



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

LARISSA GUIMARÃES

**Mídias sociais e políticas públicas: um estudo de caso em Monteiro Lobato**

BRASÍLIA

2021

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

LARISSA GUIMARÃES

**Mídias sociais e políticas públicas: um estudo de caso em Monteiro Lobato**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciências Sociais da  
Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a  
obtenção do título de Bacharel em Sociologia.

Banca examinadora:

Debora Messenberg Guimarães (Orientadora)

Fernando de Barros Filgueiras (DCP/UFMG)

BRASÍLIA

2021

*À minha família, por todos esses anos  
ouvindo meus monólogos sociológicos  
com paciência.*

## AGRADECIMENTOS

Neste trabalho, gostaria de agradecer a todos que direto ou indiretamente fizeram parte dessa trajetória onde cada conversa, troca e oportunidade me possibilitaram chegar até esse momento.

Meus pais, Najara e Carlos, por todo o suporte e fé. Meu irmão, Yan, por ser meu parceiro de série e debates filosóficos. Meu parceiro e companheiro, Gabriel, por me proporcionar os melhores *insights*, acreditar em mim e me proporcionar os melhores momentos nesse período de caos.

As professoras Collares e Debora por me acompanhar cuidadosamente no início e no final. Ambas foram as melhores professoras que eu tive na graduação e, com certeza, são meu modelo e meta para o futuro. O professor Fernando por toda abertura e compromisso, que possibilitou este trabalho existir. Os colegas e colegas dos grupos de pesquisa, Resocie, Socionet e *Data Governance* da FGV, pela paciência e contribuições.

As minhas equipes de trabalho de agora e do passado, cujas lideranças femininas marcaram positivamente a minha formação. Meus amigos e colegas da UnB, em especial, Augusto e Bruna por fornecer ótimas percepções e momentos. E, Barbara Silva, quem me deu muitas oportunidades, por me inspirar, me motivar e acreditar em mim.

Por fim, destaco a extrema importância da Empresa Júnior de Ciências Sociais (SOCIUS) que auxiliaram na coleta dos comentários utilizados neste trabalho.

*“Data are almost always significant or valuable because they are shared.”  
(Michael J. Madison)*

## **RESUMO**

O presente estudo apoia-se nas teorias da participação via mídias sociais e de governança para entender como a dinâmica das mídias sociais e a Prefeitura do pequeno município brasileiro de Monteiro Lobato se tornou um caso exitoso e particular para a gestão pública. O município, localizado no Vale do Paraíba, São Paulo, com cerca de 4,7 mil habitantes (IBGE, 2021), possui traços comuns à maioria dos municípios brasileiros e é o projeto piloto em cidades inteligentes do Estado de São Paulo, intitulado "Cidade Humana, Inteligente e Encantada 2030 - CIHE 2030". A pesquisa analisou as interações na página oficial do Facebook e entrevistas semiestruturadas com atores-chaves da Prefeitura. Espera-se que o projeto provoque novas ideias e estimule novas abordagens onde as mídias sociais possam ser incorporadas nos processos de tomada de decisão, dada a auto-organização e engajamento da comunidade local.

Palavras-chaves: mídias sociais; participação; governança de dados.

## **ABSTRACT**

This study relies on the theories of participation via social media and governance to understand how the dynamics of social media and City Hall of the small Brazilian municipality of Monteiro Lobato became a successful and particular case for public management. The municipality, located in Vale do Paraiba, São Paulo, with about 4.7 thousand inhabitants (IBGE, 2021), has common features to most Brazilian municipalities and is the pilot project in smart cities at the State of São Paulo, entitled "Cidade Humana, Inteligente e Encantada 2030 - CIHE 2030". The research analyzed interactions on the official Facebook page and semi-structured interviews with key City Hall actors. The project is expected to spark new ideas and stimulate new approaches where social media can be incorporated into decision-making processes given the self-organization and engagement of the local community.

**Keywords:** social media; participation; data governance.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – IAD Framework	26
Figura 2 – Monteiro lobato no mapa	29
Figura 3 – Ícones ODS	30
Figura 4 – Diagrama do Projeto CIHE 2030	31
Figura 5 – Gráfico de crescimento da página ao longo dos dois mandatos	33
Figura 6 – Gráfico de categorias temáticas por frequência de Participação, Transparência e Colaboração	39
Figura 7 – Grupo do Facebook “Patrulheiros da SP 50”	41
Figura 8 – Grupo do Facebook “Utilidade Pública Monteiro Lobato e Região”	42
Figura 9 – Dinâmica de criação dos grupos de WhatsApp	43
Figura 10 – Segunda dinâmica de formação dos grupos de WhatsApp	44
Figura 11 – Fluxo da informação para a comunicação	45
Figura 12 – Fotos da Central do Cidadão	46
Figura 13 – Publicação anunciando a reforma da praça	51



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Métricas do Facebook para engajamento dos atores	34
Tabela 2 – Categorias temáticas por frequência e comentários	35
Tabela 3 – Categorias temáticas por Popularidade e Comprometimento	36
Tabela 4 – Descrição de categorias com exemplos de comentários	37

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CETIC	Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação
CIHE 2030	Cidade Humana, Inteligente e Encantada 2030
CNM	Confederação Nacional de Municípios do Brasil
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
CPD	Centro de processamento de dados
EDS	Educação para o Desenvolvimento Sustentável
FLACMA	Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais
IAD	Institutional Analysis and Development Framework
IDEB	índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de desenvolvimento humano municipal
IoT	Internet of Things
IPs	Instituições participativas
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGI	President Obama's "Transparency and Open Government"
ONU	Organização das Nações Unidas
TI	Tecnologia da Informação
TICs	Tecnologias da informação e comunicação

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. METODOLOGIA.....	15
2.1 DESCRIÇÃO DOS DADOS .....	16
3. REPENSANDO A PARTICIPAÇÃO NA ERA DIGITAL.....	18
3.1 INTRODUÇÃO TEÓRICA .....	18
3.2 PARTICIPAÇÃO NA ERA DIGITAL.....	20
4. UM OLHAR SOBRE A GOVERNANÇA .....	23
4.1 DOS DADOS À GOVERNANÇA .....	24
5. ESTUDO DE CASO: MONTEIRO LOBATO.....	28
5.1 A PREFEITURA NO FACEBOOK .....	32
5.2 GRUPOS NO WHATSAPP .....	40
5.3 OUVIDORIA PÚBLICA: CENTRAL DO CIDADÃO E E-OUVE .....	46
6. IMPLICAÇÕES PARA A GOVERNANÇA: RESULTADOS DAS ENTREVISTAS .....	48
6.1 EXEMPLO EXITOSO .....	49
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	52
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	54
APÊNDICE I - QUESTIONÁRIOS DAS ENTREVISTAS.....	58

## 1. INTRODUÇÃO

O advento da internet e de ferramentas próprias da era digital tem apresentado novas possibilidades de interação entre os governantes e a sociedade civil, o que se relaciona diretamente com mais demandas por transparência e colaboração com os Governos. A era digital é caracterizada pelas camadas de infraestrutura da comunicação, software e protocolos de dados, os quais constituem o ciberespaço, a internet e as plataformas de mídias sociais (FILGUEIRAS; ALMEIDA, 2020). Nesse contexto, entender o papel e os efeitos das mídias sociais nos processos de tomada de decisão é essencial para uma boa governança.

A era dos dados demanda uma abordagem própria da governança de dados sobre instrumentos democráticos, enquanto as mídias sociais reforçam a necessidade de se repensar a participação via tecnologia (MERGEL, 2013a). O contexto político brasileiro, principalmente os de governos locais, reflete o impacto dos conglomerados das *Big Techs*<sup>1</sup> nas nossas vidas, já que a precariedade de infraestruturas digitais e o escasso orçamento público resulta na necessidade de terceirização de serviços e infraestruturas de Tecnologias da Informação (DALTRO; SANTOS, 2018). Logo, as plataformas digitais se tornam meios favoráveis para se realizar a comunicação institucional.

Resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2019) indicam que dos 5,570 municípios brasileiros, cerca de 97,7% possuem páginas na internet e 84% possuem perfis em plataformas de mídias sociais. As mais frequentes são Facebook (98,2%), Instagram (46,0%), YouTube (21,8%) e WhatsApp (16,7%). Já o principal meio de acesso da população à internet ocorre pelos dispositivos móveis (REUTERS, 2021). Sabendo dessa realidade os municípios estão adaptando conteúdos e sites para a forma mobile, entretanto somente 5,9% dos municípios disponibilizam alguma forma de aplicativo (MUNIC, 2019). Fato que reforça a importância das mídias sociais como uma das principais formas de participação online, principalmente, para fóruns, comunidades, enquetes, solicitação e acompanhamento de serviços.

A literatura de participação e governança considera importantes as iniciativas desenhadas para encorajar e aumentar a participação dos cidadãos nos espaços de decisão via ferramentas online, como aplicativos ou mídias sociais. Pesquisas ressaltaram o aumento do interesse do cidadão sobre as questões governamentais e o incentivo à participação por vias online e/ou digitais (TOMOR et al., 2019, p.14). Importante salientar ainda que para as

---

<sup>1</sup> *Big Techs* são as grandes empresas de tecnologia que dominaram o mercado nos últimos anos, geralmente localizadas no Vale do Silício. Seus principais exemplos são: Google e o Facebook.

Prefeituras brasileiras, a rapidez, a versatilidade e o baixo custo financeiro das mídias sociais são fatores essenciais para melhorar a comunicação com seus cidadãos (BONSÓN; ROYO; RATKAI, 2014; SILVA et al., 2015).

Estudos anteriores também apontaram que questões econômicas e sociais são o foco de políticas de governança no mundo digital, o que reforça a necessidade de estudos sobre governança com o foco na gestão (FILGUEIRAS; ALMEIDA, 2020). O Brasil, país de democracia recente, ainda enfrenta desafios para colocar em prática ideias da governança pública e *accountability*. Um fator sensível e que constitui um dilema do Estado frente a nova ordem econômica e social é a fragmentação de interesses econômicos e sociais no Brasil, dado a heterogeneidade do espaço e das culturais locais, o que dificulta na transparência, eficácia e eficiência nas funções alocativas e redistributivas do Estado (CAVALHEIRO; JUCHEM, 2009, p. 5).

Nos últimos anos, modelos colaborativos e participativos têm ganhado mais espaço na esfera pública como tentativa de democratizar mais a gestão. Vale destacar que os comitês multissetoriais, espaços de interação de diversos representantes de setores da sociedade em arenas deliberativas, estão se tornando referência internacionalmente (ANASTÁCIO, 2015). No que tange ao universo digital em especial, já temos um conjunto expressivo de pesquisas que analisam a participação via mídias sociais, tanto no caso do Brasil (DALTRO; SANTOS, 2018; SILVA et al., 2015), como nos Estados Unidos (MERGEL, 2010), Europa (BONSÓN et al., 2012) e Japão (GRANIER; KUDO, 2016), dentre outros países.

Embora as mídias sociais devam ser entendidas apenas no nível de participantes muito específicos, elas são ambientes legítimos de participação e comunicação institucional (OFFENHUBER, 2019). Nos últimos anos, as plataformas de mídias sociais forneceram novas métricas e dados que são explorados pela indústria. Isso ocorre, principalmente, devido a pouca legislação e conhecimento da sociedade civil. O fato é que através de protocolos e *frameworks* de trabalho, é possível para gestores o uso das informações das mídias sociais disponibilizadas pelos usuários, tais como comentários (MERGEL, 2013a). Essa iniciativa pode auxiliar em políticas centradas nas demandas do cidadão e em uma melhora significativa na comunicação com a população.

Neste ano, com a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), a governança de dados tem se tornado central nas discussões de instrumentos e estratégias de implementação de políticas públicas que são adotadas visando incentivar o uso de dados por meio de tecnologias digitais. Fato este, que consolida a importância deste estudo focado na gestão, em especial, apresentando resultados de políticas elaboradas por meio do uso de dados

oriundos das mídias sociais. O trabalho ainda pode contribuir com os apontamentos existentes dos teóricos da participação via mídias sociais já consolidados na academia.

Na próxima seção, será apresentado a metodologia utilizada juntamente com a descrição dos dados apresentados. Em seguida, foi situado o presente estudo nos debates da literatura de participação e governança, e, é apresentado os resultados. Por fim, a seção de considerações finais retoma os principais achados da análise e propõe uma agenda de pesquisa futura.

## 2. METODOLOGIA

Considerando a discussão acima, o presente estudo de caso investiga o município brasileiro de Monteiro Lobato localizado no Vale do Paraíba, São Paulo, com cerca de 4,7 mil habitantes (IBGE, 2021) a respeito do processo de elaboração de políticas públicas através de insumos de interações no Facebook e nos grupos do WhatsApp. A escolha do município deve-se ao projeto lançado pela Prefeitura, chamado "Cidade Humana, Inteligente e Encantada 2030" (CIHE 2030). O projeto implementa ações para se tornar modelo referência em cidade inteligente no Brasil ancoradas nos objetivos da Agenda 2030<sup>2</sup>, plano de ação com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas que devem orientar os países membros da Organização das Nações Unidas (ONU).

Para realizar este estudo de caso, foi feita a seguinte pergunta: como os comentários e interações na página oficial da Prefeitura podem ser utilizados como insumos para políticas públicas?

O estudo contou com a coleta dos comentários do Facebook durante os dois mandatos da ex-Prefeita Daniela De Cássia Santos Brito, responsável pelo CIHE 2030, e entrevistas semiestruturadas com dois atores-chaves da Prefeitura. Através desses dados, busca-se entender como se deram as interações dos munícipes com a Prefeitura. Também foi mapeado resultados concretos, como ações ou políticas públicas do município, relacionadas a estas interações. Assim, do ponto de vista macro é esperado investigar: i) se os comentários dos munícipes são utilizados como insumos em ações ou políticas desenvolvidas pela Prefeitura; ii) como está associado o conteúdo da Prefeitura com as interações dos munícipes; iii) qual o tipo de comentários dos munícipes.

Além disso, no nível micro, foi analisado: a) a participação e a inclusão da comunidade na elaboração de políticas de cidades inteligentes e nas tomadas de decisão do município; e, b) a usabilidade dos dados pela Prefeitura e transparência dessa relação com a população. A hipótese principal do trabalho defende que, além das mídias sociais serem fontes promissoras para aumentar a transparência e melhorar a comunicação com a população, podem ser exploradas como forma de colaboração em políticas públicas.

No que tange às dificuldades, salienta a agenda concorrida dos ex-membros da Prefeitura visto que são pessoas extremamente importantes no município. Ainda sobre as entrevistas, destaca-se a dificuldade para contatar algum membro representante ativo da Sociedade civil devido, principalmente, a demora na resposta do contato a tempo do prazo final

---

<sup>2</sup> <http://www.agenda2030.com.br/>

deste trabalho. Além da limitação de capturar as interações somente daqueles que interagem na página oficial, o que pode compreender com um público maior abrangendo turistas ou ex-moradores. Por fim, outra limitação refere-se às outras formas de participação, como o Instagram ou grupos informais da comunidade, visto que a pesquisa atentou somente à página oficial no Facebook e os recortes das entrevistas.

