accountability* estão alinhadas no sentido de clamar por maior necessidade de transparência nas ações do Estado frente à sociedade, para que se crie uma cultura de transparência dentro das organizações, já que esse é um elemento central da *accountability*, não é possível esperar que os cidadãos saibam como cobrar seus representantes sem que haja transparência dentro do Estado. Mas além disso, o autor também defende que outra forma de ampliar a democratização do Estado ultrapassa a transparência, se relacionando a publicidade das informações.

Considerando transparência de acordo com Filgueiras (2011, p. 72 apud Stiglitz, 1999), como forma de “redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, de maneira a reduzir as falhas de gestão e permitir maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público” é necessário que alguns aspectos sejam observados para que, de fato, a transparência cumpra esse papel imposto, como a obrigação de produzir notícias verdadeiras e as formas de disponibilização e publicização dos conteúdos. Parte-se do pressuposto de que a abertura de informações torna o processo político mais eficiente uma vez que, com a disponibilização das informações para os cidadãos é possível que eles tomem decisões mais acertadas e coerentes.

Portanto, para que a informação alcance os cidadãos é necessário que as políticas e normas colocadas pelo governo ocorram em situação de publicidade, que é um conceito que pode ser confundido com transparência, mas que se difere uma vez que a transparência diz respeito à disponibilização de informações e processos relacionados às políticas públicas, enquanto a publicidade exige que as políticas e normas advindas

dos governos “ocorram em um processo aberto de decisão democrática e que as instituições sejam controladas por outras instituições e pelos próprios cidadãos” (FILGUEIRAS, 2011).

Isso significa que a publicidade demanda a existência de espaços onde seja possível que “os sujeitos discursivos possam fazer o uso público da razão e concretizar uma noção mais ampla de autonomia” (FILGUEIRAS, 2011), possibilitando, inclusive, uma noção mais democrática para a questão da *accountability*, uma vez que possibilita uma crítica da política no âmbito da esfera pública.

Em suma, é possível concluir que a *accountability* é um mecanismo importante para melhorar a democracia representativa, na medida em que permite uma certa forma de controle dos cidadãos em relação àqueles que os representam. Contudo, para que os eleitores sejam capazes de tomar decisões acertadas na hora da eleição - que é o momento onde os representantes serão punidos ou premiados - é necessário que haja mais transparência do Estado em relação à população desde que isso ocorra juntamente com a publicidade para que os cidadãos possam realmente acessar e opinar sobre os conteúdos disponibilizados.

Percebe-se, portanto, que a *accountability*, apesar de possuir alguns problemas, como a dificuldade do cidadão em se manter informado graças a multiplicidade de assuntos, é sim um bom instrumento para diminuir a distância entre eleitores e eleitos, desde que seja aliada a outros recursos de aproximação do cidadão e político. Um desses mecanismos possíveis para a melhoria da *accountability* é o uso da internet para divulgação de informações, e outro instrumento, que também está relacionado a tentativa de nivelar as informações entre os eleitores e eleitos é a Lei de Acesso à Informação.

2.3 A Lei de Acesso à Informação

No caso brasileiro, a reflexão feita anteriormente sobre a ampliação da transparência por parte do Estado, para permitir maior controle dos cidadãos em relação às ações políticas, e as formas como essa disponibilização de informações deve ser feita, se materializa bem através da Lei de Acesso à Informação. A LAI é a responsável por garantir que os municípios de médio e grande porte tenham portais eletrônicos, além de definir quais e como as informações devem ser disponibilizadas para que seja de útil para

os cidadãos. Ou seja, a presença de governos na rede é considerada importante o suficiente para ser institucionalizada.

A lei é prevista pela Constituição Federal de 1988 como direito civil nos artigos 5,º 37º e 216º, contudo esse acesso era realizado de forma superficial e somente em 2010 o Conselho de Transparência e Combate à Corrupção, órgão vinculado à Controladoria-Geral da União (CGU), criou a Lei de Acesso à Informação, nº 12.257 (2010), que foi regulamentada pelo Decreto 7.224 (2012), tornando obrigatório a disponibilização de informações e dados públicos.

O objetivo era avançar democraticamente, efetivar direitos fundamentais, aumentar a transparência e *accountability* e diminuir a corrupção, através da normatização da disposição de informações sobre serviços, funcionamento e prestação de contas dos entes federativos e órgãos públicos, considerando a publicidade como regra e o sigilo a exceção. São abrangidos pela LAI os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O art. 3º da lei (BRASIL, 2011) prevê como diretrizes a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e o desenvolvimento do controle social da administração pública.

O art. 7º garante os direitos às cidadãs e aos cidadãos de obter orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada informação contida em registros ou documentos.

O art. 8º estabelece como dever dos órgãos e entidades públicas promover a divulgação, em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo sobre suas atividades. No parágrafo 2º deste artigo fica determinado também que os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que

dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Partindo do pressuposto que a *accountability*, juntamente com a transparência e a publicidade podem atuar para a diminuição da assimetria informacional entre representantes e representados, contata-se que a internet é uma ferramenta que permite e facilita a difusão da prestação de contas. Além disso, a Lei de Acesso à Informação, que garante a disponibilização de informações para os cidadãos também se preocupa com a difusão dessas na internet, portanto, o próximo capítulo irá se aprofundar na temática da internet.

3 CAPÍTULO 2 – INTERNET E SUAS FUNÇÕES

Conforme abordado, percebe-se que o sistema representativo está em uma crise generalizada, que inclui uma assimetria informacional entre representantes e representados, e que a agir em prol da diminuição dessa assimetria é uma das formas possíveis para melhorar o sistema e, conseqüentemente, a democracia.

O fato da Lei de Acesso à Informação prever a disponibilização de informações dos órgãos públicos através da internet reforça a ideia de que a internet pode ser um bom meio para facilitar as discussões e atuar para a melhoria de algumas questões da democracia. Sendo assim, é necessário aprofundar-se na discussão sobre o que é internet e como ela se relaciona com a política e as questões expostas até agora.

3.1 Internet e democracia digital

Criada nos Estados Unidos para fins militares, a internet surgiu com o intuito inicial de conectar o pentágono aos principais centros universitários do país, devido ao temor de que a centralização das informações em apenas alguns computadores pudessem resultar na completa perda de dados. Nesse contexto, surge a internet, para descentralizar as informações por diversos computadores conectados, mas sem nenhuma pretensão de se popularizar, devido a sua complexidade inicial (Filho, 2015). Contudo, a partir da década de 70, e-mails começaram a ser trocados entre pesquisadores e, nos anos 80, surgiram os primeiros provedores que colaboraram para que a internet se difundisse em escala global. Hoje, 3.773 bilhões de pessoas ao redor do mundo têm acesso a internet, de acordo com pesquisa realizada pela *We are social* em 2017².

O surgimento e a popularização da internet mobilizaram cientistas e foram acompanhados por diversas expectativas quanto a possíveis transformações políticas que esse meio poderia catalisar. As principais especulações estavam relacionadas à cidadania e à democracia, que poderiam ser potencializadas e aperfeiçoadas nesse espaço, inclusive ajudando a sanar a crise da representação analisada anteriormente,

² Disponível em: https://www.slideshare.net/wearesocialsg?utm_campaign=profiletracking&utm_medium=sssite&utm_source=ssslideview>. Acesso em novembro 2017.

por permitir maior proximidade entre cidadãos e políticos e também por facilitar a divulgação de informações de interesse público.

Neste capítulo, será analisada a percepção da internet como espaço público, a sua função como nova mídia e os canais de atuação das instituições com a sociedade, denominados governos eletrônicos.

3.1.1 Internet como espaço

A internet trouxe a facilidade para diversas atividades como simplificação na disponibilidade de conteúdo, trocas de mensagens e prestação de serviços, o que faz com que a rede seja um espaço de socialização. Alguns autores como Jean Camp e Y.T. Chien (2000), da Universidade Harvard consideram que a internet se caracteriza como um espaço público, já que as atividades realizadas on-line permitem que a cidadania encontre novas formas de interação tanto no âmbito social quanto no político e econômico. Marques (2006) também traz a relação da internet como espaço público uma vez que “concede oportunidade de expressão a vozes marginais, sem as barreiras impostas pela censura governamental ou pelos interesses das indústrias do entretenimento e da informação” p.167

Já Dominique Cardon (2010) ao analisar a internet coloca que pode ser considerado público tudo aquilo que for visível e acessível para todos, mas pela dinâmica da internet, algumas coisas que são visíveis, não são públicas. Isso ocorre porque a internet é construída por uma série de atores que podem publicar seus relatos e produzir seus próprios conteúdos e que definem a fronteira, que é flexível e está sempre em movimento, do que é considerado público e do que é privado.

