

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

LUIZA FREIRE COELHO

O E-GOVERNO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO:

UM ESTUDO DO PORTAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS

BELO HORIZONTE

2015

LUIZA FREIRE COELHO

O E-GOVERNO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO:

UM ESTUDO DO PORTAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Gestão Pública do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

BELO HORIZONTE

2015

Agradecimento

Ao professor Ricardo Fabrino Mendonça, pela paciência e maestria em me guiar. Aos integrantes do corpo técnico da Assembleia, por me receberem tão bem. Aos meus pais, sempre presentes nessa trajetória. Às amigadas que fiz da UFMG pra vida. À Marcela e Patrícia, pelo companheirismo e cumplicidade inigualáveis desde sempre. E ao meu Ím, por caminhar comigo e me preencher de luz, amor e paz. Sem vocês nada disso teria sido possível. Gratidão!

RESUMO

O presente trabalho analisa o *site* “Políticas públicas ao seu alcance”, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), implantado em agosto de 2013, com a prerrogativa de disponibilização de dados para o monitoramento das políticas do Estado. A pesquisa identifica dificuldades e desafios associados à criação, manutenção e gestão do *site* com base em entrevistas realizadas com atores envolvidos nesses processos. O estudo busca estabelecer relações entre as percepções do *site* pelos entrevistados e os princípios de transparência e publicidade verificados como centrais à proposta da plataforma. O *site* apresenta uma potencialidade não explorada, visto que identificou-se como desafio principal a divulgação e baixa adesão, dada a pouca quantidade de acessos. Com a pesquisa espera-se aprimorar os conhecimentos sobre o *site* e auxiliar no processo de difusão do conhecimento a partir da apresentação da plataforma.

Palavras-chave: publicidade, transparência, e-governo, políticas públicas, Poder Legislativo, ALMG

ABSTRACT

The present work analysis the website *Políticas Públicas ao seu Alcance* (Public politics at your reach), from the Legislative Assembly of Minas Gerais (ALMG), implanted in august 2013 with the prerogative of disponibilization of data to the monitoring of the state politics. The research identifies difficulties and challenges associated with the creation, maintenance and management of the website, based on interviews made with the actors involved in these processes. The study seeks to establish relations between the perceptions of the website by the interviewed ones and the principles of transparency and publicity verified as centrals to the platform's purpose. The website shows a potentiality unexplored, since it was identified as the main challenge the propagation and the low adhesion due to the few number of accesses. With this work it is expected to improve the knowledge about the website and help the process of diffusion of the knowledge starting from the platform's presentation.

Key Words: publicity, transparency, e-government, public politics, Legislative Power, ALMG

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1. INTERNET, E-GOVERNO E DEMOCRACIA DIGITAL.....	7
1.1 Camadas culturais da Internet	7
1.2 Democracia digital e suas abordagens	10
1.2.1 Requisitos democráticos a plataformas de governo eletrônico	13
1.2.2 Publicidade e transparência <i>on-line</i> : Os meios para um Estado mais democrático.....	16
2. ALMG: MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E NOVAS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS 23	
2.2 O <i>site</i> "Políticas Públicas ao seu alcance"	30
2.2.1 Explorando uma política pública	33
3. OS DESAFIOS DE UMA AÇÃO DE TRANSPARÊNCIA NA VISÃO DE SEUS GESTORES	39
3.1 Metodologia de pesquisa	39
3.2 O processo de criação do <i>site</i> : Implantação e desafios de gestão	39
3.2.1 Obstáculos verificados	52
CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	58

INTRODUÇÃO

Criado em agosto de 2013 pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), o *site* “Políticas Públicas ao seu Alcance” tem como principal finalidade apresentar à sociedade e aos deputados estaduais dados e informações acerca de políticas implementadas em Minas Gerais, entendendo o potencial dessa ação em aperfeiçoar a fiscalização das políticas públicas do Estado.

O *site* reúne informações sobre as principais políticas do Estado divididas em 22 eixos ligados às comissões temáticas da Assembleia. Disponibiliza textos que tratam do escopo de política, a legislação básica de cada uma delas, o monitoramento físico e financeiro das ações do planejamento do Estado, dados, indicadores e a atuação da Assembleia em relação a cada política. (POLÍTICAS PÚBLICAS AO SEU ALCANCE, *online*¹).