## **2.1 Descrição dos dados**

A pesquisa se baseia em um estudo de caso de um município com uma proposta de interação online com os cidadãos. Para a coleta e análise de dados, foram utilizados tanto métodos qualitativos quanto quantitativos. Em suma, um estudo de caso investiga um fenômeno generalizado, mas que tem suas particularidades e/ou complexidades com características intrínseco e instrumental (STAKE, 1995). Intrínseco por representar outros casos e/ou revelar um traço particular do qual a pesquisadora tem interesse, e, instrumental ao apresentar conhecimento relevante que pode ser aplicado para outros contextos semelhantes.

Para analisar a participação e colaboração da comunidade de Monteiro Lobato, a plataforma de mídia social escolhida foi o Facebook<sup>3</sup> por ser a mais antiga, criada em 2013, e somar mais de 7,3 mil fãs e 7,6 mil seguidores. No Instagram, a Prefeitura possui apenas 1,5 mil seguidores<sup>4</sup>. O período da análise considera as duas gestões de Daniela De Cássia Santos Brito, de 2012 a 2020. A coleta das publicações da Prefeitura foi realizada pela plataforma Fanpage Karma, enquanto os comentários e publicações no mural da página foram coletados manualmente entre os dias 20 de junho e 4 de julho de 2021. Os dados utilizados estão disponíveis<sup>5</sup> e dados sensíveis foram ocultados por questões de privacidade.

Posteriormente, com o objetivo de esquematizar o papel dos dados das mídias sociais nas tomadas de decisão e na elaboração de políticas públicas, foram realizadas 2 entrevistas semiestruturadas com atores-chave associados à Prefeitura Municipal de Monteiro Lobato. A primeira entrevista com a ex-prefeita, Daniela, e a segunda com um funcionário terceirizado que foi a pessoa responsável pela gestão da comunicação institucional durante os dois mandatos da ex-prefeita. As entrevistas seguiram tópicos adaptados do framework “Análise Institucional e de Desenvolvimento” (do inglês, *Institutional Analysis and Development Framework - IAD*), elaborado pela Elinor Ostrom (2011), e considerou o papel do entrevistado na tomada de

---

<sup>3</sup> Perfil oficial no Facebook. Disponível em: <<https://bit.ly/3uHg0di>>

<sup>4</sup> Perfil oficial no Instagram. Disponível em: <<https://bit.ly/3bj1i4G>>

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/3GpoCeQ>>



decisão. As entrevistas foram todas realizadas online por meio da plataforma de chamadas Jitsi entre os dias 6 e 13 de julho de 2021, gravadas e devidamente transcritas manualmente para a análise. Para cada entrevista, foi listado em um documento os principais pontos abordados.

A análise qualitativa foi realizada a partir de três classificações: i) conteúdo das publicações a partir dos resultados mais frequentes encontrados pela literatura (BONSÓN; ROYO; RATKAI, 2014); ii) classificação dos respectivos comentários com base no estudo de Ines Mergel (2013a); e, iii) lista de pontos dos entrevistados. Em um segundo momento, métricas de interação foram analisadas, em especial, curtidas e comentários. Através desse dado, foi possível observar a popularidade e o comprometimento dos usuários que interagiram na página (BONSÓN; ROYO; RATKAI, 2014). Os dados quantitativos foram interpretados utilizando o pacote pandas<sup>6</sup> da linguagem de programação Python<sup>7</sup> no Jupyter Notebook<sup>8</sup>.

A partir dos dados coletados no Facebook, dos pontos abordados pelos entrevistados e da bibliografia, foram definidos os eixos norteadores da pesquisa e os fragmentos das entrevistas a serem utilizados no estudo.

---

<sup>6</sup> <https://pandas.pydata.org/docs/>

<sup>7</sup> <https://www.python.org/>

<sup>8</sup> <https://jupyter.org/>

### **3. REPENSANDO A PARTICIPAÇÃO NA ERA DIGITAL**

#### ***3.1 Introdução teórica***

A teoria da democracia que surge em meados do século XX parte do enfrentamento de duas concepções de mundo, a liberal-democracia e a marxista, ambas derivadas de um intenso período de guerras. Nesse sentido, entende-se como democracia "uma ruptura positiva na trajetória de uma sociedade" que inclui elementos culturais da mesma (AVRITZER, L; SANTOS, B.S., 2003). Definição importante que permitiu o procedimentalismo, ou seja, proteção às condições e procedimentos democráticos, se instituisse enquanto prática social.

Habermas (1995) entende que a esfera pública é um espaço onde os indivíduos podem questionar e problematizar em público. Condição essa possível apenas devido ao princípio da deliberação, denominado de princípio D, onde "apenas são válidas aquelas normas-ações que contam com o consentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional". Para este trabalho, essa discussão torna-se essencial visto que o procedimentalismo de Habermas dispõe de uma pluralidade que exige o consentimento desses indivíduos em "processos racionais de discussão e deliberação" (AVRITZER, L; SANTOS, B.S., 2003). Logo, uma forma de exercício coletivo do poder político.

Todo esse debate que antecede a participação na era digital configura-se como o macro onde as novas formas de tecnologias se situam internamente. Entretanto, tal visão ancorada somente ao processo, em especial, somente ao arranjo institucional não satisfaz a execução da democracia participativa. Para ocorrer a efetiva participação e, posteriormente, a deliberação, além dos instrumentos exige-se atores responsáveis por mobilizar e dar maior abertura para que esses procedimentos ocorram. Em outras palavras, a efetiva participação e deliberação depende de um conjunto de fatores. Entre eles, o ambiente com normas e processos que possibilitem a abertura e atores dispostos a permitir e incentivar o exercício do direito político. No caso brasileiro, debates acerca da construção da cidadania brasileira impulsionaram visões que colaboraram para essa perspectiva.

A título de exemplificação a ordem de Marshall originada do modelo inglês observa uma sequência cronológica de surgimento dos direitos em que se inicia pelos direitos civis, depois pelos direitos políticos e por último os direitos sociais. Isso ocorreria visto que primeiro vieram os direitos civis e com base nesse houve uma reivindicação pelos direitos políticos. A participação política permitiu a eleição de operários que introduziram os direitos sociais (MARSHALL, 1996). Esse modelo, embora localizado em outro contexto, foi incorporado em diversas análises de outros países, inclusive o Brasil.

Nesse sentido, o surgimento dos direitos no Brasil teve a sequência de Marshall invertida, pois primeiro vieram os direitos sociais, implantados em um período em que os direitos políticos haviam sido suspensos e os direitos civis foram reduzidos. Posteriormente, vieram os direitos políticos em outro período ditatorial quando os órgãos representativos políticos foram transformados em peça decorativa do regime de 1964. Por último, foram concedidos os direitos civis que até hoje grande parte da população não tem acesso e vivem à margem da sociedade (CARVALHO, 2002). Essa inversão trouxe duas grandes consequências: a ênfase do direito social em detrimento dos outros, o que resultou em uma distribuição desigual, e a supervalorização daquele ator em cargo de alta confiança, em especial, o "Chefe de Estado".

Essas características, embora não eternas, ainda podem ser observadas na população brasileira. Como a concessão dos direitos se deu por modelos autoritários, a supervalorização do poder executivo coloca ênfase no governante como o ramo mais importante, o que promove a busca por governantes messiânicos e estabelece uma estadania (CARVALHO, 2002). A estadania é contrária à cidadania, pois ela estabelece a concessão de direitos de cima para baixo. Por outra perspectiva mais local, essa característica é responsável por exemplificar que instrumentos democráticos por si só não são suficientes para se ter uma democracia participativa. A ação dos atores envolvidos nesse processo é também primordial no exercício do poder público.

A literatura sobre participação institucional se consolidou à medida que conselhos e conferências de políticas públicas se espalharam pelo país, características que marcaram o período de redemocratização no Brasil (ALMEIDA, 2017). O País conta com uma ampla diversidade de práticas participativas de inclusão política da sociedade civil, como: plebiscito, conferências, audiências públicas, conselhos, comitês, ouvidorias e orçamentos participativos. Esses modelos permitem que a participação ocorra por via direta, indireta ou representativa. Essa última foi essencial para a ampliação das práticas participativas relacionadas diretamente com a consolidação das instituições participativas enquanto arenas de participação e deliberação (ANASTÁCIO, 2015).

As Instituições participativas (IPs) são, segundo Avritzer (2009), fortalecidas pelo desenho institucional, já que surgem da incorporação de formas híbridas envolvendo associações da Sociedade Civil, tais como as associações de bairro, e o Estado. Assim, operam transformando características da sociedade civil em formas de organização política (ALMEIDA, 2013). Nesse sentido, o Brasil tem como característica uma participação marcada

por um repertório de ação coletiva com o surgimento e inserção de atores com origem de associações internas na sociedade, como essas associações de bairro.

### ***3.2 Participação na era digital***

A palavra participação teve sua ascensão a partir dos anos 60 nos Estados Unidos com os movimentos sociais, em especial, os estudantis e grupos minoritários que exigiam uma efetiva prática de seus direitos (PATEMAN, 1992). Com o surgimento da internet em 1 de janeiro de 1983 e, posteriormente, em 1988, a permissão do tráfego comercial na mesma, novas movimentações e iniciativas ganharam espaço no debate sobre participação. Dentre elas, a noção de “Governo 2.0”, ação compartilhada e colaborativa entre governo e sociedade.

É preciso compreender que o ciberespaço, a internet e as plataformas de mídias sociais são arranjos tecnológicos que se configuram como um novo espaço para executar atividades cotidianas de diversos níveis de alcance, tais como, compartilhar informações e atingir determinados ou novos públicos. Benkler (2000) destaca que o ciberespaço é composto pela infraestrutura física, a gestão e o conteúdo. Abordagem interessante ao considerar que o mundo digital está carregado de conhecimentos e informações que possuem valores agregadores onde em contexto político podem direto ou indiretamente ser insumos para governar.

Estudos anteriores (CAVALHEIRO; JUCHEM, 2009) verificaram mudanças no papel do Estado de imperativo e provedor para uma postura mais consensual e relacional com o advento das ferramentas digitais e da internet, também chamadas de Tecnologias da informação e comunicação (TICs). Dennis Linders (2012) destaca três tipos de governos. O primeiro chamado de *Citizen Sourcing* possui uma abordagem de "cidadãos para governo" e é entendido pelo aumento da eficiência governamental através do uso das informações disponibilizadas pelos cidadãos, como por exemplo, feedbacks e comentários. O segundo é *Government as a platform*, perspectiva governo para cidadãos, com destaque para a digitalização dos serviços públicos, governo aberto e o uso das informações pela sociedade civil disponibilizadas pelo governo. Por último, *Do it yourself government*, que possui características de ser do cidadão para cidadão, ou seja, maior autonomia da comunidade. Esse tipo explora a capacidade de auto-organização da população transferindo algumas responsabilidades do Estado para a Sociedade Civil. Assim, surgem formas alternativas de governança como conselhos de vizinhanças ou plataformas de serviços do terceiro setor.

No Brasil, os dois primeiros modelos de Governo elaborados por Dennis Linders (2012) registraram grandes avanços, como o surgimento de iniciativas para um governo aberto,

transparente e colaborativo, como Governo 2.0 e digital (FILGUEIRAS, 2016). O maior exemplo foi a construção do primeiro portal brasileiro de dados abertos<sup>9</sup>. De forma geral, o desenvolvimento das TICs possibilitou que os governos realizassem suas tarefas de maneira mais eficaz e eficiente. Uma vez que também possibilitaram novas formas de comunicação, consulta e diálogo das organizações públicas com os cidadãos (PEREIRA et al., 2017, pg.7).

Com essa nova perspectiva inovadora, foram necessárias outras abordagens institucionais que explorassem novos mecanismos oriundos, principalmente, da internet. Tem sido verificado a apropriação desses meios para novas formas de organização, devido às novas ferramentas e métricas serem capazes de auxiliar não só a indústria, mas os governos também, ainda que com possíveis implicações para privacidade (FILGUEIRAS; ALMEIDA, 2020; GARCÍA et al., 2014). Dentre essas formas, destaque para as plataformas de mídias sociais, como o Facebook e Instagram. Em 2020, as mídias sociais foram as principais fontes de informação, sendo o Facebook a mais utilizada para esse propósito, cerca de 54% dos usuários (REUTERS, 2020).

Mídias sociais são definidas como aplicações da internet que permitem o acesso, a criação ou a troca de conteúdos (KAPLAN; HAENLEIN, 2010). Tal ferramenta permite, portanto, novas percepções, maior distribuição do poder e imposição de novas regras para as tomadas de decisões, o que está diretamente relacionado com a comunidade está se tornando mais engajada, atenta à formulação de políticas públicas e a tomada de decisão online e/ou offline (MEIJER, 2018, p. 199).

Neste contexto, o ato de governar deve promover ações coletivas capazes de incluir regras e padrões de comportamento dos atores nas arenas digitais (FILGUEIRAS; ALMEIDA, 2020). Em outras palavras, que estejam de acordo com as novas formas de expressão com respeito à liberdade. Portanto, para os governantes, essas novas formas de interação social podem colaborar para o alcance de sua audiência e no engajamento da comunidade. Fatores essenciais para melhorar a comunicação, satisfação e transparência (MERGEL, 2013b).

É importante salientar que as mídias sociais estão inseridas em um contexto específico no Brasil. TIC Domicílios 2019 afirma que cerca de 20% da população brasileira não possui acesso à internet e que a faixa etária que mais utiliza a internet está entre 9 e 17 anos (CGI.BR, 2020). Assim, é importante destacar que embora as mídias sociais gerem um ambiente legível, devem ser entendidas apenas no nível de participantes muito específicos, um recorte populacional dado ao universo dos membros da comunidade (OFFENHUBER, 2019). Por outro

---

<sup>9</sup> Disponível em: < <https://dados.gov.br/> >

lado, ainda é imensurável os desdobramentos e as influências da informação compartilhada em tais plataformas, em especial, sua força política e o impulsionamento de ações na realidade.

#### 4. UM OLHAR SOBRE A GOVERNANÇA

Na década de 70, surge a governabilidade enquanto categoria sociológica para analisar a capacidade governativa dos sistemas políticos de países capitalistas. A princípio, o conceito esteve associado exclusivamente ao exercício da autoridade política, ou seja, a legitimidade do governante em exercer o poder e as condições que determinam seu ambiente de exercício, seja de maior ou menor eficácia (CAVALHEIRO; JUCHEM, 2009, p. 5). A partir disso, a governança surge para qualificar o modo de uso dessa autoridade. Em outras palavras, investiga o sistema que engloba a totalidade da organização institucional, por exemplo, regras e agentes.