Delarbre (2009) delimita três grandes temas em que a internet é facilitadora dos mecanismos do espaço público: 1) Criação de espaços para socialização; 2) recursos oferecidos para informação de conteúdos diversos e 3) intermediária entre poder político e cidadãos. Em relação ao primeiro item a internet já possui mecanismos e funções que permitam a discussão e troca de informação para assuntos diversos, ainda que virtualmente, contudo os cidadãos precisam se sentir confortáveis para compartilhar suas ideias e se informarem através da rede. É preciso que haja garantias de que o espaço seja mais público possível, ou seja, que seja difundido objetivando o acesso universal e

também que incentive um desenvolvimento livre das iniciativas cidadãos, entendendo que os governos devem fomentar esse tipo de atividade na rede “sob uma perspectiva de liberdade, diversidade e solidariedade”, mas não devem conduzi-las, ou seja, os governantes devem incentivar e dar os meios para que os cidadãos estejam presentes nas redes e para que possam se informar e discutir sobre assuntos diversos, mas não podem ditar o que deve ser pesquisado ou falado pela população. (Casacubierta, 2004 apud Delarbre 2009).

Refletindo sobre o que a internet pode fazer pela democracia Sampaio, Bragatto e Nicolás (2016) concluem que a pergunta deve ser direcionada para “como os diferentes meios, canais e ferramentas digitais que compõem a internet podem ser utilizados por indivíduos, organizações e instituições para fins políticos ou para incrementar valores democráticos” e que para chegar na resposta do questionamento é importante considerar variáveis diversas como: fatores socioeconômicos e culturais, ideologia partidária, nível de acesso à internet, interesse dos representantes e das instituições políticas e até mesmo regulações dos meios digitais e da governança da internet. Uma boa forma para que os governos fomentem esse espaço público on-line é através do incentivo da participação dos cidadãos em discussão de temas relevantes para a sociedade. Como na internet não há limitação de tempo ou espaço Davis (2005) defende que é um caminho propício para permitir que as pessoas conversem entre si e ouçam pontos de vistas diversos para o debate político e até mesmo a tomada de decisões.

Um exemplo atual são as experiências de orçamentos participativos realizados online que podem ser vistos como sinalização de democracia mais deliberativa ou, simplesmente, como uma forma de engajar os cidadãos em uma deliberação pública, a fim de envolver os cidadãos na discussão política. Contudo, Sampaio, Maia, Marques (2010) analisaram que diversos estudos sobre deliberação online ao redor do mundo têm resultados insatisfatórios no que diz respeito à deliberação e a adesão de participação dos cidadãos, principalmente porque não há diversidade dos temas discutidos e os grupos participantes são pequenos. O espaço público ideal para a discussão, de acordo com os autores, deve ofertar, para além da chance de discutir temas, a possibilidade de se educarem a respeito deles. Além disso, a forma como as ferramentas são

desenvolvidas é um outro aspecto a ser analisado, o design da plataforma tem que ser simplificado, dinâmico e convidativo para a interação.

No Brasil, o orçamento participativo digital é um dos poucos programas que usa internet para conferir poder de decisão aos cidadãos e também é considerado inovador em suas ferramentas participativas e interativas. (MARQUES, MIOLA, 2007; MARQUES, 2008 apud SAMPAIO, MAIA MARQUES, 2010). Em Belo Horizonte, o orçamento participativo digital alcançou grande sucesso ao envolver uma parte significativa de sua população em seu processo de escolha das opções oferecidas pela Prefeitura. (Sampaio, Maia, Marques, 2010).

Um outro exemplo de programa que busca envolver os cidadãos em discussões sobre política é o E-democracia, site da câmara dos deputados, definido pelo próprio site do programa³ como um portal criado para ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes por meio da interação digital. Nele é possível acompanhar ao vivo as audiências dos deputados e enviar perguntas, dar opinião sobre temas propostos e votar em assuntos para serem discutidos em plenário. Existe também o programa e-cidadania⁴, do senado brasileiro, que também possui como objetivo estimular a participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado.

A internet é, então, um espaço público que permite que os cidadãos se informem e também que haja ambientes para discussão entre cidadãos e representantes, o que era o esperado dela como aliada para melhorias na *accountability* vertical.

A internet é, então, um espaço público que permite que os cidadãos se informem e também que haja ambientes para discussão entre cidadãos e representantes, o que era o esperado dela como aliada para melhorias na *accountability* vertical. Mas além de ser considerada espaço, a internet também pode ser considerada mídia, o que será visto no próximo tópico.

³ Disponível em: < <https://edemocracia.camara.leg.br/home> > Acesso em: novembro 2017.

⁴ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/>> Acesso em: novembro 2017.

3.1.2 Internet como mídia

Juntamente a discussão da internet como espaço público tem-se a análise da internet como propiciadora de um novo modelo comunicacional, uma vez que permite a “quebra do polo emissor”, ou seja, qualquer cidadão que possua acesso à internet e saiba como utilizá-la é capaz de emitir mensagens e ser ativo no processo comunicacional, o que não era possível nas chamadas mídias tradicionais, como rádio, televisão, revistas e jornais impressos. (Amaral e Montardo, 2011; Lemos, 2002; Silveira, 2010).

Essa possibilidade de qualquer cidadão, com acesso à internet, ser ativo no processo comunicacional é colocada por Cardon (2010) como a responsável pelo desaparecimento dos *gatekeepers*, que tinham como função tornar visível aquilo que eles definiam como público, após uma cautelosa seleção desses profissionais, nas mídias tradicionais. Na internet, a dinâmica do que passará de visível para público vem dos próprios internautas, que ficam com o direito de publicar o que quiser, o que poderá ou não ser submetido a filtros posteriormente a publicação.

Além disso, a construção do que será público acontece também através do “princípio da hierarquização *ex post*” que é explicado por Cardon (2010) como “a organização social dos julgamentos feitos pelos internautas é que produz a hierarquia da visibilidade” (2010:11). Isso significa que uma publicação se tornará “mais pública” a medida que for mais visitada e ou citada por mais sites que também sejam bem citados. Cardon (2010) explica:

O resultado é uma escala de visibilidade coletiva na qual as proposições “legítimas” são aquelas que aparecem “em cima” nos motores de pesquisa, nas classificações dos blogs e nos fluxos RSS, agregando a elas as novas. Por outro lado, as informações que permanecem “embaixo” raramente são visitadas e não recebem o mesmo caráter público. CARDON, 2010, p.11

De acordo com Miguel e Biroli (2010) a relação entre mídia e política possuem quatro pontos principais: mídia como principal contato entre elite política e cidadãos comuns; discurso político adaptado para se adequar as formas da comunicação de massa; mídia atuante na produção de agenda pública; e a preocupação que os políticos

têm que ter relacionadas às suas imagens nesses canais de comunicação. Considerando que a internet é uma nova forma de mídia ela também se relaciona com a política nesses quatro eixos mencionados, mas possui uma particularidade relacionada à possibilidade de que qualquer pessoa possa difundir informação na rede. Delarbre 2009 traz que:

Em contraste com os meios tradicionais que, na maioria de nossos países, estão submetidos a uma crescente concentração corporativa, a Internet não tem um centro nem obedece a um só interesse mercantil, político nem ideológico. Diferentemente dos outros meios, que são definidos pela capacidade de que alguns dirijam mensagens a muitos, a Rede pode ser interativa, embora esse seja um atributo que ainda não é intensamente utilizado. Enquanto a televisão, o rádio ou a imprensa são forçados a empregar linguagens audiovisuais, acústicas ou escritas que já conhecemos, a Internet mostra uma notória versatilidade de formatos e recursos comunicacionais. " DELARBRE, 2009, p.78

No geral, a literatura é otimista no que diz respeito aos benefícios dessa nova mídia para a democracia, principalmente pela contraposição de mídia tradicional que parte de um emissor para vários receptores e novas mídias com vários emissores e vários receptores. Em tese, as dinâmicas das novas mídias estariam livres da influência de elites políticas e a imposição de informação obtidas por jornalistas, se tornando um espaço de informação universal, descentralizado e sem filtro e com maior diversidade das fontes de informação. (Sampaio, Bragatto, Nicolás 2016; Delarbre 2009).

Contudo, é importante ressaltar que a internet não pode ser considerada plenamente democrática se não forem todos os cidadãos que possuem acesso a ela. No Brasil, 58% da população usa a internet, de acordo com a 11ª edição da pesquisa TIC Domicílios 2015⁵, ou seja, quase metade da população brasileira ainda não possui acesso a essa nova dinâmica de relação entre políticos e cidadão. Além disso, como colocado por Cardon (2010), as informações serão classificadas de acordo com o maior número de acessos obtidos e por mais que a internet seja livre para que todos com o acesso a

⁵ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2016/09/pesquisa-revela-que-mais-de-100-milhoes-de-brasileiros-acessam-a-internet>> Acesso em: Novembro 2017

ela postem o que quiserem, esses conteúdos estão sujeitos a filtros, mesmo que após a publicação. Ou seja, não é possível garantir que realmente a dinâmica online é completamente livre e com maior diversidade de informação. Delarbre (2009) ainda traz o seguinte contraponto:

A ausência de hierarquias chegou a ser traduzida na falta de mecanismos para autenticar, organizar e depurar com critérios de qualidade os crescentes e abundantes conteúdos que há na Rede. Junto a suas capacidades democráticas, a Internet está se transformando em um ativo receptáculo de conteúdos que podem atrapalhar não apenas as buscas, mas, com frequência, a aptidão de cotejo, seleção e discernimento do mais paciente e experiente navegante do ciberespaço. Mais informação não necessariamente conduz ao melhor entendimento e, menos ainda, a uma maior reflexão por parte dos cidadãos das redes, especialmente quando essa informação está contaminada. DELARBRE, 2009, p. 79.