O presente trabalho busca compreender o processo de criação do referido *site* descrevendo os passos para implementação, as dificuldades enfrentadas, os métodos de gestão utilizados e uma análise dos avanços e desafios experimentados após dois anos de vigência. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores chave que, além de estarem em contato direto com o processo de elaboração do *site*, encontram-se envolvidos no desenvolvimento e na manutenção do mesmo.

Importante destacar que, para a viabilidade da pesquisa, foi realizada uma revisão bibliográfica minuciosa dos conceitos relacionados à proposta da plataforma e o contexto em que se insere, bem como uma análise documental e uma análise da estrutura do *site*.

A importância deste estudo para a gestão pública está em discutir a estrutura dos governos eletrônicos considerando a incorporação e uso de novas tecnologias de comunicação, a clareza com que as informações são disponibilizadas e a maneira como se relacionam com os princípios de publicidade e transparência que estão nas bases do estado democrático.

¹ Disponível em: <http://www.politicaspUBLICAS.almg.gov.br/index.html>

Este trabalho está dividido em três capítulos, além da Introdução e da Conclusão. O primeiro capítulo traz uma breve apresentação sobre a história da internet e a incorporação desta aos interesses do Estado por meio de iniciativas de governo eletrônico, em que são trabalhados conceitos relacionados à democracia digital, com ênfase na publicidade e transparência online. No segundo capítulo, há a discussão sobre as mudanças institucionais e novas práticas participativas desenvolvidas na Assembleia de Minas (ALMG), destacando os acontecimentos que levaram às iniciativas digitais e contextualizando o nascimento da ideia do *site* “Políticas Públicas ao seu Alcance”, bem como uma seção com foco no esclarecimento de sua estrutura. O terceiro capítulo desenvolve a análise das entrevistas a partir da historicização do desenvolvimento, implantação e manutenção do *site*, considerando a bibliografia levantada. Por fim, nas considerações finais, são retomados alguns dos conceitos utilizados ao longo do estudo, bem como a relação deles com os resultados encontrados.

1. INTERNET, E-GOVERNO E DEMOCRACIA DIGITAL

1.1 Camadas culturais da Internet

A história da internet, assim como a história de outras tecnologias associadas a ela, segundo Manoel Castells (2003), teve “lugar em torno de instituições governamentais e importantes universidades e centros de pesquisa” (CASTELLS, 2003, p. 23). As possibilidades para construção de uma tecnologia deste porte foram encontradas ainda em 1969, em uma rede de computadores montada nos Estados Unidos “com a missão de mobilizar recursos de pesquisa” (CASTELLS, 2003, p. 13) para alcançar superioridade frente à União Soviética, no contexto da Guerra Fria.

Apesar de construída à luz de um projeto de orientação militar, a rede de computadores que sustentaria as bases da internet “pouco tinha a ver com estratégia militar”, associando-se a um grupo de especialistas da computação com um “sonho científico de transformar o mundo através da comunicação por computador” (CASTELLS, 2003, p. 21).

Por se apresentar como uma tecnologia ousada e cara, a internet não ganhou adeptos no mundo dos negócios no seu nascimento, e tal fator, aponta Castells (2003), seria decisivo para que a internet adquirisse as características de liberdade e constante inovação conhecidas hoje. Ligada a esta questão, Castells (2003) apresenta a ideia de como a cultura em torno da construção da internet a influenciou, entendendo cultura como “um conjunto de valores e crenças que formam o comportamento” (CASTELLS, 2003, p. 34). De acordo com o autor, “o vínculo primordial [entre as expressões culturais e o desenvolvimento tecnológico] é a abertura e a livre modificação do software da internet” (CASTELLS, 2003, p. 35). Ou seja, o universo *web*, segundo Castells (2003), permitia modificações de seus códigos por qualquer pessoa, gerando retroalimentação e constante atualização de dados do programa por seus usuários.

O autor apresenta quatro camadas culturais de base à internet no início de sua história: a cultura tecnomeritocrática, a cultura *hacker*, a cultura comunitária virtual e a cultura empresarial.

A cultura da Internet é uma cultura feita de uma crença tecnocrática no progresso dos seres humanos através da tecnologia, levado a cabo por comunidades de hackers que prosperaram na criatividade tecnológica livre e aberta, incrustada em redes virtuais que pretendem reinventar a sociedade, e materializada por empresários movidos a dinheiro nas engrenagens da nova economia. (CASTELLS, 2003, p. 53).