A governança é melhor compreendida sob o olhar das instituições do que sobre os pensamentos e comportamentos dos indivíduos. Segundo Michael J. Madison (2020), instituições são padrões de comportamentos coordenados dos indivíduos e de organizações que podem não estar associadas ao Estado. Em suma, a instituição é o conjunto de normas compartilhadas e entendidas nas ações dos indivíduos. Portanto, podemos concluir que a governança é “um arranjo organizacional em um contexto de gramática institucional” (OSTROM, 2010). Governança são indivíduos trabalhando juntos para formar grupos que resolvam os problemas (MADISON, 2020).

Em outras palavras, a governança é um fenômeno mais amplo que o governo. Ela abrange as instituições governamentais, incluindo também os mecanismos informais e de caráter não-governamental. Dessa maneira, fazem com que as pessoas e as organizações dentro de um campo de atuação possuam uma conduta determinada satisfazendo suas necessidades e respondendo as suas demandas (ROSENAU, 2000, p. 15-16).

Uma perspectiva mais ampla também permite considerar a governança como a capacidade do Estado de inserir a sociedade de forma mais aberta, abrangendo mercados e redes sociais, hierarquias e associações como formas alternativas e além do plano institucional (CAVALHEIRO; JUCHEM, 2009). Nos últimos anos, novos conceitos surgiram associados à governança. Entre eles, dois serão de extrema importância para esse trabalho: governança inteligente (do inglês, *smart governance*) e governança de dados (do inglês, *data governance*).

No contexto das cidades inteligentes, como o estudo de caso dessa pesquisa, a governança inteligente é uma questão fundamental. Entende-se como governança inteligente, o envolvimento das várias partes interessadas na tomada de decisões e nos serviços públicos em um ambiente mais colaborativo (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015). Essa mediação pode ocorrer através das novas tecnologias e ferramentas digitais, ou seja, mídia social (BRACCINI; FEDERICI; SÆBØ, 2016). Sua abordagem considera o contexto político, a

democracia, a inovação, os estilos de administração, o alcance e o uso da Internet na sociedade. Além de fatores como a topografia da cidade e a coesão social. Todos esses fatores influenciam no papel dos governos e dos cidadãos, bem como o uso dessas tecnologias (TOMOR et al., 2019).

Para além da inclusão da comunidade por meio da governança inteligente e a transparência para os governos, a infraestrutura e o volume de dados produzidos pela comunidade também podem ser ferramentas na governança e na elaboração de políticas públicas centradas nas demandas da comunidade (MERGEL, 2010). A penetração da população nos espaços digitais também aumenta as demandas sobre dados, informações e medidas por várias partes interessadas (TOMOR et al., 2019). Fato que reforça a importância atribuída à governança de dados na era digital. Algo que será melhor abordado na próxima seção.

#### ***4.1 Dos dados à governança***

Para uma governança colaborativa é essencial a relevância e a proteção dos dados compartilhados. Segundo Michael J. Madison (2020), o valor dos dados está quase sempre na sua aplicabilidade após o compartilhamento. Isso ocorre porque os dados são contextualizados e podem ser definidos por eles mesmos ou por algo a mais. Em outras palavras, eles podem apontar soluções por eles mesmos ou podem estar associados com outras fontes de informação. Além disso, dados podem estar "crus", sem processamento, ou já processados e analisados.

Com a era digital, o volume de informações que são produzidas diariamente cresceu exponencialmente. Dados se tornaram ainda mais essenciais para a formulação de políticas públicas efetivas e para o ato de governar. Dados são "*common-pool resources*" ou como parte dos autores de governança de dados chamam, só *commons*. Tal conceito foi elaborado por Elinor Ostrom (2011) ao verificar que os dados possuem características públicas e privadas, onde seu uso é cercado de conflito de interesse e se utilizado de maneira equivocada pode trazer consequências para um grupo em específico e/ou todos. Esses *commons* devem estar disponíveis para todos consumir, ainda que o acesso se dê através de um alto custo. Portanto, podem ser apropriados e utilizados para benefício de toda a sociedade (FILGUEIRAS; ALMEIDA, 2020).

Importante destacar que *commons* não estão associados com o livre acesso por si só. A literatura defende que os *commons* devem estar associados com algum tipo de perspectiva de nível de sistema, o que não precisa ser uma lei (MADISON, 2020). Na verdade, comumente ocorre via *frameworks* de trabalho, ou seja, conjunto de elementos e perguntas que orientam



uma análise. Dessa forma, é dada legitimidade e segurança para os indivíduos e grupos de trabalho resolverem problemas de ação coletiva em um modelo de autogovernança e colaborativo (CONTIPELLI, 2020). Essa é a principal característica que implica na impossibilidade traduzir o termo *commons* para “bem comum” e, por isso, o trabalho utilizou a palavra *commons*.

Nesse sentido, *commons* são compreendidos em um arranjo muito mais amplo que “bem comum” (CRUZ, 2017). A teoria econômica dominante distingue os bens a partir dos preceitos de rivalidade e exclusividade. O primeiro refere-se quando o uso individual de um recurso reduz a quantidade disponível para os outros indivíduos, já o segundo remete a restrição do acesso ao recurso. De acordo com essa lógica, pode se dividir os bens entre privados, que são rivais e exclusivos; públicos, não-rivais e não-exclusivos; e, mistos, não-exclusivos, mas rivais, como é o caso dos *commons* (DARDOT; LAVAL, 2015).

No que tange aos *Frameworks* utilizados para analisar os *commons*, os mais comuns e relevantes são o da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que estabelece parâmetros para os países, valor público para a sociedade e uma arquitetura (estrutura e regras)<sup>10</sup> e o *IAD Framework* de Elinor Ostrom (2011), sendo o último essencial para a execução deste trabalho. Elinor Ostrom (2011) ao analisar comunidades locais, que sobrevivam de recursos naturais, observou que existia modelos de governança do *commons* onde a própria sociedade estabelecia as regras e os parâmetros de controle do uso desses recursos.

Uma de suas principais contribuições ao tratar dessa questão distributiva e redistributiva foi o *IAD framework*, utilizado para mostrar como os problemas institucionais são problemas de ação coletiva (OSTROM, 2011). O *IAD Framework* realiza uma análise institucional investigando não só as normas formais e informais construídas, bem como a atuação dos atores e os problemas sociais envolvidos. A teoria institucional não apresenta o comportamento humano idiossincrático e autônomo (FILGUEIRAS; SILVA, 2021). Logo, a abordagem da análise institucional considera a ação coletiva composta das regras, papéis dos atores e o meio cuja ação é executada.

*IAD Framework* é um mapa conceitual de várias camadas, sendo a principal delas a situação de ação, que são espaços sociais onde indivíduos interagem, fazem trocas de bens e serviço, resolvem problemas e interagem. Além disso, a análise pode ainda ter mais duas etapas cujo esforço investiga a estrutura inicial, tais como os fatores que afetam a estrutura da situação,

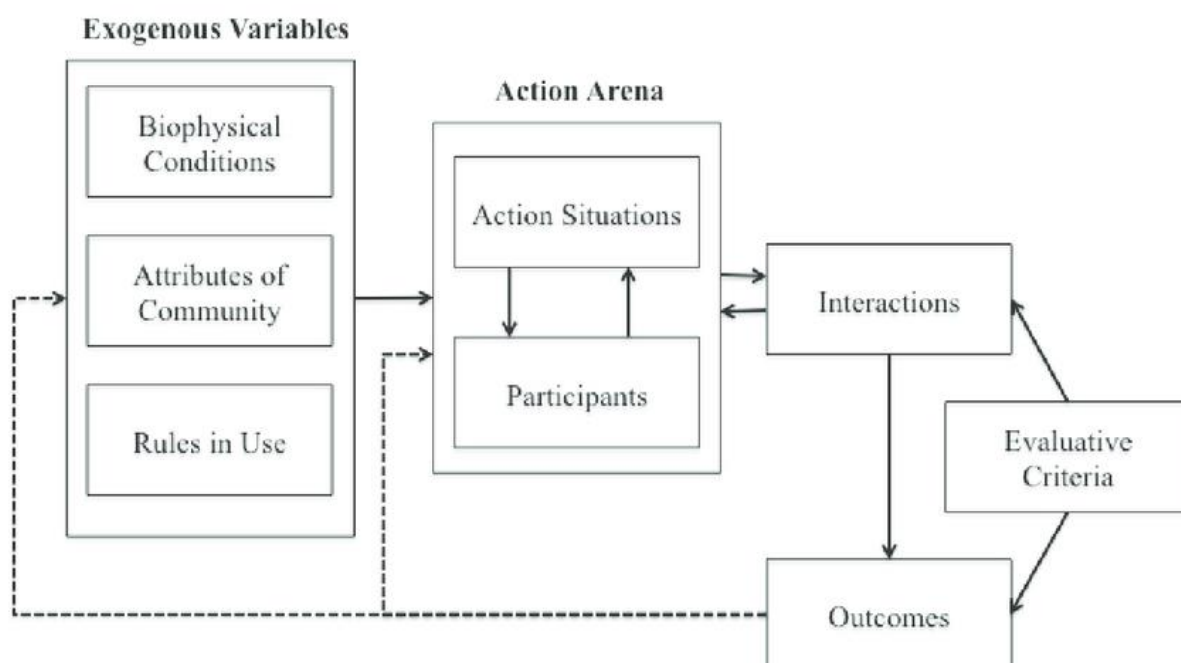
---

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://www.oecd.org/going-digital/framework/>>

em especial, a territorialidade, as regras e os papéis dos atores. E, por último, pela ótica de como os resultados de um momento anterior afetam as percepções e estratégias ao longo do tempo.

Para o presente trabalho, partimos do pressuposto que dados de mídias sociais são *digital commons*, categoria utilizada para referenciar os *commons* originados na era digital (FILGUEIRAS; ALMEIDA, 2020). Ao aplicar o *IAD Framework* sobre esse cenário, observa-se que a arena digital pode ser a situação de ação desses atores, cujos padrões de interação, ou seja, que afetam a estrutura da situação, são as próprias interações com a Prefeitura no sentido que permitam ampliar o engajamento e a colaboração da comunidade incentivando a criação de mecanismos próprios para participar da tomada de decisão.

**Figura 1 – IAD Framework**



Fonte: Ostrom, 2011

O esquema apresentado acima ilustra o *IAD Framework*. Esse modelo tem sido bastante utilizado na literatura para tratar dos problemas de uso e compartilhamento de dados, em especial, aquelas associadas com a "Tragédia dos comuns" - situação em que ocorre o esgotamento de um recurso ou a superexploração devido aos indivíduos agindo em prol de si e não do coletivo. Importante salientar que a estrutura do *IAD Framework* não é precisamente um modelo teórico ou uma teoria acabada, sendo adaptada conforme as necessidades de cada estudioso (FILGUEIRAS; SILVA, 2021). Em linhas gerais, ele exige formas de cooperação

para superar dilemas da ação coletiva (FILGUEIRAS; ALMEIDA, 2020) e requerem soluções institucionais capazes de superar a “tragédias dos comuns” (OSTROM, 2010).

Partindo dessa perspectiva dos *commons*, a governança de dados deve ser compreendida como um tipo de "governança institucional" com o foco na governança do conhecimento comum (do inglês, *knowledge commons governance*). Assim, governança de dados se relaciona com grupos sociais trabalhando de forma estruturada sobre os dados que são compartilhados (MADISON, 2020). Entende-se como governança de dados, a elaboração de regras para a organização e implementação de políticas de dados que fortaleçam o processo decisório e a *accountability* de forma segura e através de um marco regulatório (BENFELDT, 2017), como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) que entrou em vigor em 2021.

O Brasil carece de infraestrutura digital e arquiteturas de dados. Segundo a pesquisa TIC Governo Eletrônico 2019, somente 35% dos órgãos estaduais possuem e-mail, 18% software de escritório, 24% armazenamento de arquivos ou banco de dados e 19% capacidade de processamento (NIC.BR, 2020). Dadas tais condições, verifica-se ainda uma situação emergencial e desconhecida da Governança de Dados no país. Lupi (2019) elucida que muitos lugares ainda não conseguem assimilar as diferenças significativas entre a governança de dados e a governança de TI, o que resulta por uma visão dos dados enquanto propriedade de uma instituição ou empresa investindo no processamento e muito pouco no compartilhamento e o acesso por outros possíveis atores sociais.

Outra abordagem possível para o uso dos dados para a governança foi explorada no conceito de Datapolis, desenvolvido por Meijer (2018, p. 196), que se refere ao conjunto de relações entre a comunidade e as infraestruturas de dados urbanos. Segundo o autor, os dados que possibilitam a participação condicionam as relações e interações presentes em uma comunidade ao incorporar seus valores. Assim, verifica-se a possibilidade do uso dos dados de mídias sociais por governos como ferramentas políticas para governar as interações na comunidade.

## 5. ESTUDO DE CASO: MONTEIRO LOBATO

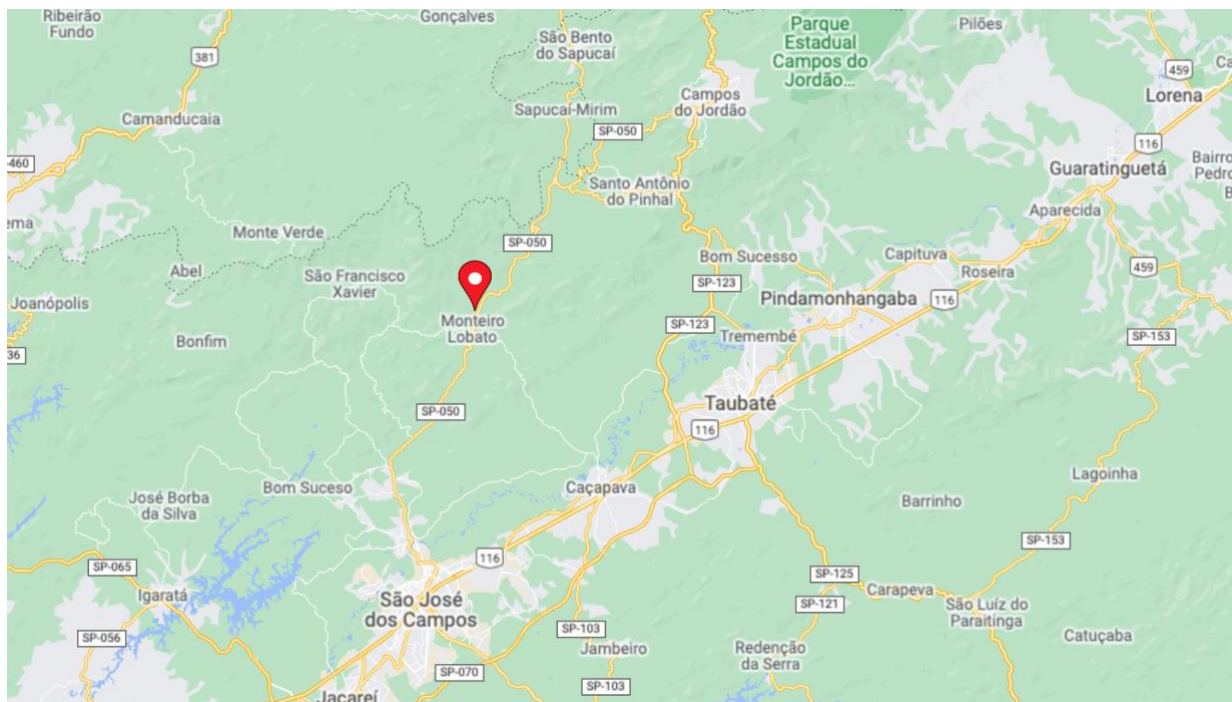
Monteiro Lobato é um município brasileiro localizado no Vale do Paraíba, São Paulo, com 332,742 km<sup>2</sup>. Possui como limites Sapucaí-Mirim (MG) a norte, Santo Antônio do Pinhal a nordeste, Tremembé, Taubaté e Caçapava a sudeste e São José dos Campos a oeste. Assim como a maioria dos municípios brasileiros, Monteiro Lobato é um pequeno município. Entretanto compõe apenas 64,2% das municipalidades com até 5000 habitantes que possuem perfis nas plataformas digitais e atualizavam tais conteúdos ao menos uma vez por semana. Ainda possui um centro de processamento de dados (CPD), frequência diária no Facebook e ações de inclusão digital. Fatores incomuns no cenário brasileiro de pequenos municípios (MUNIC, 2019).