Como o acesso a informação se torna mais simplificado devido a propagação de conteúdos de forma cada vez mais rápida e simplificada, tem-se a falsa percepção de que os cidadãos estão mais bem informados, contudo, a qualidade da informação obtida pode ser questionada uma vez que as condições de produção e circulação de mensagens muda drasticamente e atores individuais tem condições de criar e propagar informações de longo alcance. (Filho, Eduardo 2015; Prates, Heloisa, 2012). Além disso, a forma como os conteúdos chegam até os cidadãos também pode ser falha devido ao o acentrismo, historicidade e heterogeneidade, explicados como:

“[...] o acentrismo significa que o conhecimento sobre determinado assunto não está reunido em um ponto, mas está distribuído por toda a parte. Não existem pontos de partida obrigatórios ou caminhos a serem seguidos: a pesquisa tornou-se transdisciplinar. Em termos de historicidade, a facilidade de difusão de informações permite que a atualização seja muito rápida, defasando-se os conhecimentos em pouco tempo. Por fim, a heterogeneidade desfragmentou o conhecimento, evitando-se o empobrecimento dos

conteúdos pela busca da uniformização, departamentalização e especialização.” Eduardo Filho, 2015 p. 270.

De maneira geral, quando se considera que qualquer um com acesso à rede e conhecimento prévio é capaz de produzir conteúdo a serem difundidos na internet é preciso lembrar que isso não se aplica apenas aos cidadãos, mas também as instituições, públicas ou privadas, que também ganham maior espaço para contar os fatos a partir do seu ponto de vista, sem a aprovação dos *gatekeepers*. Como visto anteriormente, a internet é um espaço público, e como tal não deve haver distinção entre online e off-line, Castells (2006) afirma que as tecnologias de informação e comunicação não determinam a sociedade, elas são a sociedade. As TICs não são condição forte o suficiente para a emergência de uma nova cultura, por exemplo, mas conseguem ultrapassar limites históricos. Mayans (2003) também traz que “O ciberespaço não é uma rede de computadores, mas o resultado da atividade social dos usuários e usuárias dos computadores conectados entre si espalhados – desigualmente, isso sim – por todo o mundo. Portanto, o ciberespaço é sociedade e não pode ser outra coisa que não sociedade”.

Dentro dessa lógica é necessário que as instituições públicas estejam cada vez mais presentes na rede, oferecendo serviços, dispondo seus arquivos públicos a quem possa interessar e criando possibilidades para que o cidadão possa fazer consultas a qualquer momento, o que leva a uma aproximação dos representantes e representados, o que não garante que os governos dispostos a participarem dessa dinâmica serão mais democráticos em suas tomadas de decisão, mas que uma nova forma de relação é estabelecida. (Delarbre 2009).

Apesar da internet não ser completamente democrática e não conseguir assegurar que, pela simples presença de conteúdos diversos, os cidadãos irão se informar com mais afinco e construir pensamento crítico, ela é uma ferramenta cada vez mais presente em todos os setores e possui características, como a possibilidade de qualquer um com acesso emitir uma mensagem, que podem ser usadas a favor da melhoria da representação, da democracia e do serviço público.

3.2 Governo Eletrônico

Considerando a crise generalizada de representação, a importância do *accountability* para ajudar em aspectos de melhora nessa crise, conforme visto no primeiro capítulo, e as formas de interação e atuação dos cidadãos através da internet, é necessário voltar, então, o olhar aos locais onde as instituições estão presentes na internet e de que forma elas se comportam.

De acordo com Possamai (2014), as TICs foram assimiladas à administração pública como forma de ampliar a transparência e facilitar o trâmite interno através da digitalização de processos, integração de serviços públicos, disponibilização de informações e de formas de comunicação com a sociedade. A princípio, a aplicação de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) na administração pública estava voltada para facilitar as atividades cotidianas burocráticas, apesar de também possuir a capacidade de “criar um ambiente propício para a inclusão social” (Barbosa, 2008).

Ainda de acordo com Barbosa (2008), a oferta de canais digitais para o relacionamento com o cidadão, como os portais de serviços na internet, pode ser vista como um fator que gera eficiência no setor público e também como promotora de mecanismos de transparência, de controle social e de participação democrática. No Brasil existem casos de experiências de instituições, de diversas instâncias na internet: O senado federal⁶, a câmara dos deputados⁷, o governo federal⁸ e várias prefeituras são exemplos de instituições que se encontram presente tanto em portais eletrônicos quanto em páginas oficiais verificadas no *Facebook*.

No caso de portais, dado a Lei de Acesso à Informação vista anteriormente, é necessário que sejam cumpridas uma série de exigências como informações sobre o

⁶ Portal disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/hpsenado/>> Acesso em: novembro 2017.
Facebook disponível em: <https://www.facebook.com/SenadoFederal/?ref=br_rs> Acesso em: novembro 2017.

⁷ Portal disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>> Acesso em: novembro 2017.
Facebook disponível em: <https://www.facebook.com/camaradeputados/?ref=br_rs> Acesso em: novembro 2017.

⁸ Portal disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/>> Acesso em: novembro 2017.
Facebook disponível em: <<https://www.facebook.com/governodobrasil/>> Acesso em: novembro 2017.

local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada sobre registros e documentos. Mas também há espaços para a participação do cidadão, como a possibilidade de propor uma nova Lei pelo e-cidadania, do Senado Federal. Assim, a e-participação refere-se tanto à atuação da sociedade, para de alguma forma mudar ou expor alguma situação que deve ser notada pelos agentes com poder de tomar decisões sobre assuntos de interesse público, quanto ao papel dos agentes públicos em serem receptivos ou não a essas demandas.

De acordo com Ribeiro e Barbosa (2016):

“ [...] a adoção das TIC pelo governo também pode ser entendido como a aplicação dessas tecnologias para melhorar a atuação da administração pública, independentemente da dimensão em que será utilizada, pois não importa a definição adotada, os “(...) organismos [internacionais] defendem que o uso das tecnologias nas atividades do setor público – por meio de políticas de governo eletrônico – tem a capacidade de transformar o Estado e o relacionamento entre as organizações públicas e a sociedade” (CGI.BR, 2016, p. 147).RIBEIRO; BARBOSA, 2016, p.166

De forma generalizada, um dos aspectos debatidos sobre o potencial do governo eletrônico diz respeito às possibilidades de maximizar a transparência.

Amorim e Gomes (2013) listaram potenciais benefícios no uso da internet em prol deste aspecto que inclui a ideia de que as tecnologias digitais baseadas na internet ofereceriam aos governos possibilidade de comandar a própria comunicação de massa sem se submeter aos filtros e princípios dos sistemas profissionais da comunicação midiática; menor gasto com estocagem, processamento e publicação de informações governamentais; redução de distâncias geográficas e dos custos de reprodução no acesso dessas informações aos cidadão; possibilidade de tornar dados do governo disponíveis ao mesmo tempo que recolhe demandas, críticas e sugestões, o que contribuiria para a legitimidade e eficiência da administração e também atuar na melhoria da relação entre representantes e representados.

Contudo, há debates na literatura criticando a ideia que a utilização das TICs são, necessariamente, formas de aumentar a transparência dos governos e consequentemente melhorar a qualidade da administração. A disponibilização de informações e serviços em portais online não significam o maior acesso da população ao que foi disponibilizado, é necessário que haja mecanismos de publicidade para que a transparência seja efetiva (FILGUEIRAS, 2011). Isso significa que o conteúdo de prestação de contas, por exemplo, precisa não só estar disponível como também ter linguagem de fácil entendimento pelo cidadão comum, além de ser divulgado que essas informações são disponíveis gratuitamente nos portais.

Outro problema não superado pela criação de portais eletrônicos é a possibilidade de o cidadão ser ouvido e respondido com maior facilidade. Ainda em portais onde há a possibilidade de abrir um diálogo entre cidadão e governo, há um constrangimento do cidadão em participar efetivamente dos portais institucionais, sendo necessário que o cidadão seja instigado, que tenha confiança de que será ouvido para que se interesse pela participação nas plataformas governamentais, falta a cultura e desenvolvimento político para que esses espaços estabelecidos pelos governos cumpram o seu papel efetivo (PINHO, 2008).

Somados a isso, foi verificado em trabalhos anteriores que alguns portais não conseguem atualizar as informações dos seus portais em tempo hábil, nem tampouco oferecer soluções efetivas de prestação de serviços pelo site, limitando-se a divulgação de informação para que os cidadãos resolvam questões presencialmente nos órgãos, o que, apesar de ainda não ser uma oferta de serviço inteiramente online, já fornece informações de maneira mais simples para os cidadãos que necessitam de um determinado serviço.

Em relação a inserção do setor público no *Facebook*, um espaço não institucional, acredita-se que a presença de governos nessas redes ocorra na tentativa de alcançar o cidadão, uma vez que as redes digitais são um espaço com dinâmicas específicas de sociabilidade, possibilitando uma relação mais informal e horizontal entre os seus participantes e, assim, facilitando a comunicação entre os representantes e representados. (Kies, 2010; Cardon, 2012; Pereira e Satyro, 2016).