A cultura tecnomeritocrática, segundo Castells (2003), estaria enraizada nos moldes da produção acadêmica, “segundo a qual todos os achados devem ser abertos e comunicados de uma forma que permita o exame, a crítica e a eventual replicação pelos pares” (CASTELLS, 2003, p. 37), entendendo os pares como indivíduos pertencentes a uma comunidade de membros tecnologicamente competentes.

A cultura *hacker*, marcada por uma “criatividade intelectual fundada na liberdade, na cooperação, na reciprocidade e na informalidade” (CASTELLS, 2003, p. 45) está ligada, segundo Castells (2003), à atualização tecnológica do conhecimento desenvolvido no campo da cultura tecnomeritocrática, e ao estabelecimento da ponte de tal conhecimento aos produtos criados pela cultura empresarial.

A cultura das comunidades virtuais, representada pelos primeiros usuários das redes de computadores, como observa o autor, foram igualmente importantes para a caracterização da internet. Tais usuários, na forma de comunidades, definiram as “formas sociais, processos e usos” (CASTELLS, 2003, p. 47) da internet através de sua atuação na *web* por meio do “envio de mensagens, lista de correspondência, salas de chat, jogos para múltiplos usuários, conferências e sistemas de conferências” (CASTELLS, 2003, p. 46).

Por fim, a cultura empresarial se refere, de acordo com o autor, ao comportamento dos empresários na difusão da internet à sociedade. Os empresários da internet “foram a força propulsora de sua expansão” (CASTELLS, 2003, p. 49), moldando-a em torno de seus usos comerciais. Nesse sentido, cabe destacar que a chegada da internet ao cidadão comum – fora dos “círculos fechados de tecnólogos e pessoas organizadas em comunidades” (CASTELLS, 2003, p. 49) –, em tão curto espaço de tempo, só foi permitida graças à intervenção dos empresários dispostos a investir no ramo.

Tendo em mente o crescimento de um universo digital cada vez mais conectado e acessível, torna-se importante observar a maneira como o governo e a sociedade se apropriam destes novos meios de comunicação para o alcance de interesses. Nas palavras de Castells (2003),

Uma vez que a internet está se tornando um meio essencial de comunicação e organização em todas as esferas de atividade, é óbvio que também os movimentos sociais e o processo político a usam, e o farão cada vez mais, como um instrumento privilegiado para atuar, informar, recrutar, organizar, dominar e contradominar. (CASTELLS, 2003, p. 114).

Castells (2003) evidencia esse processo de mudança a partir de quatro diferentes eixos: os movimentos sociais, a redes de cidadãos, a política informacional, e a ciberguerra.

Quanto aos movimentos sociais, segundo Castells (2003), a internet foi responsável pela modificação do comportamento da sociedade no que diz respeito à organização social e às formas de manifestação. Estes novos movimentos, de acordo com o autor, inovam no sentido de fazer referência a uma busca de valores culturais, - tais como movimentos ambientais, de direitos humanos, movimentos nacionalistas etc - e cujo palco encontra-se prioritariamente na internet.

No que se refere à rede de cidadãos, Castells (2003) afirma que a apropriação da internet por governos permitiria o desenvolvimento de formas de poder mais democráticas. Segundo o autor, um imenso número de comunidades locais - associadas a instituições locais e governos municipais - que passaram a operar on-line, ainda em meados da década de 1980 (CASTELLS, 2003), inauguraram uma tentativa de redefinição da democracia.

Na formação destas redes de comunidades online, a partir de componentes diversos, destaco o empenho, identificado por Castells (2003), dos governos municipais na construção de canais de participação que reforcem sua legitimidade (CASTELLS, 2003). Segundo o autor, a promessa da sociedade da informação para todos angariou experiências em inúmeros países, dando visibilidade on-line aos "interesses, preocupações, valores e vozes de cidadãos, até então isolados uns dos outros e de suas instituições locais" (CASTELLS, 2003, p. 119).

Importante observar que essas comunidades locais on-line, diferentes entre si, carregavam, segundo Castells (2003), três pontos em comum - que podem ser identificados em estruturas de governos eletrônicos atuais. Quais sejam: a disponibilização de informação de autoridades locais, a possibilidade de troca de informações na rede, e o que o autor considera mais importante, o convite a cidadãos e organizações a se integrarem no universo *web*.