De forma geral, o município apresenta bons índices, em especial, o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) com 0,710 (IBGE, 2019) e o índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) com 5,9 (INEP, 2019). Em relação a estrutura do município, em 2019, 50,4% de domicílios possuíam esgotamento sanitário adequado, 93,5% de domicílios urbanos estavam em vias públicas com arborização e 47,7% em vias públicas com infraestrutura adequada (IBGE, 2019).

O surgimento do município está ligado à história da economia local, que centralizava inúmeras e produtivas fazendas de café. Segundo o Plano de Mobilidade Urbana de Monteiro Lobato (PMMU-ML, 2019), o município anteriormente já foi chamado de: Freguesia das Estacas, Freguesia de Nossa Senhora do Bonsucesso do Buquira, Vila das Palmeiras do Buquira e Vila do Buquira. Ascendeu à condição de Vila somente em 26 de abril de 1880 e, à condição de cidade, em 19 de dezembro de 1900 após a lei estadual.

No ano de 1934, foi incorporada ao município de São José dos Campos, emancipando-se somente em 1948. No mesmo ano, foi rebatizado com o nome do escritor paulista João Bento Monteiro Lobato, cuja avó possuía uma fazenda na região, chamada de Fazenda do Visconde. Posteriormente, o local ficou conhecido por ser onde o escritor também começou sua carreira literária. Apesar de se tornar centro de atração de indústrias, Monteiro Lobato manteve características urbanas mais relacionadas com as atividades econômicas da região, por exemplo, turismo, agricultura, e pecuária, notadamente a leiteira.

**Figura 2 – Monteiro lobato no mapa**



Fonte: Google Maps

Em meados de 2017, o município ficou conhecido pelo projeto "Cidade Humana, Inteligente e Encantada 2030" (CIHE 2030). O projeto foi financiado pelo Governo de São Paulo, por meio da Secretaria de Inovação e Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, sendo piloto de cidade inteligente do Estado de São Paulo para municípios com menos de 10 mil habitantes. Além disso, conta com a lei de inovação para trazer uma metodologia inovadora e replicável aos demais municípios.

Entende-se que cidades inteligentes são esforços coletivos para a resolução de problemas por meio das tecnologias (CAIRD; HALLETT, 2019, p. 188). Entre as características principais estão: integração das infraestruturas e tecnologias de TICs, enfoque no desenvolvimento do capital humano e *big data*<sup>11</sup>. Logo, cidades inteligentes são produtos político-administrativos (MEIJER, 2018). Para países em desenvolvimento, como o Brasil, aumentar a qualidade de vida sob uma agenda de cidade inteligente é crucial, já que se verifica a deterioração da infraestrutura e dos serviços públicos essenciais, e a limitação dos recursos dado o crescimento exponencial das populações urbanas (TAN; TAEIHAGH, 2020).

O projeto para se tornar uma cidade inteligente busca inserir as pessoas ativas no processo de construção e vivência local. Assim, a cidade é composta por pessoas reais e para

<sup>11</sup> *Big Data* refere-se aos grandes conjuntos de dados que precisam ser processados e armazenados. É conhecido pelos 3 Vs: velocidade, volume e variedade.

peças reais. O processo se dá a partir da preparação ao contexto digital onde as tecnologias são inseridas gradativamente e observa-se uma curva de aprendizado. Cidades inteligentes não possuem padrão, tamanho ou maturidade (ZYGIARIS, 2013; CAIRD; HALLETT, 2019). O plano de elaboração deve partir de uma abordagem de cima para baixo envolvendo atores locais dentro de um modelo híbrido com a participação da comunidade. Assim, para se atingir a "inteligência" deve-se iniciar pelo aspecto "cidade" (ZYGIARIS, 2013, p. 219 - 2020).

Inicialmente o projeto CIHE 2030 parte de uma necessidade de reestruturação da Prefeitura buscando maior transparência e engajamento com a comunidade, com a elaboração de um projeto de governança de dados e de conectividade. CIHE 2030 é um plano maior, cujo interior se divide em planos estratégicos para cada área da Prefeitura, entre eles o engajamento da população e a ampliação da participação. Assim como muitos projetos de cidades inteligentes, o marco teórico que guia é apoiado em agendas para o desenvolvimento sustentável (ZYGIARIS, 2013). No caso: 1) Agenda 2030 das Nações Unidas, representada pelos objetivos de Desenvolvimento Sustentável; 2) competências e objetivos do UNESCO para a Educação para o Desenvolvimento Sustentável (EDS para ODS); e, 3) Ecossistema de inovação tecnológica que permeia o conceito de Cidades Inteligentes.

**Figura 3 - Ícones ODS**

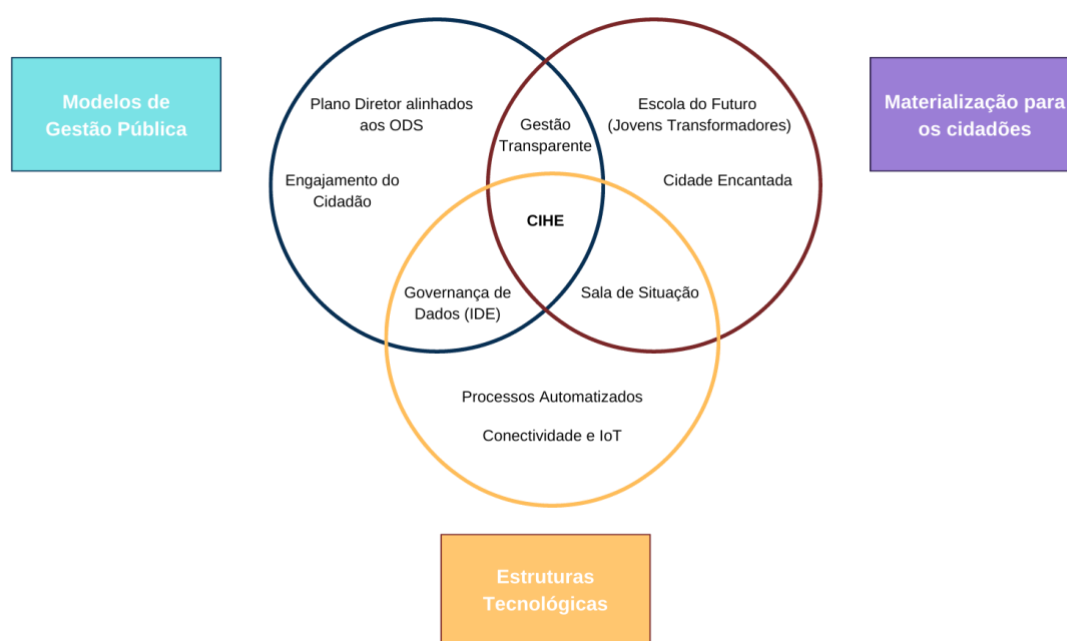


Fonte: ONU Brasil, 2015.

O projeto CIHE 2030 busca compreender como cada uma dessas temáticas podem ser adaptadas para o contexto municipal partindo da ideia de que o “todo é mais do que a soma das partes” (BRITO; MONTEIRO; ROMANO; ROMANO, 2020). Para ocorrer a implementação,

outros projetos menores foram desenvolvidos: Plano Diretor alinhado aos ODS; Plano Diretor de TI; Projeto de Governança de dados e cadastro social; Projeto Sala de Situação; Projeto Conectividade e IoT; Projeto Cidade Encantada; Projeto Escola do Futuro; e Projeto de Transparência e Engajamento da Comunidade. Além disso, foi elaborado um mapeamento dos Indicadores municipais considerando os 17 ODS e suas 169 metas que devem ser alcançadas até 2030<sup>12</sup>. Os projetos levaram em consideração o desejo dos agentes locais, quanto a viabilidade econômica, ambiental e a praticabilidade de sua implantação.

**Figura 4 – Diagrama do Projeto CIHE 2030**



*Fonte: Conselho Regional de Administração de São Paulo*

A população esteve envolvida na fase de diagnóstico e na formulação dos planos estratégicos. Para tanto, foram realizadas audiências públicas e criado comitês municipais conforme apontado na entrevista com Daniela.

"A primeira vez que fizemos audiência pública sobre esse projeto, que era basicamente fazer um plano de negócio para Prefeitura, não foi entendido pela comunidade, muito menos pelos vereadores. Posteriormente, cada plano que estava dentro do projeto cidade inteligente tinha audiências públicas e tinham o comitê gestor. Então as pessoas acabavam tendo acesso e conhecimento do programa através desses conselhos e comitês."

<sup>12</sup> Slide de apresentação do projeto CIHE 2030. Disponível em: <<https://bit.ly/2XPFTwA>>

Recentemente, Monteiro Lobato tem sido reconhecida nacional e internacionalmente pelo projeto. Dentre os prêmios recebidos relativos a estas políticas, foi finalista no: Prêmio MuniCiência – Municípios Inovadores, ciclo 2019-2020<sup>13</sup>; Prêmio Inovacidade<sup>14</sup>; e, Prêmio ao Bom Governo Municipal, na categoria Cidade Inteligente, da XII Cúpula Hemisférica de Prefeitos e Governos Locais organizado pela Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA)<sup>15</sup>. O projeto foi desenvolvido e implementado no segundo mandato da ex-Prefeita Daniela de Cássia Santos Brito. Hoje, no Conselho de Representantes Regionais na região sudeste da Confederação Nacional de Municípios do Brasil (CNM). Posteriormente foi assumida pelo atual prefeito Edmar Araújo.

A presente pesquisa buscou atentar-se à participação da população nas mídias sócias e seus desdobramentos para a Prefeitura. Nos últimos anos com o advento das ferramentas digitais e da Internet, verificou-se fortes influências desse contexto no comportamento dos cidadãos, conforme já apresentado pela revisão da literatura. Nesse sentido, quatro iniciativas merecem destaque: a página oficial da Prefeitura no Facebook, a dinâmica de criação dos grupos no WhatsApp, e, a ouvidoria pública e digital - Central Cidadão e o Aplicativo E-Ouve.

### **5.1 A Prefeitura no Facebook**

A página oficial da Prefeitura de Monteiro Lobato no Facebook foi criada no dia 18 de janeiro de 2013, segundo ano do primeiro mandato da gestão de Daniela e crescimento significativo do uso da plataforma no Brasil (CESARINO, 2020). Apontamentos das entrevistas reforçam que desde criação, a página tem sido um dos principais meios de comunicação oficial dos cidadãos com a Prefeitura, além de ser um portal para dissipar informações provenientes do site oficial, por ter um público adulto maior do que os outros canais, como o Instagram.

Apesar das limitações, como o recorte do público, a página ainda desempenha importantes funções para a Prefeitura, visto que as plataformas de mídias sociais, como o Facebook, permitem uma interação bilateral entre a Prefeitura e os cidadãos. Tais interações constroem uma relação de confiança, onde os cidadãos demonstram certos tipos de comportamento ou demandas que podem influenciar diretamente ou indiretamente as ações da Prefeitura, já que a mesma consegue interagir, absorver ideias e melhor compreender a opinião do público sobre determinadas temáticas.

---

<sup>13</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/3fdCrR1>>

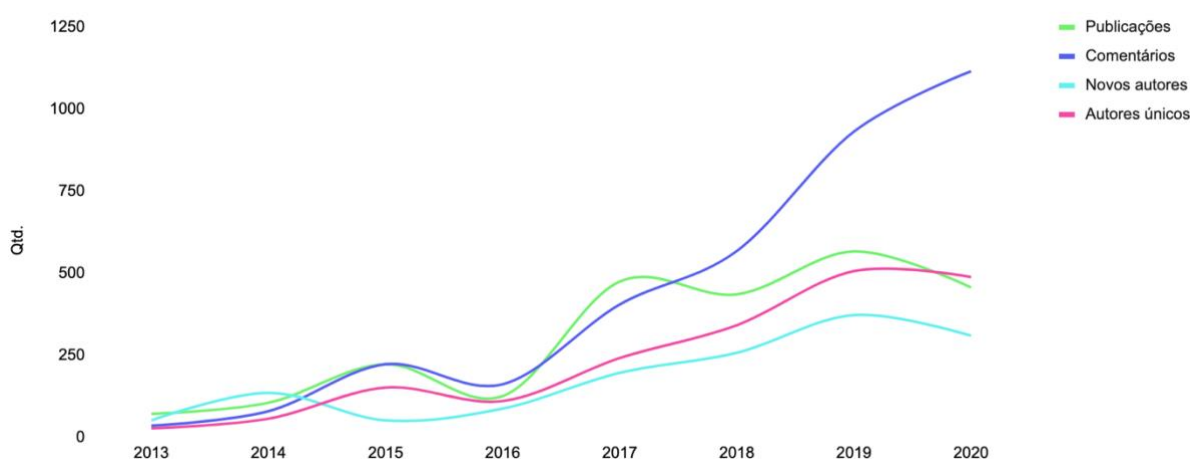
<sup>14</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/3eyZ5nQ>>

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/33wlyLS>>



Durante o período analisado, foram publicadas 2462 postagens que, juntas, totalizaram 79199 interações - sendo 3522 comentários e 73627 curtidas. No gráfico abaixo, é possível observar o crescimento da página ao longo da gestão comparando a quantidade de publicações, comentários, novos autores e autores únicos responsáveis pelos volumes de comentários. Em meados de 2016 e 2017, houve um aumento significativo na quantidade de publicações, época de implementação do programa CIHE 2030. Data também de maior engajamento dos usuários, embora a população tenha interagido com as publicações e crescido o número de novos autores durante todo o período.