Dessa forma, supõe-se que essas redes sejam mecanismos de ganho onde o cidadão se sinta mais à vontade para falar sobre demandas com o governo, ao contrário de canais específicos para isso, o que permite que a tomada de decisões dos gestores seja feita de forma arbitrária, escutando o cidadão; e para os governos municipais seria vantajoso uma vez que é uma plataforma que pode ser utilizada para divulgação de ações, projetos e informações com custos bem menores, ou até mesmo nulos. O que poderia ser uma solução para os problemas apontados, anteriormente, sobre os portais de governos.

De acordo com dados de Ribeiro e Barbosa (2016), 66% das prefeituras brasileiras estão presentes na internet por meio de redes sociais e 84% atualizam ou postam todos os dias ou pelo menos uma vez por semana. Atualmente, a pesquisa “Digital in 2016”, da *We Are Social*, realizada no último trimestre de 2015, constatou que a média brasileira de população ativa em redes sociais é de 45%, sendo que a rede mais acessada pelos brasileiros é o *Facebook*, criado em 2004 nos Estados Unidos e que se popularizou no Brasil em 2011, de acordo com a mesma pesquisa. O sucesso do *Facebook* no país é tão expressivo, que diversos setores se fazem presentes na rede social que hoje serve de espaço para divulgação de marcas e campanhas, além de facilitar transações e aumentar a comunicação entre empresas e consumidores, por exemplo. No que diz respeito ao Setor Público é possível encontrar páginas na rede social do Senado Federal, Assembleias Legislativas, Vereadores, Senadores, Presidentes e Prefeituras.

Acredita-se que as prefeituras se inserem no *Facebook* para conseguir uma aproximação maior com o cidadão, tanto pela presença em plataforma não institucional quanto pela facilidade do cidadão em entrar em contato com a instituição em um local onde ele já está inserido por espontânea vontade. Contudo, é importante ressaltar que a presença no local onde os cidadãos já se encontram ativos, no caso, o *Facebook*, não significa que todos que escolherem acompanhar a página (o que, teoricamente, acontece quando o usuário curte a página) irão ser contemplados por todas as postagens realizadas pela prefeitura já que a plataforma possui um sistema de algoritmos em que as postagens têm seu alcance reduzido.

Conforme colocado por Cardon (2010) a internet funciona em uma lógica em que conteúdos visitados mais vezes ganham maior visibilidade na rede. Esse mecanismo de

filtro presente na internet é potencializado nas redes sociais, onde algoritmos conseguem definir comportamentos com base nas ações constantes do indivíduo. Dessa forma, os conteúdos que chegarão para cada perfil na rede não é necessariamente todos aqueles esperados ao se curtir uma página, mas a definição desses filtros sobre o que nos agradaria mais. Isso é problemático na medida em que inibe as possibilidades do cidadão se manter informado sobre uma diversidade de assuntos, já que receberá conteúdos cada vez mais relacionados com o que as ferramentas acham que ele quer saber.

No caso de páginas que desejam quebrar essas barreiras impostas pelos filtros, o *Facebook* oferece a possibilidade de maximizar o alcance das postagens através de monetização. Porém não foi possível descobrir se a prefeitura de Belo Horizonte realiza esse tipo de gasto para ter maior alcance da população.

Ferranha e Santos (2016) chamam atenção para o fato das prefeituras se inserirem no *Facebook* criando páginas e não um perfil, que é a forma como a maioria dos cidadãos estão presentes na rede social.

Em decorrência do regulamento do *Facebook* que veda a utilização de perfis para marcas em geral –inclusive, existe um limite de 5 mil amigos por perfil, o que muitas vezes pode ser muito pouco para empresas. Outro recurso que também não está disponível para os perfis são as ferramentas de estatísticas e os diversos aplicativos que podem ser instalados na fan page, como, por exemplo, enquetes, discussão de assuntos e a possibilidade de criar aplicativos customizados, como uma página de apresentação da empresa. Os relatórios de estatísticas são importantíssimos para análise das campanhas realizadas e avaliação de como os posts estão sendo visualizados e compartilhados pelos fãs. Já os aplicativos permitem a criação de qualquer tipo de interação com o seu público-alvo, dando muito mais força às suas campanhas nas redes sociais. LUSTOSA, 2012 apud FERRANHA, SANTOS, 2016.

Uma característica que chama atenção em relação a prefeituras no *Facebook* é o tipo de linguagem adotada pelos profissionais da comunicação de várias cidades. Ao contrário dos portais, em que o cidadão escolhe ir até o sítio eletrônico e buscar uma

informação, a lógica do *Facebook* é de que a informação será postada e pode ou não ser vista no *feed* de notícias de quem escolheu seguir a página. Nessa lógica, as publicações precisam ter algo que salte aos olhos do cidadão, algum mecanismo chamativo para que haja a leitura e o engajamento do que está sendo veiculado.

Um exemplo claro sobre essa nova linguagem é a prefeitura de Curitiba, que tem sido alvo de estudos na área por ser considerada um case de sucesso (Klenk; Prudencio, 2016.). Inserida no *Facebook* no ano de 2013, por demanda do prefeito da época, Gustavo Bonato Fruet, do PDT, que buscava meios de aproximação do governo com a população a página era comandada exclusivamente pela equipe de comunicação e rapidamente se destacou devido ao caráter de suas postagens, a maioria com cunho humorístico e referências da cultura pop⁹. Essa forma de comunicação era uma estratégia da equipe para se destacar pela forma irreverente e conseguir a atenção dos internautas para conseguir passar as informações que a prefeitura necessita.

Atualmente, a página possui mais de 800 mil seguidores e gera controvérsia sobre o método de transmissão de mensagens, carregado de humor e referências. Tem se debatido em fóruns e blogs que esse método seria eficaz para engajar o público e aumentar o envolvimento da população por questões políticas, porém também é criticado por misturar entretenimento com administração pública. Não há um consenso e nenhuma regra sobre qual a forma certa para os governos se portarem na rede, como acontece para portais institucionais em que as prefeituras devem seguir as diretrizes estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.257 (2010) regulamentada pelo Decreto 7.224 (2012), ficando a critério do alinhamento entre vontade política e equipe responsável sobre qual a melhor abordagem a ser utilizada.

Nesse cenário, é importante ressaltar, mais uma vez, a afirmação de Castells (2006) de que as tecnologias de informação e comunicação não determinam a sociedade, elas são a sociedade. De acordo com o autor, as TICs não são condição forte o suficiente para a emergência de uma nova cultura política, por exemplo, mas conseguem ultrapassar limites históricos. A análise dos portais da prefeitura e das páginas das

⁹ Entende-se por cultura pop o conjunto de elementos que nascem da indústria cultural, como histórias em quadrinhos, desenhos animados, filmes, seriados e músicas, além dos próprios virais que surgem na internet.

prefeituras, então, deve ser feita com o entendimento de que, por mais que hajam itens dos portais que sejam estabelecidos pela LAI, e, portanto, é obrigatório que exista, ou que a página do *Facebook* fique sempre ativa, a forma de comunicação e interação com os cidadãos pode variar de acordo com o posicionamento político e as demandas dos governantes. O posicionamento não muda por estar inseridas em uma ferramenta não institucional, apenas são difundidos de forma simplificada.

4 CAPÍTULO 3 – O CASO DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE

Após toda a discussão para entender qual o papel da internet para melhorar a relação entre representantes e representados, pode-se notar as boas possibilidades que a existência de canais institucionais no meio virtual - e a presença das instituições em redes sociais privadas - podem trazer para a representação e, conseqüentemente, a democracia. Esse capítulo é voltado para a análise de conteúdo postados no portal da prefeitura de Belo Horizonte, e também na página do *Facebook*, com o objetivo de descobrir se esses espaços, de fato, podem ser considerados bons canais para a aproximação entre cidadãos e seus representantes.

Dessa forma, o intuito aqui é descobrir qual o papel atribuído para os portais eletrônicos e qual é atribuído ao *Facebook*, atualmente, dentro da prefeitura municipal de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais. O trabalho também visa descobrir qual o caráter das postagens que mais geram engajamento dos cidadãos (curtidas, comentários e compartilhamentos) na página oficial da prefeitura, no caso do *Facebook*. Tem-se ainda a pretensão de investigar quais os tipos de conteúdo postados em cada espaço e quais as possibilidades de interação entre Governo e sociedade em cada um.

Compreendendo as diversidades de interpretações relativas ao significado de interação, entende-se aqui, que a interação mediada por computadores possui especificidades já que é somada aos aspectos tecnológicos e não pode ser entendida apenas como a mensagem partindo de um emissor e para um receptor com retorno do receptor para o emissor. Pinho (2008) explana sobre as formas de interação mediada por computador em que estabelece duas possibilidades: a interação mútua e a interação reativa. A primeira, diz respeito à possibilidade dos interagentes “transformarem-se mutuamente durante o processo e o processo que emerge entre eles ser recriado a cada

intercâmbio” (Pinho, 2008, p.57), em que o encaminhamento do relacionamento é negociado durante a interação; enquanto o segundo é limitado por certas determinações, e caso a ação se repita, o efeito será o mesmo. Um exemplo de interação reativa é o acesso de serviços através de links disponibilizados, em que o clique em um mesmo canal levará ao mesmo lugar.

Apesar da presença de instituições em outras plataformas privadas que têm conquistado a população brasileira como o Instagram, *Youtube* e *Twitter* a escolha pelo *Facebook* se deu devido a dados da Pesquisa Brasileira de mídia, realizada em 2015 pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, que demonstra que o *Facebook* é a plataforma entre a análise de redes sociais e programas de trocas de mensagens mais popular entre os brasileiros, com 83% de uso entre a população que acessa a internet. Por outro lado, a escolha pelo portal municipal se deu por ser um canal institucional, onde a prefeitura tem mais controle sobre as postagens, acreditando que seria interessante a análise de duas ferramentas diferentes utilizada para uma mesma finalidade (contato com o cidadão).

Decidiu-se por analisar o governo municipal de Belo Horizonte neste trabalho, uma vez que municípios são o nível federativo mais próximo do cidadão comum, por ser responsável por assuntos de impacto local, conforme estabelecido pelo art. 30 da Constituição de 1988, o que conseqüentemente, torna as prefeituras um órgão receptor de demandas e reclamações direcionadas. Belo Horizonte foi escolhido como o município a ser analisado devido a maior facilidade de entendimento dos temas tratados, já que é o local onde esse trabalho foi desenvolvido.

A metodologia utilizada neste trabalho será um estudo de caso, descrito por Yin (1986, 2005) como uma estratégia de pesquisa que não pode ser classificada a priori como qualitativa nem quantitativa por excelência, mas que está interessada no fenômeno. E deve ser utilizada na pretensão de se investigar o como e o porquê de um conjunto de eventos contemporâneos, como é o caso deste trabalho. Bruyne, Herman e Schoutheete (1977) afirmam que o estudo de caso justifica sua importância por reunir informações numerosas e detalhadas que possibilitem apreender a totalidade de uma situação. A riqueza das informações detalhadas auxilia o pesquisador num maior

conhecimento e numa possível resolução de problemas relacionados ao assunto estudado.

Como a pretensão deste estudo é investigar as funções do portal eletrônico e da página do *Facebook* da prefeitura de Belo Horizonte, será feita uma análise de conteúdo dos dois espaços, na esperança de que as publicações analisadas permitam inferir um padrão comunicacional que demonstre a utilização dos dois espaços por parte da prefeitura de Belo Horizonte. Sendo definido como análise de conteúdo, de acordo com Laurence Bardin, “Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.” (BARDIN, 1997, p. 42)

Para a obtenção dos dados sobre os conteúdos postados em cada plataforma, foi feito um recorte de período de tempo, para a viabilização do trabalho, em que os dados coletados são referentes ao mês de outubro de 2017. A escolha se deu baseando-se no fato de ser uma época distante de qualquer eleição, acreditando que os conteúdos poderiam sofrer alteração da normalidade em períodos próximos a momentos eleitorais. Dessa forma, acredita-se que o momento definido para análise trará assuntos relacionados exclusivamente a gestão do próprio município.

Para a coleta de dados do *Facebook* foi utilizada a *Netvizz*, que é uma ferramenta de múltiplas funções que está vinculada ao *Facebook* e oferece dados da rede social, como o conteúdo contido nas postagens, quantidade de curtidas e comentários, bem como comentários mais relevantes, entre outros. Após selecionado o recorte de tempo (outubro de 2017) a ferramenta exporta os resultados encontrados para arquivos no formato tab., executável em outros softwares. A coleta de dados no portal eletrônico, por outro lado, foi feita manualmente, com o registro de todas as publicações na aba “notícias” no período estabelecido, o que gerou um banco de dados com informações de data de postagem, manchete da notícia e link para acesso. Após a obtenção de todos os dados, cada postagem do *Facebook* e do portal foi submetida a uma análise qualitativa e receberam categorização de acordo com o tema do conteúdo.

A classificação de cada tema foi realizada de acordo com os padrões estabelecidos por Klenk e Prudencio (2016), sendo eles:

- *Governo eletrônico* – Toda publicação relacionada à divulgação de serviços ou projetos da Prefeitura em execução, desde que estejam disponíveis para acesso à população. Nesta categoria, a mensagem deve conter claramente a informação sobre como tal serviço ou projeto pode ser acessado pelo cidadão.
- *E-Participação* – Aqui estão incluídas as publicações que permitem o debate público de temas relevantes para a sociedade e para a democracia. Conteúdo que possa apresentar, de forma genérica ou pautada em iniciativas da administração pública, noções de cidadania, de discussão sobre problemas urbanos e assuntos de interesse da população que permitam algum tipo de influência sobre a decisão política. Iniciativas sociais de personagens e histórias de pessoas que representam marcos democráticos na história da cidade também fazem parte desta categoria.
- *Accountability e transparência* – Estão incluídas nesta categoria postagens que oferecem dados públicos ou o caminho de acesso a informações públicas de interesse dos cidadãos. São informações que permitem ao seguidor da página acompanhar e fiscalizar a elaboração e a execução de políticas públicas e decisões. Também fazem parte desta categoria as práticas de *accountability*. Em linhas gerais, informações que o poder público se veja obrigado a prestar, assumindo justificativas e consequências de seus atos.
- *Informal/relacionamento* – Fazem parte desta categoria as publicações de caráter humorístico e de entretenimento, assim como mensagens institucionais em datas comemorativas. Aqui estão contemplados memes, imagens gráficas, fotografias sem relação com projetos ou serviços e músicas. Ainda que seja reconhecido neste estudo que a linguagem estética adequada às redes sociais pode resultar em um engajamento futuramente favorável à participação democrática, este artigo considera

apenas a classificação segundo a característica primária da publicação.
KLENK, PRUDENCIO, 2016.

Após a categorização qualitativa dos dados, foram feitas análises estatísticas através do software SPSS a fim de entender melhor as médias de curtidas, no caso do *Facebook* e os dados sobre ocorrência de cada classificação. Os resultados encontrados serão explorados nos tópicos seguintes.

4.1 Portal Eletrônico da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH)

Apesar do portal eletrônico possuir mais funções e espaços para o cidadão, como aqueles estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação sobre disponibilidade de dados, para fins dessa pesquisa, em que a pretensão é analisar os conteúdos postados pela prefeitura, foram analisados somente as notícias publicadas no portal durante o mês de outubro. As notícias publicadas pela prefeitura é a primeira informação a ser vista ao acessar o site (<<https://prefeitura.pbh.gov.br/>>), que está passando por uma reestruturação na nova gestão municipal¹⁰.

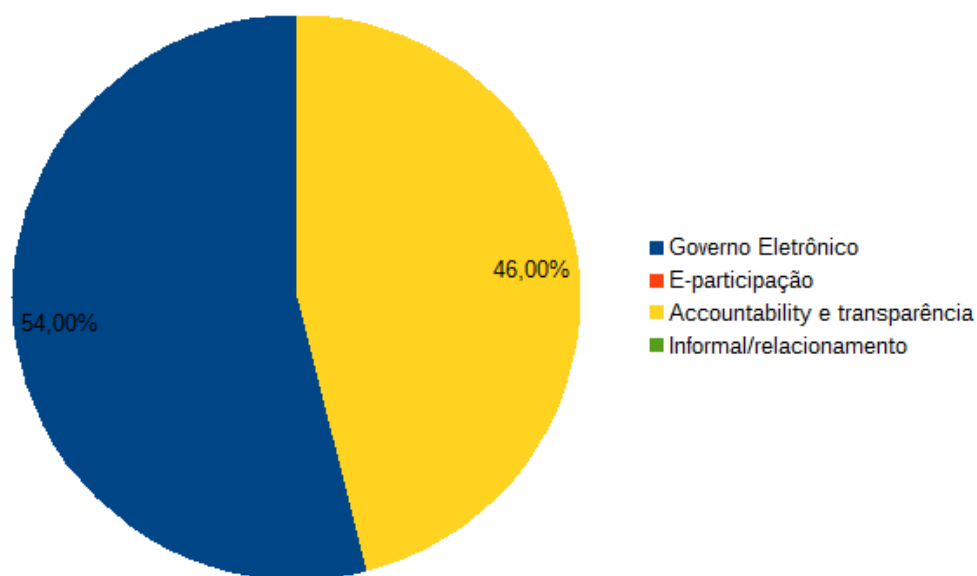
Durante o período de análise do portal foram coletadas 223 notícias, e percebeu-se que a média de postagens é de 10,6, considerando que foram apenas 21 dias com publicação de notícias, uma vez que a prefeitura só atualiza o portal em dias úteis. O primeiro ponto relevante sobre essas publicações é a ausência de mecanismos para interação com o cidadão, uma vez que não é possível que a população se expresse através de comentários ou reação a qualquer matéria publicada no portal. Contudo, considerando a definição de Pinho (2008) sobre interação reativa, em que há presença de links para acessar um serviço é considerado interação, pode-se dizer que há mecanismos sim, já que todas as notícias classificadas como “Governo Eletrônico” possuem informações sobre algum serviço que pode ser acessado pelo cidadão.