**Figura 5 – gráfico de crescimento da página ao longo dos dois mandatos**



*Fonte: pesquisa*

Em "Métricas do Facebook para engajamento dos atores", Bonsón et al. (2014) constroem duas métricas relevantes para esse estudo: Popularidade e Comprometimento. A primeira é a média de curtidas por publicação a cada 1000 fãs, métrica capaz de averiguar a repercussão de um assunto entre os munícipes pelas curtidas. A Popularidade se relaciona com a facilidade e a rapidez em pressionar o botão "curtir" em detrimento de outras métricas, como os comentários ou compartilhamentos (BONSÓN; RATKAI, 2013). Nesse mesmo sentido, o Comprometimento é média de comentários por publicação a cada 1000 fãs, métrica capaz de averiguar a repercussão de um assunto entre os munícipes pelos comentários. Dado a rapidez de outras métricas, como a curtida, o ato de comentar é um dos mais demorados e dispendiosos para o usuário. De forma geral, as taxas de popularidade são altas, o que significa que 99,3% das publicações obtiveram interações. Entretanto, a taxa de comprometimento ainda é mediana. Fato reforçado por 46,3% das publicações registrarem comentários, menos da metade do volume total de publicações.

**Tabela 1 - Métricas do Facebook para engajamento dos atores**

<b>Popularidade</b>	P1	Número de publicações curtidas/Total de publicações	Porcentagem de publicações que foram curtidas
	P2	Total de curtidas/Total de publicações	Média de curtidas por publicação
	P3	$(P2/\text{Número de fãs}) \times 1000$	Média de curtidas por publicação a cada 1000 fãs
<b>Comprometimento</b>	C1	Número de publicações comentadas/Total de publicações	Porcentagem de publicações que foram comentadas
	C2	Total de comentários/Total de publicações	Média de comentários por publicação
	C3	$(C2/\text{Número de fãs}) \times 1000$	Média de comentários por publicação a cada 1000 fãs

Fonte: BONSÓN; ROYO; RATKAI, 2014.

Para tangibilizar o que as métricas apresentaram, foi analisado mais profundamente as publicações com interações concretas, ou seja, comentários. Assim, o escopo da nossa análise considera uma amostra de 1141 publicações, que somaram, juntas, 3522 comentários. Conforme já apontado pela literatura sobre mídias sociais, páginas em plataformas digitais têm sido utilizadas como formas efetivas de comunicação direta e de baixo-custo para a gestão. Partindo disso, Bonsón (2014) realizou um estudo que averiguou o impacto da mídia e dos tipos de conteúdo nas páginas do Facebook de governos locais da Europa Ocidental. Para tanto, eles optaram por utilizar uma lista com 16 categorias mais frequentes publicadas por governos locais que também foram exploradas neste estudo. São elas:

- Atenção ao cidadão (homenagens e notas de pesar)
- Atividades culturais e esportivas
- Educação
- Geração de emprego
- Meio Ambiente
- Moradia
- Obras públicas e planejamento urbano
- Outros
- Participação cidadã (enquetes, chamamentos para reuniões públicas e conselho etc.)
- Questões de governança (reuniões, agenda, envio de propostas, decretos etc.)

- Reporte financeiro
- Saúde
- Segurança pública
- Serviço social
- Transporte público
- Turismo

A página de Monteiro Lobato apresentou resultados diferentes do estudo de Bonsón et al. (2014), o que pode estar relacionado com a Pandemia da Covid-19. No ano de 2020, início do espalhamento do vírus no Brasil<sup>16</sup>, observou-se aumento na quantidade publicações e comentários, devido aos boletins de atualização de casos e informativos da Covid-19. No estudo sobre a Europa, verificou-se que as categorias "Atividades culturais e esportivas", "Obras públicas e planejamento urbano" e "Turismo" foram as com maior quantidade de publicações, embora não coincidisse com as de maior interesse da comunidade, como "Transporte público" e "Moradia". Em Monteiro Lobato, essas categorias também registraram volumes significativos. Entretanto, "Questões de governança" (14,20%) e "Saúde" (9,20%) também estiveram entre as principais devido a crise sanitária da Covid-19 com a emissão de boletim de saúde e decretos de isolamento social.

**Tabela 2 – Categorias temáticas por frequência e comentários**

<b>Categorias</b>	<b>Qtd. Publicações</b>	<b>Qtd. comentários</b>
Atividades culturais e esportivas	34,36% (392)	25,81% (909)
Questões de governança	14,20% (162)	16,95% (597)
Saúde	9,20% (105)	11,44% (403)
Geração de emprego	8,15% (93)	4,06% (143)
Obras públicas e planejamento urbano	8,06% (92)	13,52% (476)
Educação	3,68% (42)	2,16% (76)
Meio ambiente	3,42% (39)	2,50% (88)
Outros	3,24% (37)	3,32% (117)
Turismo	3,16% (36)	5,51% (194)
Participação cidadão	3,16% (36)	3,44% (121)
Atenção ao cidadão	3,16% (36)	4,94% (174)
Serviço social	2,72% (31)	1,76% (62)
Reporte financeiro	1,58% (18)	1,93% (68)
Transporte público	1,05% (12)	1,28% (45)

<sup>16</sup> Disponível em: < <https://bit.ly/3baJHMO> >

Segurança pública	0,53% (6)	0,94% (33)
Moradia	0,35% (4)	0,45% (16)
<b>Total</b>	<b>100% (1141)</b>	<b>100% (3522)</b>

Fonte: pesquisa

Assim como na Europa, em Monteiro Lobato, as publicações com o maior volume de curtidas por publicações, e, conseqüentemente, maior popularidade, não foram as categorias mais publicadas pela Prefeitura, com exceção de "Saúde". Já aquelas com maior volume de comentários, conseqüentemente, maior comprometimento estiveram entre as de maior publicação por parte da Prefeitura.

**Tabela 3 – Categorias temáticas por Popularidade e Comprometimento**

<b>Categorias</b>	<b>Popularidade</b>	<b>Comprometimento</b>
Atenção ao cidadão	12,97	0,04
Segurança pública	9,45	0,01
Turismo	8,87	0,05
Reporte financeiro	7,81	0,02
Obras públicas e planejamento urbano	7,24	0,11
Saúde	7,09	0,10
Atividades culturais e esportivas	6,53	0,22
Outros	6,06	0,03
Transporte público	5,98	0,01
Serviço social	4,97	0,01
Moradia	4,93	0,00
Questões de governança	4,65	0,14
Educação	4,34	0,02
Participação cidadão	4,17	0,03
Meio ambiente	3,85	0,02
Geração de emprego	3,46	0,03

Fonte: pesquisa

Esses resultados elucidam que a página no Facebook não correspondia em quantidade de publicações às duas categorias de maior popularidade da comunidade: "Atenção ao cidadão" e "Segurança pública". Entretanto, a categoria "Atividades culturais e esportivas" registrou o melhor valor de comprometimento, assim como o volume de publicações e comentários. Fato que se relaciona com o interesse da comunidade no aspecto temático e cultural da cidade, conforme desenvolvido pelo CIHE 2030.

Ines Mergel (2013a) desenvolveu uma abordagem para mensurar o impacto das mídias sociais no setor público. As categorias foram desenvolvidas a partir de "President Obama's Transparency and Open Government" (OGI) que considera os três princípios do governo aberto: participação, colaboração e transparência. A primeira trata-se de iniciativas que aumentem a participação e possibilitem que o governo colha feedbacks para a ação política. O segundo, aspecto mais difícil no formato online, demanda que além do feedback promova ações e oportunidades para cooperação como ideias inovadoras ancoradas na missão do governo. O último, a Transparência, aborda informações para os cidadãos sobre o que o governo está "fazendo". Esse modelo foi utilizado como tópico das entrevistas com gestores das mídias sociais de 15 departamentos do OGI nos Estados Unidos. Os resultados das entrevistas de Ines Mergel (2013a) apontam que existem formas mais concretas e efetivas de mensurar o impacto das mídias sociais do que apenas as curtidas e crescimento no número de seguidores.

Nesse sentido, influenciado pelo framework de interpretação do impacto das mídias sociais no setor público de Ines Mergel (2013a), esta pesquisa classificou os comentários dos atores que interagem na página oficial da Prefeitura de Monteiro Lobato. A seguinte metodologia permite analisar mais profundamente o teor dos comentários e como uma página oficial de um governo local poderia utilizar de tais informações para atender e incluir sua comunidade. Na tabela 4, é possível compreender o modelo de classificação com exemplos de comentários para cada categoria.

**Tabela 4 – Descrição de categorias com exemplos de comentários**

<b>Categorias Ines Mergel (2013a)</b>	<b>Descrição</b>	<b>Exemplos</b>
Participação	Elogios, críticas e/ou convocações	<p>“Obrigada por divulgarem o boletim!”</p> <p>“Parabéns, Daniela por mais esta conquista, a educação é tudo na formação do cidadão do presente e do futuro.”</p> <p>“E a biblioteca que tinha o nome do meu avô, que amava livros, Angelo Generoso Auricchio? Muda</p>

		de lugar fica sem nome!!!! Que triste ir se perdendo a história do município! O novo é importante, porém o antigo é História!”
		“Aguardando testes? esses não seria casos suspeitos? 😞😞 informação não legível?”
Transparência	Dúvidas e/ou pedidos de informações	“Prefeitura ajude os pesquisadores divulgando os dados no site oficial da Prefeitura, não achei no site.”  “Quem já fez pode fazer novamente?”
Colaboração	Solicitações com demandas, indicações específicas ou oferta de serviço	“Infelizmente as pessoas não respeitam nem a distância e o uso de máscaras! Poderia a Prefeitura voltar com a viatura a fazer ronda e assim coibir os desavisados, ou achar alguma forma de atuar este tipo de cidadão que não pensa no coletivo?”  “A estrada que liga a Caçapava principalmente na parte da serra (do lado de monteiro lobato) precisa barra de proteção lateral está muito perigoso”  “Chama eu para roçar”

*Fonte: pesquisa*

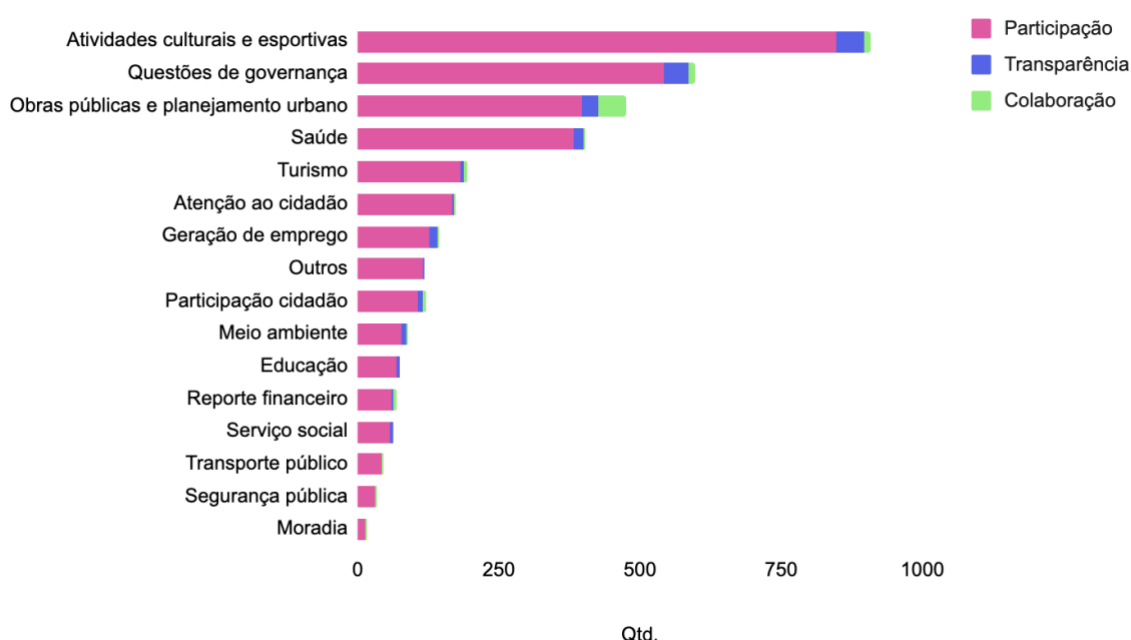
A análise dos comentários corrobora com achados nas entrevistas que apontaram para um alto engajamento e colaboração da comunidade do pequeno município. Observou-se que, majoritariamente, cerca de 91,5% (3226) dos comentários são de participação. Esses também possuem a maior porcentagem de respostas da Prefeitura, 88,9% (355). Seguido de transparência com 5,4% (191) dos comentários e 8,5% (34) das respostas da Prefeitura. Por último, Colaboração com 2,98% (105) dos comentários e 2,5% (10) das respostas da Prefeitura.

Em uma segmentação dessa análise cruzando com as categorias de Bonsón et al. (2014) e conforme pode ser observado no gráfico abaixo, os comentários estiveram concentrados em três categorias: "Atividades culturais e esportivas", "Questões de governança" e "Obras públicas e planejamento urbano". Essas também centralizaram pedidos de maior transparência e comentários diversos, sejam positivos e/ou negativos. Dentre essas, "Obras públicas e planejamento urbano" registrou o maior volume de solicitações de serviço para se voluntariar ou solicitar em outra região. Portanto, de forma geral, "Atividade Culturais e esportivas" tiveram mais comentários de Participação e Transparência, enquanto aquelas sobre Obras públicas e planejamento urbano tiveram maior volume de colaboração.

Dentre as com volume menor, foi observado que as categorias "Saúde", "Turismo", "Atenção ao cidadão", "Geração de emprego" e "Participação cidadã" também merecem

destaque. Ambas registraram volume significativo de participação. Na Transparência, "Geração de emprego" e "Saúde" estiveram marcadas por questionamentos sobre o concurso público local e a divulgação da atualização de casos e óbitos da Covid-19. Já a colaboração, "Turismo", "Saúde" e "Participação cidadã" centralizaram denúncias e divulgação das reuniões do conselho municipal.

**Figura 6 – Gráfico de categorias temáticas por frequência de Participação, Transparência e Colaboração**



*Fonte: pesquisa*

A análise da comunicação institucional e do engajamento da população na página oficial e aberta do Facebook pode trazer insumos sobre o comportamento dos usuários e das principais demandas da cidade. Nesse sentido, a plataforma se torna um meio de realizar a comunicação e promover formas de participação e colaboração através de uma análise para além das métricas de volume curtida, seguidores e comentários. O estudo se atentou de forma aprofundada somente na página principal. Dado isso, é importante destacar que a página também possui mural aberto ao público, que registrou frequência de respostas da Prefeitura. Este foi analisado, mas não foi incorporado por ser apenas publicações de cunho pessoal utilizadas pela comunidade para divulgar seus empreendimentos e comércios da cidade. Na literatura, há consenso de que permitir espaços para a comunidade na página oficial promove uma governança mais colaborativa e participativa (MERGEL, 2013b; BONSON; ROYO; RATKAI, 2014).