Ao classificar as postagens do portal eletrônico é possível observar que nenhuma notícia foi considerada como “e-participação” ou “Informal/relacionamento”. Toda

¹⁰ A nova gestão municipal teve início em primeiro de janeiro de 2017, sendo o primeiro mandato de Alexandre Kalil, candidato pelo Partido Humanista da Solidariedade.

publicação feita no site durante o mês da coleta está relacionada a alguma prestação de serviço e ação da prefeitura ou a disponibilização de informações de caráter público. De acordo com os critérios de classificação, os conteúdos relativos à prestação de serviços, configuram-se como “governo eletrônico”, já que é a divulgação de algum serviço ofertado à população, e os de disponibilização de informação são definidos como “*accountability* e transparência”, que são informações que possam ser de interesse público.

Figura 1. Temas mais postados no portal eletrônico da prefeitura de Belo Horizonte – outubro/2017



Fonte: Elaboração Própria

Como é possível observar no gráfico acima, 54% das notícias encontradas durante o período de análise no site da prefeitura são relativas a “Governo Eletrônico”, ou seja, serviços e ações da prefeitura com informações suficientes para que o cidadão seja contemplado. Os outros 46% estão relacionados a divulgação de eventos já ocorridos ou informações sobre obras e gastos, caracterizando-se assim como “*Accountability* e transparência”.

Importante ressaltar que a maior característica percebida nas notícias postadas no portal da Prefeitura de Belo Horizonte é o fato de todas passarem a informação o mais

completa possível dentro daquele tema, de forma que, em alguns casos, uma notícia tem características tanto que “Governo Eletrônico” quanto de “*Accountability* e transparência”. Um exemplo disso é a postagem sobre as obras no jardim zoológico, em que são dadas as informações de gastos com a obra, que se caracteriza como “*Accountability* e transparência” e também informações sobre o funcionamento do local, o que é a oferta de um serviço ao cidadão, e, portanto, classificado como “governo eletrônico”.

Figura 2. Notícia publicada sobre obras no Jardim Zoológico, outubro de 2017



BH em Pauta: Obras no Jardim Zoológico

30/10/2017 | 15:29 | atualizado em 30/10/2017 | 15:34

Em obras desde julho deste ano, a o Jardim Zoológico de Belo Horizonte recebe a implantação de novas rotas acessíveis para pessoas com deficiência. O objetivo é facilitar a locomoção de pessoas com mobilidade reduzida, idosos e de famílias com carinhos de bebê. O investimento da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) no empreendimento é de aproximadamente R\$1,059 milhão.

Com mais de cinco quilômetros de extensão, as obras de acessibilidade são realizadas pela Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap) e vão melhorar o caminho de passagem dos visitantes entre os recintos dos animais e dos espaços verdes do local, possibilitando um maior conforto.

Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/bh-em-pauta-obras-no-jardim-zoologico>> Acesso em: novembro 2017.

Nesse caso, em específico, o conteúdo da notícia foi classificado como *accountability* e transparência - e não governo eletrônico - por entendimento subjetivo de

que o foco principal da notícia, até mesmo pela manchete da matéria “Obras no jardim zoológico” era transmitir informação de transparência para os cidadãos, mesmo que tenha sido informado também o horário de funcionamento do local.

Por outro lado, um exemplo de notícia considerado como “Governo Eletrônico” é a notícia “BH em Pauta: Conheça as muitas opções de feiras-livres em BH”, que traz um pequeno texto com a contextualização sobre as feiras e logo abaixo um quadro listando todas as feiras em BH, bem como dia e horário de funcionamento de cada uma. Esse tipo de conteúdo é considerado “Governo Eletrônico” por oferecer um serviço à população, nesse caso o serviço ofertado é a disponibilização de feiras, já que as mesmas são viabilizadas pela prefeitura.

Figura 3. Notícia publicada sobre funcionamento de feiras - Outubro/2017



BH em Pauta: Conheça as muitas opções de feiras livres de BH

30/10/2017 | 16:22 | atualizado em 20/11/2017 | 11:31

As feiras já são uma tradição na história de Belo Horizonte. Por toda a cidade ao longo da semana pode-se tirar proveito das feiras livres e das permanentes, além das feiras de produtos orgânicos e do programa Direto da Roça. Todas essas iniciativas são fomentadas e têm o apoio da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH).

Entre as feiras permanentes, a mais famosa é a da Afonso Pena (Feira de Artes e Artesanatos), que é considerada a maior feira permanente ao ar livre da América Latina. Ela é dividida em 16 setores, com mais de dois mil expositores e cerca de dez mil trabalhadores diretos e indiretos. Recebe, em média, 80 mil visitantes a cada domingo.

Já as feiras livres estão espalhadas por toda a cidade e, tradicionalmente, atendem aos moradores dos bairros nos quais estão localizadas. Caracterizam-se principalmente pela comercialização de hortigranjeiros, biscoitos e peixes, com variações a partir dos pontos de comercialização. São 116 feirantes beneficiados somente na Regional Centro-Sul, onde ocorrem 26 feiras livres - consulte o quadro abaixo.

Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/bh-em-pauta-conheca-muitas-opcoes-de-feiras-livres-de-bh>> Acesso em: Novembro 2017.

Uma outra característica percebida nas publicações de notícias no portal é a criação de “séries de conteúdos” como o “BH em pauta”, “BH ao ar livre” e “BH em cantos”. As publicações com o título de “BH em pauta” dizem respeito a alguma ação que está acontecendo em Belo Horizonte como “Oficina de grafite e pintura no Barreiro”, “Treinamento para uso de extintores” “Alunas do EJA integram grupo de canto da escola”, e também o exemplo citado acima. Já as notícias relacionadas ao título “BH ao ar livre” contêm informações de eventos de lazer aberto ao público que ocorrerão ao ar livre na cidade, como “Eventos gratuitos de 25 a 29 de outubro” e “Eventos gratuitos de

7 a 8 de outubro”. Em relação ao tema “BH em cantos” são notícias com características documental, com informações sobre lugares característicos de Belo Horizonte, como “Parque José Lopes dos Reis um paraíso natural” e “Mercado da Lagoinha”.

4.2 Página no *Facebook* da Prefeitura de Belo Horizonte

De acordo com pesquisa de Klenk e Prudencio (2016), a prefeitura de Belo Horizonte era a oitava capital brasileira com maior número de curtidas. Na época a página somava um total de 169.096 likes em sua página, atualmente, a quantidade de pessoas que curtem a página da PBH é de 222.119. Apesar do número de curtidas ser significativo é importante ressaltar que a população belorizontina, de acordo com o Censo estimado do IBGE para 2017 é de 2.523.794 pessoas, ou seja, menos de dez por cento da população acompanha a instituição municipal na rede social. Somado a isso, existe o fato dos algoritmos do *Facebook* não permitirem a propagação do conteúdo para todos que curtem a página, o que pode ser um dos motivos para a baixa quantidade de curtidas observadas, já que a publicação com maior número possui menos de dois mil curtidas.

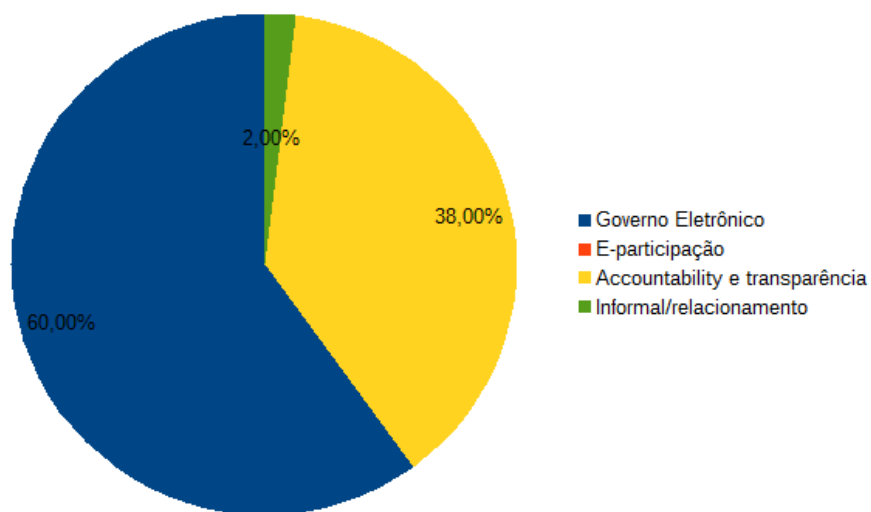
O *Facebook* possui mecanismos que possibilitam que o usuário diga como se sente em relação àquela postagem através dos botões do botão de “Curtir”, que indica que algo foi aprovado, e que possui variações de humor como “Amei”, “Haha” e “Uau”, que são utilizadas para expressões positivas, e “Triste” e “Grr”, comumente usadas para expressar insatisfação. Além disso, também é possível que o usuário verbalize sobre como se sente em relação a publicação, já que existe o espaço para comentários. Contudo, mesmo com esses mecanismos não existentes no portal, não foi identificado em nenhum momento da análise o tema “e-participação” uma vez que não há o incentivo da administração pública em incitar um debate. O que acontece é apenas a manifestação voluntária dos cidadãos em relação as postagens e comentários, contentes ou não, com a publicação, e a resposta da página da prefeitura em apenas alguns comentários. Não foi possível identificar se a escolha por quais comentários serão respondidos é aleatória ou segue alguma diretriz interna da gestão municipal.

Durante o período de análise foram coletadas 103 postagens, com média de 04 postagens por dia, sendo que foram identificadas publicações durante todos os dias do mês de outubro, incluindo os finais de semana. Acredita-se que exista postagens no

Facebook mesmo nos finais de semana graças a um mecanismo existente na rede social que permite programar as datas para a publicação de conteúdo, o que mantém a página ativa mesmo em dias em que a prefeitura não está funcionando.

Na categorização relativa ao conteúdo da página, percebe-se que 60% das publicações são relacionadas a serviços e ações ofertados pela prefeitura, ou seja, “Governo Eletrônico”, enquanto 38% das publicações são relativas a “*Accountability* e transparência”. É possível notar que, ao contrário do observado no portal, aparece uma terceira categoria, sendo ela a “Informal/relacionamento”, como destacado no gráfico abaixo.

Figura 4. Temas mais postados na página do *Facebook* da prefeitura de Belo Horizonte – Outubro/2017

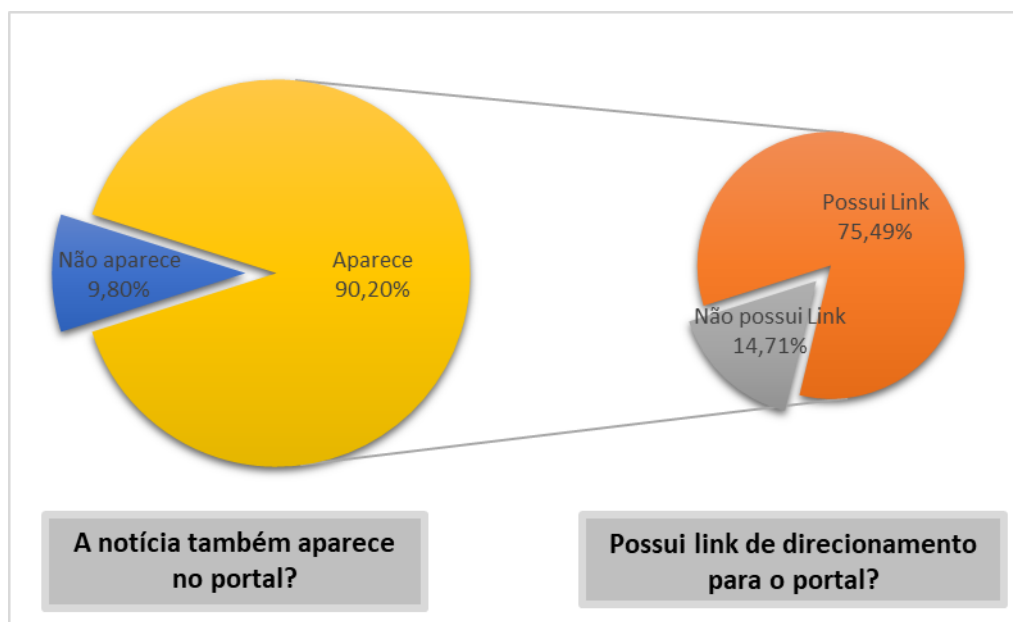


Fonte: Elaboração própria.

Os 2% categorizados como “Informal/relacionamento” são relativos a uma publicação que relata o caso de uma servidora que lutou contra o câncer e escreveu um livro sobre o tema, e também uma postagem de solidariedade ao município mineiro de Janaúba, que passou por uma grande tragédia durante o mês de outubro.

Durante a análise das postagens percebeu-se que a maior parte dos temas publicados na página do *Facebook* eram relacionados aos que apareciam no portal da PBH. Das 103 postagens na rede social, 77 publicações possuem uma pequena chamada resumindo o tema e logo em seguida o link direto para acesso ao portal da prefeitura, onde é possível obter a informação completa. Outras 15 postagens, apesar de não possuírem o link para o site da prefeitura, também versam sobre temas que também foram publicados no portal, e apenas 10 postagens foram feitas exclusivamente no *Facebook*, sem nenhuma menção no portal da prefeitura.

Figura 5. Relação entre postagens do *Facebook* e portal – Outubro/2017



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico acima traz a relação entre postagens do *Facebook* e do portal. Dos conteúdos existentes na página, 90,20% está presente também no portal e apenas 9,80% são publicações que aparecem exclusivamente na rede social. Dentre as postagens de mesmo conteúdo nos dois espaços, 75,49% seguem o padrão em que é postado no *Facebook* um pequeno texto sobre o tema e logo abaixo o link que direciona para a página do portal, onde é possível obter maiores informações.

Figura 6. Publicação no *Facebook* que induz a ir para o portal – Outubro/2017



O sistema municipal de transporte de BH ganha, hoje, dia 26, novos ônibus, mais modernos e confortáveis, equipados com ar-condicionado e suspensão a ar. Os novos veículos irão circular em 23 linhas diferentes, atendendo a todas as regiões da cidade.

Gradativamente, outros novos ônibus serão inseridos no sistema.

Saiba em quais linhas os novos veículos já começam a operar:

<https://prefeitura.pbh.gov.br/.../prefeitura-apresenta-novos-...>

Disponível em: <<https://www.facebook.com/141985452530533/posts/1663995886996141>>

Acesso em: Novembro 2017

Contudo, 14,71% das publicações de mesmo tema não apresentam o link de acesso para o site da prefeitura. Porém, mesmo sem o link, é possível identificar a relação entre as postagens, como a utilização do mesmo texto e mesmo material visual.

Figura 7. Publicação no *Facebook* sobre resultados na educação de Belo Horizonte - Outubro/2017



Fonte: Página do *Facebook* da prefeitura de Belo Horizonte. Acesso em: Novembro de 2017

Figura 8. Publicação no portal sobre resultados na educação de Belo Horizonte – Outubro/ 2017



Fonte: Portal da prefeitura de Belo Horizonte. Acesso em: 24.11.2017

Importante ressaltar ainda, que essas publicações que aparecem tanto no *Facebook* quanto no portal não são publicadas necessariamente no mesmo dia, como é possível observar no exemplo acima, em que uma matéria que foi publicada no dia 06 de outubro no site da prefeitura só foi divulgada na página do *Facebook* no dia 09 de outubro.

Em relação a conteúdos que aparecem exclusivamente na página, foram 10 postagens contabilizadas, sendo a maioria delas a divulgação de um Festival Cultural promovido pela prefeitura. Nos casos dessas postagens, também havia um link indicado para acessar para maiores informações, porém era relacionado ao site do evento, e não ao site da prefeitura.

Com base nessas análises, deduz-se que o *Facebook* é melhor utilizado para divulgação de informações em que é importante a data que a publicação alcançará o cidadão, como no caso desse festival que é necessário que a população tenha conhecimento antes do seu início. Como o *Facebook* é acessado pela população mesmo quando ela não busca informações institucionais, é mais fácil fazer com que o alcance seja maior, intensificando a divulgação no *Facebook*.

As demais postagens do *Facebook* que não estão presentes no portal, são relacionadas a uma publicação de conscientização do câncer de mama, uma vez que o mês de outubro é marcado pela luta contra essa doença; a postagem de uma foto a ser utilizada como foto de capa da página; e a postagem relacionada a tragédia de Janaúba.

Em relação a possibilidade de manifestação dos cidadãos nas publicações feitas na página do *Facebook*, observa-se que o tema que obteve os maiores números relacionados à engajamento¹¹, até a data¹² de coleta dos dados para esse trabalho, é a postagem de 27 de outubro, relativa à mobilidade urbana.

¹¹ Entende-se por engajamento a maior quantidade de curtidas - bem como as suas variações -, comentários e compartilhamentos em uma mesma publicação.

¹² A coleta dos dados do Facebook foi realizada no dia 02 de novembro de 2017.

Figura 9. Postagem com maior engajamento na página da prefeitura de Belo Horizonte – Outubro/2017

Prefeitura de Belo Horizonte
27 de outubro às 16:29 · 🌐

Começaram a circular nesta quinta-feira, dia 26 de outubro, novos ônibus do sistema de transporte municipal de Belo Horizonte. Os veículos contam com ar-condicionado e suspensão a ar, reivindicação da população.

Até dezembro deste ano, 250 novos ônibus já estarão rodando capital. No ano que vem, serão mais 500, até completar toda a frota.

Saiba mais: <https://prefeitura.pbh.gov.br/.../onibus-mais-confortaveis-co...>

63 mil visualizações

👍 Curtir 💬 Comentar ➦ Compartilhar

👍👎👉 2 mil Comentários mais relevantes ▾

856 compartilhamentos 306 comentários

No dia 02 de novembro, quando foi feita a coleta dos dados, foram extraídos 1626 curtidas, 363 comentários, 695 compartilhamentos relacionados a essa publicação. Contudo, no dia 24 de novembro, quando foi retirada a imagem da tela, é possível perceber que já são 2.000 curtidas, 306 comentários e 856 compartilhamentos, o que significa que a notícia continuou sendo acessada quase um mês depois de sua publicação. Acredita-se que isso ocorre devido ao tema da postagem, já que Belo Horizonte tem um

histórico de revolta da população com as empresas de ônibus e questões de mobilidade urbana.