"É. Nós respondemos até em outras páginas que não eram nossas. Nós respondemos também dependendo do tema e da situação." (Entrevista com funcionário)

## 5.2 Grupos no WhatsApp

O WhatsApp é um aplicativo de mensageria pertencente ao Grupo Facebook. No Brasil sua popularidade ganhou força durante o período eleitoral de 2014, principalmente, pela função de criar grupos com até 250 pessoas e permitir o compartilhamento privado ilimitado - função atualmente revogada. Atualmente, o aplicativo tem sido objeto de investigação de pesquisadores sobre desinformação digital, dado o alto potencial da ferramenta de ser utilizado por grupos políticos mal-intencionados (CESARINO, 2020). Pesquisas dentro do aplicativo são cercadas de questionamentos éticos, principalmente relacionados à privacidade dos indivíduos, já que o mesmo não é uma plataforma de mídia social, embora possua grupos públicos. Considerando isso, a pesquisa buscou compreender, a partir das entrevistas, como funcionava a dinâmica dos grupos para a Prefeitura. Esses grupos reforçam o potencial de auto-organização da sociedade civil, apesar de todas suas implicações por ter um "caráter mais informal". Algo já apontado pelas formas de governo de Dennis Linders (2012) e a abordagem colaborativa da comunidade observada por Elinor Ostrom (2010).

Conforme apresentado anteriormente, os munícipes possuem uma forte cultura digital com participação significativa nas mídias sociais. Com o fortalecimento do WhatsApp como principal aplicativo de mensageria, o surgimento dos grupos ocorreu de maneira orgânica e associada com as páginas no Facebook criadas dentro do Conselho Municipal de Monteiro Lobato. O primeiro, nomeado Patrulheiros da SP 50<sup>17</sup>, criado inicialmente no Facebook em 2015 e posteriormente expandido para o WhatsApp, surgiu dentro do Conselho Municipal de Segurança Pública. Conforme apontando na entrevista com Daniela, foi acordado entre os membros que seria uma boa forma de contornar a lentidão dos serviços públicos locais, devido a escassez de recursos e problemas com acesso a internet ou sinal.

A SP 50 é a principal rodovia de Monteiro Lobato e liga São José dos Campos a Campos do Jordão, conforme apresentado na Figura 2. Embora seja uma rodovia estadual, o intenso tráfego de carros é motivo de preocupação para as autoridades locais e a comunidade. A criação dos grupos surgiu para reportar acidentes, imprudências, bloqueios e imprevistos na via. Dessa forma, todos os membros dentro dos três grupos no WhatsApp e na página do Facebook são

---

<sup>17</sup> Disponível em: < <https://bit.ly/3GnIqPM> >



voluntários informantes, cuja função maior é acionar a Prefeitura para uma ação mais rápida. Apesar de surgir dentro do Conselho de Monteiro Lobato e os administradores serem lobatenses, os grupos permitem todos os usuários da SP 50 através de um link público. Todos os grupos e a página seguem ativos até o momento atual.

Figura 7 – grupo do Facebook “Patrulheiros da SP 50”



Fonte: Facebook

A principal característica na organização de grupos para uma governança é o uso de regras. Algo apontado nas entrevistas que reforça a seriedade dos grupos em Monteiro Lobato e o potencial de auto-organização da comunidade ao formar e expandir os grupos de forma espontânea. As regras eram formuladas a partir do escopo do debate e a proposta para a criação dos grupos pelos administrados, também líderes e cidadãos ativos na política local. Cada grupo possuía regras bem definidas, assim os administradores atuavam para que não houvesse fuga ao tema principal. Fato que resultou na criação de outro grande grupo, chamado "Utilidade pública Monteiro Lobato e Região", no ano de 2016, para tratar de temas mais livres no município. Assim como Patrulheiros da SP 50, esse segundo grupo surgiu no Facebook<sup>18</sup> e depois se protagonizou no WhatsApp. Entretanto, surgiu como um desdobramento da atuação dos Patrulheiros da SP 50 dada a limitação das regras impostas pela comunidade.

<sup>18</sup> Disponível em: < <https://bit.ly/3CgN4wt> >

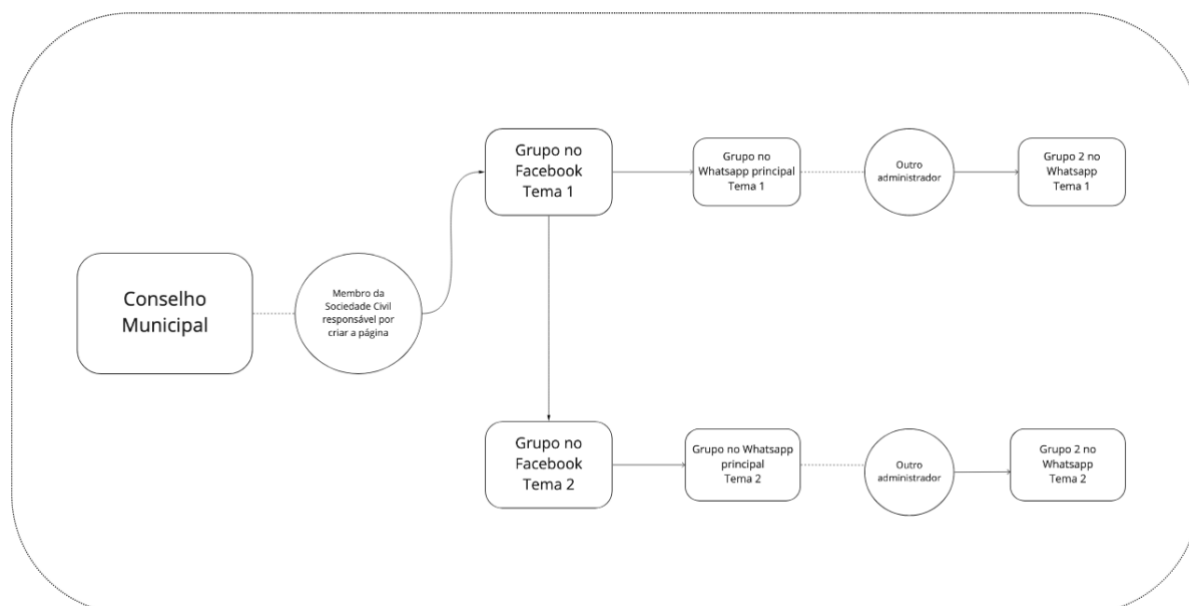
**Figura 8 – grupo do Facebook “Utilidade Pública Monteiro Lobato e Região”**



Fonte: Facebook

Esses dois grupos são modelos concretos e resultantes do esforço da comunidade em participar mais ativamente da gestão pública. Ambos constroem uma dinâmica interessante desde a sua idealização até a sua expansão conforme foram ilustradas na figura 9. Posteriormente, outros grupos foram se formando conforme havia demanda da cidade, o que se configura como um segunda dinâmica de formação dos grupos ilustrado na figura 10. Portanto, a dinâmica dos grupos é um movimento espontâneo e reforçava o alto engajamento dos munícipes com a gestão pública local.

**Figura 9 – Dinâmica de criação dos grupos de WhatsApp**



*Fonte: pesquisa*

"Quem monitorava realmente o grupo era a Sociedade civil, porque o representante que iniciou como administrador do grupo não conseguia administrar os dois grupos. Então pessoas que nem participavam tanto do conselho, mas que eram usuários constantes da rodovia começaram a ajudar na administração e cada grupo tinha cerca de quatro ou cinco administradores" (Entrevista com Daniela).

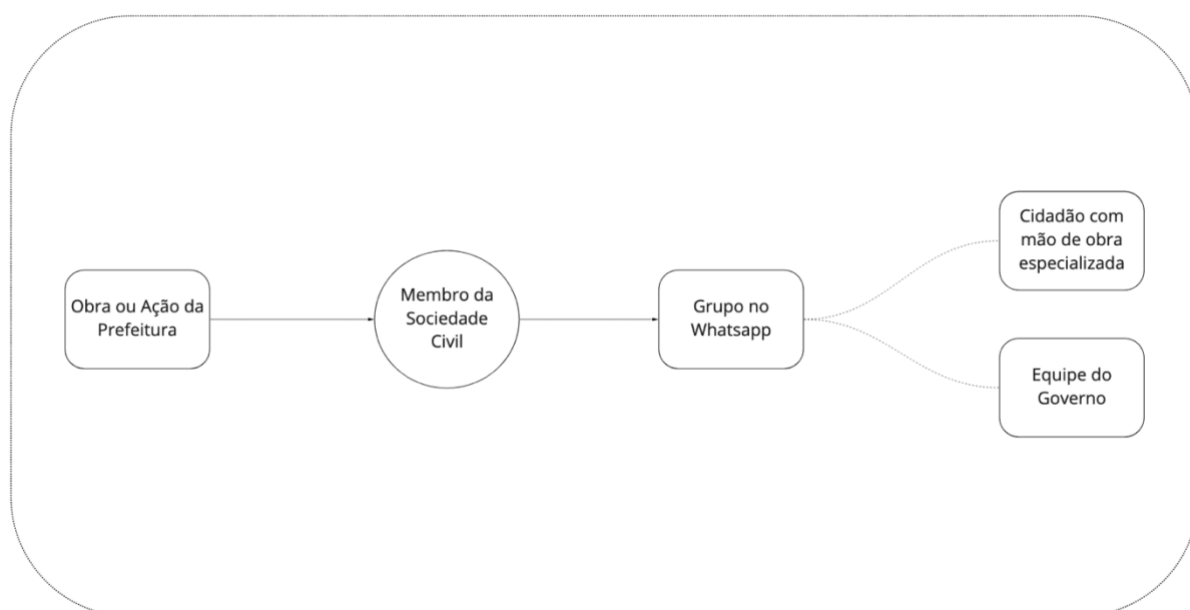
Os grupos de WhatsApp em Monteiro Lobato são peculiares ao município e a sua gestão pública. Fatores como o pequeno tamanho da população colaboram para que a cidade seja formada por conhecidos e tenham proximidade com as pessoas em cargos eletivos. Algo apontando como essencial para a governança de pequenas comunidades locais, cuja liderança e capital social são características essenciais para seu funcionamento (OSTROM, 2010). Por outro lado, essa característica também reforça o caráter patrimonialista do governo por haver uma mistura entre os agentes públicos e a pessoa privada. Em outras palavras, não há uma limitação muito clara entre as esferas públicas e as relações privadas (FILHO, 1990, p. 2). Essas características refletem em duas principais consequências: maior engajamento do perfil pessoal da Prefeita do que a página oficial da Prefeitura e o desafio para a institucionalidade da comunicação com o funcionamento não formalizado pela gestão pública dos grupos do WhatsApp.

"Se você entrar na página da Prefeitura tem muito menos visualizações e curtidas do que o Facebook pessoal da prefeita. Então quando publicava as coisas tinham mais adesão do que o próprio Facebook da Prefeitura, o que é interessante e que resultou na gente se adaptar a sociedade." (Entrevista com Daniela)

"No Facebook, nós tínhamos a questão da institucionalidade. Essa é a página oficial da Prefeitura. No WhatsApp nós não tínhamos um canal oficial. Nós participamos desses grupos. Só que a Prefeitura não tinha um telefone WhatsApp oficial, então eu estava lá com meu perfil pessoal." (Entrevista com funcionário)

A lógica apresentada acima normaliza o fato da comunidade ter acesso ao contato pessoal das pessoas da Prefeitura, entre elas a de cargo eletivo. Essa característica justifica a inclusão da Prefeita e dos Secretários das Pastas dentro dos grupos criados pela sociedade na dinâmica dos grupos de WhatsApp surgidos posteriormente. Conforme pode ser ilustrado na figura abaixo e nos recortes das entrevistas.

**Figura 10 – Segunda dinâmica de formação dos grupos de WhatsApp**



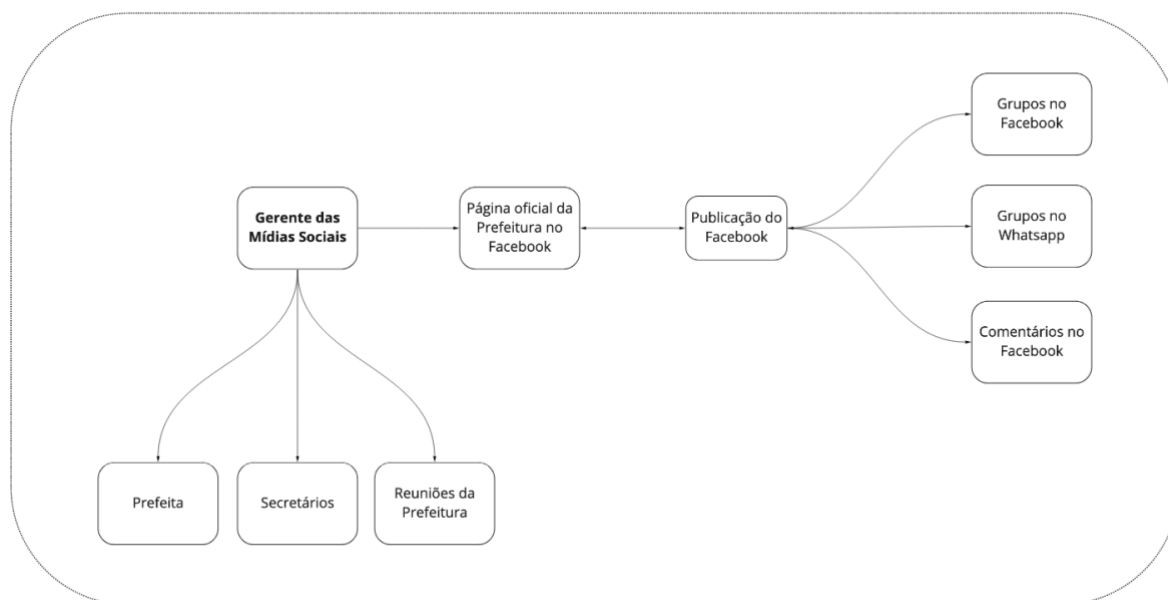
*Fonte: pesquisa*

"Por exemplo, começávamos uma obra de uma ponte, alguém que era liderança daquela comunidade já fazia um grupo no WhatsApp com o nome da obra e ali eles gerenciam a obra diariamente reportando como a obra estava ocorrendo. Nesse grupo, também era colocado o secretário daquela área, daquela pasta. O mais interessante é que quem fazia isso não éramos nós. Era a própria comunidade daquele lugar. Como a gente também estava nos grupos maiores, como o "Patrulheiros da SP 50 e o Utilidade pública", eles já tinham o nosso telefone pessoal." (Entrevista com Daniela)

No que tange ao funcionamento dos grupos, observou-se que não havia a formalização das demandas diretamente. Segundo o Funcionário, entrevista 2, a pessoa responsável por gerenciar as mídias sociais ora filtrava as informações e encaminhava diretamente para os secretários da Pasta do assunto ou para a Prefeita quando era um assunto de natureza coletiva, ora pedia que o cidadão encaminhasse a demanda à Central do Cidadão ou a ouvidoria digital, chamada de E-Ouve, quando era um relato pessoal. No primeiro caso ou quando um assunto se

tornava repetitivo, era comum a pessoa responsável pelas mídias sociais compartilhar as informações de interesse coletivo nos outros canais oficiais da Prefeitura, tal como o site e a página no Facebook. Assim, verifica-se uma forte interação entre as plataformas, como pode ser melhor observado na imagem abaixo.