Em relação as demais postagens do *Facebook*, é possível acompanhar as médias de reações e comentários coletados para cada tema de classificação.

Tabela 1. Detalhamento sobre curtidas, reações e comentários por tema

Categorização		<u>rea_LIKE</u>	<u>rea_LOVE</u>	<u>rea_WOW</u>	<u>rea_HAHA</u>	<u>rea_SAD</u>	<u>rea_ANGRY</u>	<u>comments_co unt_fb</u>
Accountability e transparência	Média	89,67	6,82	1,49	,23	,46	,44	15,23
	N	39	39	39	39	39	39	39
	Mínimo	13	0	0	0	0	0	0
	Máximo	569	65	13	4	11	5	144
Governo Eletrônico	Média	152,70	24,59	3,79	1,61	,56	2,05	44,44
	N	61	61	61	61	61	61	61
	Mínimo	9	0	0	0	0	0	0
	Máximo	1624	671	107	48	17	82	467
Informal	Média	105,00	5,00	0,00	0,00	46,00	0,00	3,00
	N	2	2	2	2	2	2	2
	Mínimo	25	2	0	0	0	0	0
	Máximo	185	8	0	0	92	0	6

Fonte: Elaboração própria.

Como observado, a maior média de curtidas, comentários e todas reações é relacionada as postagens de caráter “Governo Eletrônico”, que também é a categorização com maior número de ocorrências. Apesar do menor número de ocorrências da categorização “Informal” a média de likes desse tema é maior do que “*Accountability e transparência*”, supõe-se que isso está relacionado ao fato das postagens de caráter informal serem relacionados com temas que sensibilizem mais a população, como campanha do câncer de mama e a tragédia em Janaúba, o que leva a um maior engajamento dos cidadãos, ou seja, mais comentários e curtidas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo descobrir como é utilizado dois espaços em que a prefeitura de Belo Horizonte está inserida na internet, sendo eles o portal eletrônico, como página institucional, e *Facebook*, que é uma plataforma privada.

Partindo do pressuposto de que o sistema representativo está em crise e que uma das formas de aperfeiçoá-lo é se a distância entre representantes e representados puder ser relativizada (Arato, 2002), a internet se torna uma ferramenta para aproximar eleitores e eleitos e informar melhor os envolvidos, dado as características de espaço e mídia, observadas na rede, que permitem a diminuição da assimetria informacional entre esses dois atores, melhorando a transparência e publicidade para o alcance de uma melhor *accountability* vertical.

O que se buscou aqui foi analisar os conteúdos postados pela prefeitura de Belo Horizonte para descobrir se o uso desses espaços realmente vai de encontro a ideia de aproximar representantes e representados e diminuir a assimetria informacional. O que foi descoberto ao analisar os dados é que tanto no *Facebook* quanto no portal eletrônico, o tema de maior expressão é o “Governo Eletrônico”, relacionado a oferta de serviços e ações municipais. Nos dois espaços os conteúdos analisados são predominantemente relacionados a esse tema e, em segundo lugar, relativos a “*Accountability* e transparência”. No *Facebook*, os maiores números de engajamento também estão ligados a temática de governo eletrônico.

Nesse contexto, foi possível inferir que os dois espaços analisados em que a PBH está inserida são realmente utilizados para ofertar serviços e informar os cidadãos sobre as ações desenvolvidas pela gestão municipal, o que contraria os estudos sobre prefeituras ativas na rede que buscam postar muito conteúdo informal para atrair o público, já que a página da PBH não utiliza referências da cultura pop e nem publica conteúdos considerados humorísticos. Isso pode ser visto como uma tentativa de melhorar a relação entre cidadãos e seus representantes, mas sem perder o caráter institucional do governo, mesmo em uma plataforma privada.

Vale ressaltar que a proporção desse alcance da oferta de serviços online é restrita já que menos de 10% da população de Belo Horizonte segue a página da prefeitura, e nem todos os que seguem estão assegurados que irão receber os

conteúdos, graças ao mecanismo de algoritmos da plataforma privada que distribui as informações de acordo com filtros específicos que, baseados em padrões de curtidas e acesso, seleciona apenas conteúdos que acham que vão agradar. Ou seja, nem todos os cidadãos que seguem a página irão receber o seu conteúdo em seu *feed* de notícias.

Em relação ao intuito de descobrir o papel atribuído para cada um dos espaços chega-se à conclusão de que o site institucional é utilizado como o espaço para que a prefeitura coloque informações completas e detalhadas, enquanto o *Facebook* é utilizado para tentar atingir cidadãos ativos na rede sobre temas que precisam chegar ao conhecimento da população de forma mais rápida e difundida e também para incentivar o acesso dos cidadãos ao portal eletrônico da prefeitura. É possível concluir isso devido a média de postagens feitas em cada espaço, bem como a constatação de que a maioria esmagadora do conteúdo postado na página da prefeitura possui link de acesso para que o cidadão chegue no portal. Dessa forma, conclui-se que a prefeitura está presente na plataforma privada como forma de tentar alcançar o cidadão em um espaço onde ele já se encontra presente e ativo, mas tentando fazer com que ele acesse o site institucional do município.

As principais limitações encontradas neste estudo estão relacionadas à dificuldade de obtenção de dados sobre o acesso e visitação do portal da prefeitura, bem como a incapacidade de mensurar qual o real público atingido pelas postagens feitas no *Facebook*, considerando o esquema dos algoritmos presentes na plataforma privada.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMADA, M. P.; Carreiro, R. A qualidade da informação pública: uma análise do grau de transparência dos portais de cinco estados brasileiros. *Comunicologia (Brasília)*, v. 6, p. 3-23, 2013.
- ARATO, A.; Representação, soberania popular e *accountability*. *LUA NOVA* Nº 55-56—2002
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009
- BARRIENTO, André; TAVARES, Débora; LEITE, José. Redes Sociais e a prefeitura de Curitiba: O Caso da Página no Executivo Municipal no Facebook. In *Congresso Internacional Comunicação e Consumo*, 2015
- BRITO, Álvaro; FERES, Nazir. A utilização da técnica da entrevista em trabalhos científicos. *Evidência*, Araxá, v. 7, n. 7, p. 237-250, 2011
- CANABARRO, D. R. (orgs.) *Governança Digital*. Porto Alegre: UFRGS, 2014. pp. 48-79
- CARDON, D.; *A democracia internet - promessas e limites*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012. Cap.2 (p. 31-50)
- CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet: reflexões sobre internet, negócios e sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- CORREIA, P; MOREIRA, M. *Novas Formas de Comunicação: história do Facebook – Uma história necessariamente breve*. *ALCEU* - n.28 - jan./jun. 2014
- DELARBRE, R.; *Internet como expressão e extensão do espaço público*. *matrizes* Ano 2 – nº 2 primeiro semestre de 2009
- DINIZ, E.; BARBOSA, A.; JUNQUEIRA, A.; PRADO, O.; *O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise*. *RAP — RIO DE JANEIRO* 43(1):23-48, JAN./FEV. 2009.
- ESPINOSA, Marcelo; SOARES, Wilcinete. *O município na Constituição de 1988*.
- FILGUEIRAS, F. *A política pública de transparência no Brasil: tecnologias, publicidade e accountability*. In: Mendonça, RF; Filgueiras,F; Pereira, MA. *Democracia, tecnologia e redes: ação social, movimentos e transparência*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. Lua Nova, São Paulo, 84: 65-94, 2011

MANIN, B.; As metamorfoses do governo representativo. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm> Acesso em: Novembro 2017.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; Eleições e representação. Lua Nova, São Paulo, 67: 105-138, 2006

MIGUEL, F.; Representação política em 3-D Elementos para uma teoria ampliada da representação política. RBCS Vol. 18 nº. 51 fevereiro/2003.

O'DONNELL G.; *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, São Paulo, 44-98, 1998.

Pesquisa brasileira de mídia 2015: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira. – Brasília : Secom, 2014

PINHO, José Antonio Gomes. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. RAP, vol. 42, n.3: 471-93, 2008.

POSSAMAI, Ana Júlia. Governo eletrônico: uma análise institucional.

PRIMO, A. Interação mediada por computador: comunicação, cibercultura, cognição. 2ª edição, Porto Alegre, Editora Sulina, 2008.

SAMPAIO, R.; BRAGATTO, R.; NICOLÁS, M.; A construção do campo de internet e política: análise dos artigos brasileiros apresentados entre 2000 e 2004. Revista Brasileira de Ciência Política, no 21. Brasília, setembro - dezembro de 2016, pp 285-320.

SAMPAIO, R.; MAIA, R.; MARQUES, F. Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 16, nº 2, Novembro, 2010, p.446-477

SILVA, S.; BRAGATTO, R.; SAMPAIO, R. Democracia digital, comunicação política e redes. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

TEIXEIRA, Viviane; JACQUES, Viviane; KEGLER, Jaqueline. A Comunicação Via Facebook na Prefeitura de Alegrete. Trabalho apresentado no XVII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul realizado de 26 a 28 de maio de 2016.