**Figura 11 – Fluxo da informação para a comunicação**



*Fonte: pesquisa*

"Às vezes, não precisava nem responder no grupo e informava a secretaria diretamente ou ela já estava no grupo. Isso ia acontecendo organicamente. (Entrevista com funcionário)

"Não, havia relatórios. Na verdade, a gente estava no grupo. Todos os secretários estavam no grupo. Se fosse da pasta da saúde por exemplo, já direcionado para a saúde. Quando era algo mais grave, como um incêndio, já se mobiliza a comunidade. Então tudo era mobilizado através dali e as pessoas filtravam para a Prefeita". (Entrevista com Daniela)

"Nós temos um site oficial, só que nós sabemos que o público está nas mídias sociais. Até porque nós também estamos nas mídias sociais como cidadãos lobatenses. Nós sabemos que não adianta só colocar informação no site porque dificilmente a pessoa vai consultar o site todo dia. É diferente. Assim, hoje nós sabemos que quando as pessoas acordam em algum momento da manhã ou da tarde ela vai estar na rede social. Ela vai entrar no Facebook um instante. No WhatsApp nem se fala. Então nós sabemos que o público está lá e como nós queremos efetividades nas nossas ações nós temos que estar lá também. Quando eu digo efetividade vamos divulgar um curso nós já colocamos no site e temos que colocar na rede social. O público jovem é direcionado para o público mais velho. Então, é acompanhando de fato essa tendência." (Entrevista com funcionário)

As demandas que chegavam via grupos do WhatsApp não eram formalizadas ou institucionalizadas, devido ao caráter informal e pessoal dos grupos e a sobrecarga de trabalho da pessoa responsável pelas mídias sociais. Dado essa situação, a gestão de Daniela procurou maneiras de reproduzir e institucionalizar a dinâmica espontânea dos grupos do WhatsApp com a criação da ouvidoria digital, chamada de E-Ouve.

### 5.3 Ouvidoria pública: Central do cidadão e E-Ouve

A Prefeitura de Monteiro Lobato instituiu a Central do Cidadão no modelo de poupa tempo que, posteriormente, se tornou parte do CIHE 2030. A Central do Cidadão foi inaugurada em agosto de 2015<sup>19</sup> e disponibiliza serviços de: 1) Sala do Empreendedor Sebrae; e, 2) Seção de Trânsito Detran e Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Monteiro Lobato - CEJUSC. Funcionava como uma ouvidoria pública e centralizava todas as solicitações formais e com protocolo que podia ser acompanhado, também, de forma online.

“O cidadão também pode contar com a Central do Cidadão, um espaço criado com o agrupamento de serviços essenciais prestados pelo Poder Público, entre eles o setor de tributos, protocolos e parcerias firmadas com o DETRAN, CEJUSC, INCRA, SEBRAE e Via Rápida Empresa. Os cidadãos podem utilizar este espaço para tirar dúvidas quanto a IPTU, ISS e ITR; resolver pendências com o Município quanto a débitos inscritos em dívida ativa; teleatendimento do DETRAN SP, Tribunal de Justiça - CEJUSC para solução e mediação de conflitos pré-processuais e atendimento ao microempreendedor pelo SEBRAE.” (BRITO; MONTEIRO; ROMANO; ROMANO, 2020)

**Figura 12 – Fotos da Central do Cidadão**



Fonte: Arquivo Prefeitura de Monteiro Lobato

Com a dinâmica das mídias sociais, a gestão de Daniela sentiu a necessidade de institucionalizar as demandas provenientes dos grupos e dessa forma surgiu a ouvidoria digital em parceria com a plataforma E-Ouve<sup>20</sup>. O aplicativo disponibilizado no Google Play e na App

<sup>19</sup> Publicação no Facebook anunciando a abertura da Central do Cidadão: <<https://bit.ly/2XTIx4g>>

<sup>20</sup> Publicação no Blog da Prefeitura: <<https://bit.ly/3EcMws4>>

Store permite a automatização de relatório e o acompanhamento das solicitações pela Prefeitura e pelos usuários (BRITO; MONTEIRO; ROMANO; ROMANO, 2020). Essa forma colabora para a competitividade entre os secretários, já que a Prefeita conseguiria monitorar a eficiência das respostas. Além disso, o acesso digital facilitaria o acompanhamento em detrimento de vias presenciais, já que o mesmo geraria um protocolo na Central do Cidadão.

"O utilidade pública era onde a gente ficava sabendo de tudo que acontecia na cidade e a partir desse grupo, decidimos criar a ouvidoria digital porque eu achava que as pessoas gostavam do digital e ali seria o canal oficial. Eu contratei uma plataforma chamada E-Ouve que você poderia monitorar por setor, teria um cadastro de quem poderia entrar e quem estava respondendo aquele requerimento para a comunidade ou não, mas eu confesso que foi muito difícil implementar isso porque os grupos do WhatsApp são tão fortes na comunidade que eles continuaram utilizando ainda mais os grupos do WhatsApp." (Entrevista com Daniela)

Apesar da ideia inovadora, o aplicativo teve baixa adesão pelos munícipes que continuaram utilizando intensamente os grupos do WhatsApp. Em relação a Central do Cidadão, também teve menor adesão.

"A gente veio com a ouvidoria para tentar substituir para um canal oficial os grupos que a própria comunidade criava e a gente não conseguiu ter sucesso porque as redes comunitárias são extremamente fortes lá na cidade. Então a gente passou, todos do grupo, quem trabalhava comigo, estavam nesses grupos e a gente começou a utilizar as redes criadas pela sociedade civil como um ponto oficial porque o que a gente criava não funcionava. Não possui a adesão que o da comunidade tinha [...] a população já ia para a central do cidadão e fazia o protocolo, mas pessoalmente do que pelo E-Ouve que era nosso canal de ouvidoria". (Entrevista com Daniela)

## 6. IMPLICAÇÕES PARA A GOVERNANÇA: RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

Conforme já apresentado na seção anterior, existe uma dificuldade com o caráter informal e pessoal das mídias sociais para a gestão pública. Abordados a dinâmica dos grupos de WhatsApp em Monteiro Lobato, é preciso compreender problemáticas e desafios para a gestão pública. Por um lado, tal dinâmica reforça a espontaneidade e o engajamento da comunidade nos assuntos de interesse comum. Por outro, implica na desinstitucionalização da pessoa política com a redução do caráter formal da comunicação da Prefeitura. Os fragmentos abaixo elucidam como tal característica foi percebida pelos entrevistados.

"É muito difícil quando o canal não é oficial para você gerenciar, mas era uma forma que a população sentia à vontade para falar, para se expor, porque nos canais oficiais eles não tinham essa atuação e essa interação que a gente observava nos canais criados pela própria sociedade." (Entrevista com Daniela)

"Como eu me portava lá? Da maneira mais institucional possível. Toda a informação que eu colocava no Facebook, eu também colocava lá no WhatsApp e funcionava porque a questão de você poder encaminhar a informação é muito rápido e na hora eu sabia quantas pessoas tinham visualizado, mas eu nunca me coloquei nesse grupo como Prefeitura porque estava no meu pessoal. Muitas vezes muitas pessoas da comunidade me chamavam no privado. Eu respondi a todos por ser uma comunidade pequena você consegue conciliar." (Entrevista com funcionário)

Assim, como muitas pequenas Prefeituras, Monteiro Lobato concentra todas as atividades associadas à comunicação em uma pessoa somente. Isso ocorre devido ao baixo orçamento municipal e a opção da prefeita em destinar recursos para áreas de maior consumo e demanda da população. Nesse sentido, foi observado que o movimento de comunicação ao trazer as informações dos grupos para os gestores das pastas ocorreu de maneira natural e foi amplamente incentivada pelos membros da Prefeitura:

"Olha aconteceu muito naturalmente porque, por exemplo, quando comecei a cuidar dessa parte de comunicação. Eu já entrei. Nossa, eu preciso saber o que está acontecendo. É um canal para gente multiplicar as informações porque está todo mundo lá, às vezes você vai até a rede social, você não entra toda hora no dia, mas está com o telefone na mão, né? hoje muitos que estavam naquele mandato e não fazem mais parte dos do governo, mas continua no grupo porque é a cidade deles". (Entrevista com funcionário)

Considerando os fatores negativos da institucionalização, parte da literatura defende que a lógica de uma experiência mais livre pelas mídias sociais e a facilidade do recurso digital implica na preferência das pessoas por tais meios. Segundo Letícia Cesarino (2020), existe uma lógica própria de "ausência de mediação da experiência" das plataformas, chamadas de mediações ocultas, que suporta ideias de um livre-mercado e de que as experiências pessoais



compartilhadas nas mídias digitais soam mais verdadeira do que as publicadas em veículos tradicionais.

Para os entrevistados, esse modelo embora difícil trouxe grandes resultados e incentivou a comunidade a ser mais participativa e colaborativa. "Isso era ser participativo e desburocratizar. Porque de uma forma ou de outra a gente estava resolvendo o problema do cidadão" (Entrevista com Daniela). Apesar de todas as implicações, "era onde a comunidade sentia que tinha voz", "a Prefeitura podia se defender também" e "a comunidade sentia como se não estivessem optando por nenhum partido político ou nenhum posicionamento" (Entrevistados).

Além disso, esse modelo implicou na necessidade da Prefeitura se adaptar ao funcionamento exitoso e participativo da sociedade.

"Encontramos dificuldades com a comunidade em utilizar as vias oficiais e eles se fortalecem pelas vias criadas por eles mesmos, o que eu acho muito interessante, porque você empodera a comunidade e na verdade a gente teve que se adequar a eles do que eles se adequaram a gente. Porque as mídias deles tinham mais eficácia em termos de comunicação do que as próprias nossas que a gente lançava, tanto o Facebook quanto o E-Ouve que era a ouvidoria digital." (Entrevista com Daniela)

### ***6.1 Exemplo exitoso***

Uma política pública é uma ação intencional feita por uma instituição governamental ou funcionário focada em resolver uma questão de interesse público, ou que pode ser aplicada por instrumentos legais, programas ou práticas. O desenho de uma política pública considera a estrutura dos agentes, a população-alvo, as ligações entre eles e os resultados (SCHNEIDER; INGRAM, 1990). Nesse sentido, para estabelecer um desenvolvimento urbano, o planejamento deve se aproximar das demandas da comunidade e do contexto local (TOMOR et al., 2019, p. 18). Logo, políticas públicas devem ser elaboradas a partir de uma perspectiva humana e real da cidade. Para além de apresentar toda a dinâmica das mídias sociais e suas implicações para a Prefeitura, as entrevistas reforçaram que tais meios eram utilizados como insumos para a avaliação de ações e construção de políticas do município.

"Sim, nós fazíamos reuniões. Os secretários faziam reuniões. Claro que cada um falava do seu assunto estava para resolver e como era da comunicação, eu falava como estava indo o trabalho e nessas reuniões eu falava. Não só do WhatsApp, mas usava o WhatsApp com uma confirmação daquilo que eu estava falando." (Entrevista com funcionário)

No contexto das cidades inteligentes, a governança inteligente é uma questão fundamental que deve ser compreendida como o envolvimento das várias partes interessadas

na tomada de decisões e nos serviços públicos (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015). Nesse sentido, as novas tecnologias e ferramentas digitais - ou seja, mídia social, internet, dados abertos, sensores de cidadãos e jogos - devem ser usados para empoderar a colaboração entre cidadãos e governos (BRACCINI; FEDERICI; SÆBØ, 2016).

Pateman, como teórica da democracia participativa, defende que para ocorrer uma participação efetiva, o cidadão deveria ser apto a exercer o direito de participar. Nesse sentido, ela defende a educação cidadã (PATEMAN, 1992, p.60 - 61). A Prefeitura de Monteiro Lobato como instituiu tal modelo de governança que utiliza dos meios digitais criou o programa de educação digital através do CIHE 2030 que visava a profissionalização dos professores e dos alunos. A partir dessa ideia criava uma rede de animadores jovens que ensinava seus pais em casa. Além dos mecanismos digitais, Monteiro Lobato também contava com as formas tradicionais de Participação, como as audiências públicas. Entretanto, a Prefeitura passou a reforçar a comunicação pelas mídias sociais quando a população não comparecia nas reuniões.

"Como não é costume das pessoas participarem diretamente das audiências públicas que são convocadas na câmara municipal. Os próprios conselhos são poucos participativos. Então esses grupos passaram a ser o canal mais eficaz para a comunicação e participação da sociedade. Ali eles falavam o que sentiam e tinham respostas. Se estava bom ou não, aí depende de cada um, mas a gente começou a perceber que não dava para fugir disso. Que a sociedade já estava fortalecida o suficiente com esses grupos." (Entrevista com Daniela)

"É aqui por mais que tenha uma participação da comunidade, nunca é a comunidade toda por exemplo, o conselho de turismo. Acho que de cadeiras a composição do Conselho são 20 pessoas. A realidade dos Municípios aqui não acaba. Essa reunião transita, por exemplo, 20 pessoas uma vez por mês não representa a população toda." (Entrevista com funcionário)

A participação para Pateman (1992) pode acontecer de forma parcial ou plena através dos mecanismos participativos, sendo a parcial quando duas ou mais classes condicionam o processo de tomada de decisão, mas o veredito final fica restrito a apenas uma delas. Já a plena ocorre quando cada membro de um corpo deliberativo tem igual poder decisório na tomada de decisão (PATEMAN, 1992, p.97, 98). A partir disso, verifica-se abaixo um caso de mudança de uma política após a mobilização da comunidade pelas mídias sociais. Parte do projeto CIHE busca tornar Monteiro Lobato uma cidade mais atrativa e turística, com isso foi instituído um projeto de revitalização da principal praça da cidade. O projeto foi apresentado e aprovado no Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), entretanto ao ser anunciado nas mídias sociais<sup>21</sup> foi fortemente rejeitado pela população por necessitar cortar duas árvores antigas da cidade.

---

<sup>21</sup> Publicação no Facebook. Disponível em: < <https://bit.ly/3Ei8QAN>>

**Figura 13 – Publicação anunciando a reforma da praça**

**Monteiro Lobato - SP**  
18 de dezembro de 2018 · 🌐

Uma conquista histórica! A prefeita de Monteiro Lobato, Daniela de Cássia, formalizou na Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo, o convênio para a revitalização da Praça Comendador Freire. O projeto foi possível graças aos recursos financeiros dos "Municípios de Interesse Turístico - MIT", título que nossa cidade conquistou com muitos esforços, estudos e trabalho conjunto entre o Poder Público e a comunidade. A obra visa dar mais conforto e beleza aos moradores e visitantes, além de homenagear o escritor José Bento Monteiro Lobato, por meio de um monumento.

O trabalho de revitalização foi aprovado em audiências públicas e pelo Conselho Municipal de Turismo (COMTUR). A conclusão da obra está prevista para junho de 2019.



**Conquistas!**  
**Nova Praça**  
Desenvolvimento do Turismo

#Inteligente #Humana #Encantada

**Monteiro Lobato - SP**  
Organização governamental

Mensagem

Fonte: Facebook

"Esse programa CIHE 2030 é bem amplo. Uma das ações é a reforma de uma praça e que ainda está acontecendo. É uma praça principal que nós temos aqui na cidade e que ela está sendo toda remodelada. Vai ganhar uns componentes culturais. Nesse projeto arquitetônico previa a retirada de duas árvores, uma dessas árvores era uma mangueira e a outra é uma árvore nativa, chamada sibipiruna. De acordo com esse projeto, as árvores teriam um impacto na mobilidade urbana. Quando foi notificado isto para a população por meio dos nossos canais houve um movimento intenso nas redes sociais e nesses grupos. A população reclamando. Enfim, isso ficou muito forte. Só se falava nesse assunto. Então foi uma crise mesmo de governo que demandou uma reunião exclusivamente para cuidar disso. Por fim, houve vários processos a mangueira foi retirada, mas com o comprometimento com um compromisso de plantar uma outra nativa no lugar. Então assim não estava previsto isso no projeto original. As duas árvores seriam retiradas, mas por conta dessa mobilização por meio das redes sociais houve essa modificação no projeto". (Entrevista com funcionário).

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de caso em Monteiro Lobato buscou compreender as potencialidades do uso dos dados apresentados como os comentários e as interações da comunidade pelos mecanismos digitais, tais como a página oficial da Prefeitura e a dinâmica de criação dos grupos de WhatsApp. Dessa forma, o estudo apresentou como tais tecnologias podem ser incorporadas nos processos de tomada de decisão e suas implicações para a governança. Ao apresentar as dinâmicas de criação de grupos de WhatsApp pela comunidade, conclui-se que a sociedade consolidou de forma espontânea um modelo único de participação que se relaciona com dois aspectos primordiais: a liderança inclusiva e aberta de Daniela e a característica de ser uma população pequena com uma forte cultura digital. As dinâmicas ainda incentivaram os gestores a adotar formas mais participativas em suas gestões de forma que tiveram que adaptar a comunicação institucional ao formato criado pela sociedade civil.

As entrevistas com a ex-prefeita e a pessoa responsável pelas mídias sociais reforçaram a hipótese de que além das mídias sociais serem fontes promissoras para aumentar a transparência e melhorar a comunicação com a população, podem ser exploradas como forma de colaboração em políticas públicas como o caso de revitalização da praça da cidade onde foi feito uma nova negociação com a comunidade. Os resultados podem revelar ainda que essas tecnologias têm um papel importante no apoio ao compartilhamento e uso de informações entre o governo e partes interessadas externas, incluindo cidadãos. Além de facilitar a consulta na elaboração e implementação de políticas públicas.

Com base em uma revisão sistemática da literatura de participação e governança de dados, o estudo sugere que as mídias sociais devem ser entendidas para além de um canal de comunicação com a Prefeitura, principalmente, dado o alto engajamento da comunidade local, que se enquadra como uma forma de participação legítima e colaborativa. As implicações e os desafios para a institucionalização dessas formas de participação por parte do governo, conforme exemplificadas pelas experiências com a Central do Cidadão e o aplicativo E-Ouve, reforça a importância de explorar formas modernas e alternativas para a gestão pública. Atualmente, modelos de relatórios de mídias sociais têm ganhado força no setor privado e, em menor expressividade, no setor público.

Esse debate tem sido cercado de receio por parte da população no que tange a censura, perseguição política e manipulação da informação, em especial, com a ascensão de governos ultraconservadores. No caso brasileiro, ainda é incipiente a discussão e a área de inteligência de negócios, que inclui o monitoramento de mídias sociais (do inglês, *Business Intelligence*), fica restrito ao setor privado. Embora existam notícias sobre solicitações pela Lei de Acesso à

Informação (LAI) aos supostos relatórios realizados por Governos Estadual e/ou Federal<sup>22</sup>. O fato é que o desconhecimento implica em pouco aproveitamento desse recurso pela gestão pública e pela sociedade, que poderia ter acesso a esses relatórios oficiais se a prática fosse disseminada e transparente. Da mesma forma, reduziria o caráter informatizado e desinstitucionalizado das interações em páginas oficiais. Problemáticas apontadas nesse estudo.

Por fim, desdobramentos futuros podem verificar a eficiência desses mecanismos de participação através de metodologias de análise de políticas públicas, bem como a continuidade dos projetos após a gestão da referida prefeitura. Acredita-se que a discussão em torno dos *digital commons*, em especial, os dados de mídias sociais podem ser objetos de pesquisas que visam explorar mais profundamente a Estrutura do *IAD Framework* como uma lente analítica crítica para compreender os dilemas da ação coletiva em relação a construção das regras e criação dos grupos em plataformas digitais pela comunidade.

---

<sup>22</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/2Y0657K>>

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBINO, V.; BERARDI, U.; DANGELICO, R. Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives. *Journal of Urban Technology*, v. 22, p. 2015, 4 fev. 2015.

ALMEIDA, D. C. R. DE. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. *Sociedade e Estado*, v. 32, n. 3, p. 649–680, dez. 2017.

ALMEIDA, D. R. de. Prefácio: Dilemas e virtudes da institucionalização da participação. In: SILVA, E. M. da; SOARES, L. B. (org.) *Experiências de participação institucionalizada*. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013, p. 11-19.

ANASTÁCIO, K. DE A. *Participação na governança da Internet: o multissetorialismo do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br)*. 2015.

AVRITZER, L; SANTOS, B.S. Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39-82.

AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington, D.C.; Baltimore: Woodrow Wilson Center; Johns Hopkins University, 2009.

BENFELDT NIELSEN, O. A Comprehensive Review of Data Governance Literature. *IRIS: Selected Papers of the Information Systems Research Seminar in Scandinavia*, n. 8, p. 120–133, 2017.

BENKLER, Y. From Consumers to Users: Shifting the Deeper Structures of Regulation Toward Sustainable Commons and User Access. *52 Federal Communications Law Journal* 561 (2000), v. 52, n. 3, 1 maio 2000.

BONSÓN, E. et al. Local E-Government 2.0: Social Media and Corporate Transparency in Municipalities. *Government Information Quarterly*, v. 29, p. 123–132, 1 abr. 2012.

BONSÓN, E., & RATKAI, M. (2013). A set of metrics to assess stakeholder engagement and social legitimacy on a corporate Facebook page. *Online Information Review*, 37(5), 787–803.

BONSÓN, E.; ROYO, S.; RATKAI, M. Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe. *Government Information Quarterly*, v. 32, 26 dez. 2014.

BRACCINI, A. M.; FEDERICI, T.; SÆBØ, Ø. Tensions in online communities for eParticipation. 11 dez. 2016.

BRITO, Daniela; MONTEIRO, Ana; ROMANO, Fabián; ROMANO, Regiane. *PDTCI - Plano diretor de tecnologia para cidade inteligente: estudo de caso do município de monteiro lobato*. 2020

CAIRD, S. P.; HALLETT, S. H. Towards evaluation design for smart city development. *Journal of Urban Design*, v. 24, n. 2, p. 188–209, 4 mar. 2019.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAVALHEIRO, M. E.; JUCHEM, D. M. Políticas Públicas: Uma análise mais apurada sobre Governança e Governabilidade. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 1, n. 1, 7 jul. 2009.

CESARINO, Letícia. Como vencer uma eleição sem sair de casa: a ascensão do populismo digital no Brasil. *Internet & Sociedade*, v. 1, n. 1, p. 91-120, 2020.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). (2020). Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no Brasil: pesquisa TIC Domicílios, ano 2019: Relatório de coleta de dados. São Paulo: CGI.br.

CONTIPELLI, ERNANI. (2020). Da governança dos comuns ao policentrismo: considerações sobre elinor ostrom e mudança climática (from the governance of the commons to polycentrism: considerations on elinor ostrom and climate change).

CRUZ, Mariana de Moura. O novo vocabulário do Comum – ensaio para uma leitura pós-colonial. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2017, São Paulo.

DALTRO, E. F. M. DE A.; SANTOS, E. M. D. USO DE MÍDIAS SOCIAIS EM PREFEITURAS BRASILEIRAS: TRANSFORMAÇÃO BOTTOM UP? Congresso Transformação Digital 2018. Anais... In: CONGRESSO TRANSFORMAÇÃO DIGITAL 2018. 12 nov. 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ocs/index.php/ctd/ctd2018/paper/view/6978>>. Acesso em: 4 maio. 2021

DARDOT, P; LAVAL, C. *Común, Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Tradução de Alfonso Díez. Barcelona: Editorial Gedisa, 2015. 544p

FILGUEIRAS, F. A política pública de transparência no Brasil: tecnologias, publicidade e accountability. In: MENDONÇA, Ricardo; FILGUEIRAS, Fernando; PEREIRA, Marcus Abílio. *Democracia, tecnologia e redes: ação social, movimentos e transparência*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016.

FILGUEIRAS, F. SILVA, B. Assessing Data Policy by Institutional Analysis Development Framework In: *International Conference on Public Policy (ICPP5)*, V, 2021, Barcelona.

FILGUEIRAS, F., ALMEIDA, V. (2020). Governance for the digital world. Neither more state nor more market. London: Palgrave. Doi: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-55248-0>

FILHO, George A. Cordialidade e Civilidade em Raízes do Brasil. In: *RBCS*, nº12, vol.5, fev.1990.

GARCÍA, C. et al. What can Twitter tell us about social movements' network topology and centrality? Analysing the case of the 2011-2013 Chilean student movement. *International Journal of Organisational Design and Engineering*, v. 3, p. 317, 1 jan. 2014.

GRANIER, B.; KUDO, H. How are citizens involved in smart cities? Analysing citizen participation in Japanese “Smart Communities”. *Information Polity*, v. 21, p. 61–76, 15 fev. 2016.

HABERMAS, J. (1995), *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press.

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: 2019 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais 2019. Rio de Janeiro, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Censo Escolar, 2019. Brasília: MEC, 2020.

KAPLAN, A.; HAENLEIN, M. Users of the World, Unite! The Challenges and Opportunities of Social Media. *Business Horizons*, v. 53, p. 59–68, 28 fev. 2010.

LINDERS, D. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly, Social Media in Government - Selections from the 12th Annual International Conference on Digital Government Research (dg.o2011)*. v. 29, n. 4, p. 446–454, 1 out. 2012.

LUPI, L. City Data Plan: The Conceptualisation of a Policy Instrument for Data Governance in Smart Cities. 2019.

MADISON, M. Tools for Data Governance. v. 2020, p. 29–43, 16 jul. 2020.

MARSHALL, T. H. Citizenship and Social Class. In: MARSHALL, T. H. e BOTTOMORE, Tom. *Citizenship and Social Class*. Chicago: Pluto Classic (reimpr.), 1996, p. 3-51.

MEIJER, A. Datapolis: A Public Governance Perspective on “Smart Cities”. *Perspectives on Public Management and Governance*, v. 1, n. 3, p. 195–206, 1 ago. 2018.

MERGEL, I. A Framework for Interpreting Social Media Interactions in the Public Sector. *Government Information Quarterly*, v. 30, p. 327–334, 3 maio 2013a.

MERGEL, I. Government 2.0 Revisited: Social Media Strategies in the Public Sector. *Public Administration*, v. 33, 1 jan. 2010.

MERGEL, I. The social media innovation challenge in the public sector. p. 71–82, 20 jun. 2013b.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (NIC.BR). Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro - TIC Governo Eletrônico 2019. Cetic.br, 2020.

OFFENHUBER, D. The platform and the bricoleur—Improvisation and smart city initiatives in Indonesia. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, v. 46, n. 8, p. 1565–1580, 1 out. 2019.



OSTROM, E. Analyzing Collective Action. *Agricultural Economics*, v. 41, p. 155–166, 1 nov. 2010.

OSTROM, E. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, v. 39, p. 7–27, 1 fev. 2011.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, G. V. et al. Increasing collaboration and participation in smart city governance: a cross-case analysis of smart city initiatives. *Information Technology for Development*, v. 23, n. 3, p. 526–553, 3 jul. 2017.

PMML - PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTEIRO LOBATO. UNIVERSIDADE SÃO FRANCISCO. PMMU - Plano de Mobilidade Urbana de Monteiro Lobato. Monteiro Lobato: PMML/ Universidade São Francisco, 2019.

REUTERS INSTITUTE. Digital News Report 2020, 2020. Disponível em: <http://www.digitalnewsreport.org/>. Acesso em 12 de abril de 2021.

REUTERS INSTITUTE. Digital News Report 2020, 2021. Disponível em: <http://www.digitalnewsreport.org/>. Acesso em 12 de abril de 2021.

ROSENAU, James N. “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46.

SILVA, A. et al. Mídias sociais na administração pública: um estudo sobre a utilização do Facebook pelos municípios do Recôncavo do estado da Bahia - Brasil. *Tourism & Management Studies*, v. 11, p. 174–181, 31 jul. 2015.

STAKE, R. E. *The art of case study research*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.

TAN, S. Y.; TAEIHAGH, A. Smart City Governance in Developing Countries: A Systematic Literature Review. *Sustainability*, v. 12, n. 3, p. 899, jan. 2020.

TOMOR, Z. et al. Smart Governance For Sustainable Cities: Findings from a Systematic Literature Review. *Journal of Urban Technology*, v. 26, n. 4, p. 3–27, 2 out. 2019.

ZYGIARIS, S. Smart city reference model: Assisting planners to conceptualize the building of smart city innovation ecosystems. 30 out. 2013.

## Apêndice I - QUESTIONÁRIOS DAS ENTREVISTAS

Nós – IAD Framework	Perguntas
Problema, regras e atores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Quais as formas de participação? (ferramentas digitais etc.)? Qual a mais ativa?</li> <li>● Quais as formas de colaboração? Exemplos e resultados.</li> <li>● Qual o papel das mídias sociais na execução de uma política pública?</li> </ul>
Situação da ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Quais as formas que a Prefeitura usou para engajar a população (Interesse)? Exemplos.</li> <li>● A Prefeitura dispõe de serviços de monitoramento de redes sociais?</li> <li>● Existe comitês multissetoriais com ampla participação da sociedade?</li> </ul>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A Prefeitura já executou alguma ação por demanda nas mídias sociais? Exemplos.</li> <li>● A prefeitura já levou ideias para a elaboração de uma política devido o comentário na mídia social? Foi acolhida? Resultados?</li> <li>● Houve mudança nas interações nas mídias sociais durante o mandato?</li> </ul>

*Fonte: autora*