A promoção da democracia pelas vias digitais, segundo Castells (2003) é o que ainda se espera da internet. Nesse enfoque o autor trata sobre a questão da política informacional, em que a internet assume um "papel significativo na nova dinâmica política" (CASTELLS, 2003, p. 129) por fornecer um canal de comunicação potencialmente horizontal. O autor afirma que mesmo diante das possibilidades criadas quanto à abertura dos governos aos cidadãos, a realidade apresenta, todavia, um "quadro melancólico" marcado por governos que "usam a internet sobretudo como um quadro de avisos eletrônico (...) sem se empenhar muito em interação real" (CASTELLS, 2003, p. 128).

Um último eixo destacado por Castells (2003) refere-se à ciberguerra. Trata-se de uma visão de guerra não somente associada a capacidade bélica da internet e das novas tecnologias, mas uma guerra que estabelece relação direta com a política informacional. A guerra da informação dissemina o desenvolvimento de "uma nova doutrina de segurança apropriada à Era da Internet" (CASTELLS, 2003, p. 130) e conseqüentemente conflitos decorrentes do medo de falha desses novos aparatos de segurança.

1.2 Democracia digital e suas abordagens

Tendo em vista as falhas constatadas por Castells (2003) em relação à política informacional, observa-se recentemente o surgimento de tentativas de inovação em democracia digital, voltadas ao incremento da capacidade do cidadão de acompanhar decisões governamentais e à possibilidade de participar de processos de tomada de decisão.

Nesse contexto, Helen Margetts (2010) propõe reflexão sobre a capacidade das novas tecnologias em revolucionar a gestão pública. Em sua análise acerca da

utilização de TICs voltadas à construção de governos eletrônicos, a autora destaca as possibilidades de mudanças nas relações entre o Estado e o cidadão com base em exemplos da utilização de tais ferramentas por diferentes países ao longo do final do século XX e início do século XXI. Segundo a autora, "as antigas tecnologias da informação eram em grande medida internas, com poucas possibilidades de interações externas, enquanto as tecnologias baseadas na *web* podem abrir as organizações para usuários de fora" (MARGETTS, 2010, p. 367).

Essa prerrogativa, afirma Margetts, permitiu a criação de *websites* que continham informações sobre o governo, e abriu caminhos para "mudanças (que) levaram a um estilo de governo mais aberto" (MARGETTS, 2010, p. 369). Mesmo que Margetts não constate a existência de uma revolução tão ampla quanto à prevista por alguns idealistas, ela nota possibilidades de fortalecimento da democracia digital.

A expressão democracia digital é definida por Wilson Gomes (2010) como um "montante amplo de experiências, iniciativas e práticas políticas que guardam relação com a ideia ou as instituições de democracia", apoiando-se em "dispositivos, ferramentas e recursos típicos das tecnologias digitais de comunicação e informação" (GOMES, 2010, p. 241-242). O termo é, hoje, empregado amplamente no discurso público, sendo atrelado a diferentes sentidos e modelos de democracia.

No entanto, segundo o autor, o termo é ainda bastante vago, porque liberais e participacionistas, republicanos e deliberacionistas sustentam diferentes usos dos recursos de tecnologias digitais, porque possuem compreensões diversas sobre a democracia. Para Gomes, os liberais radicais, por exemplo, estariam mais apoiados em uma forma de democracia digital associada a um "governo eletrônico de tipo representativo" (GOMES, 2010), enquanto os democratas participacionistas advogariam um ideário de democracia direta.

Gomes acrescenta que, ao se aproximar da internet um democrata "tende a abordá-la de dois modos, em geral complementares" (GOMES, 2010, p. 244): "a internet como realização" e a "internet como tarefa" (GOMES, 2010). Tendo em vista a perspectiva democrática liberal, marcada por autonomia e liberdade, a "internet

como realização” evidencia a potencialidade dos instrumentos da *web* que de alguma maneira torna propícios tais ideais. Nas palavras do autor: “Louva-se a plena liberdade de expressão, opinião e reunião que a internet possibilita, bem como a sua estruturação”, dando destaque ao “alcance universal da internet, a sua configuração em rede e a possibilidade do anonimato das práticas de expressão e interação on-line” (GOMES, 2010, p. 244), diminuindo, assim, o controle por parte do Estado. A “internet como tarefa”, por sua vez, trata da questão da conquista da liberdade e a necessidade de manutenção desse direito, visto que o Estado estaria sempre ameaçando-o. Refere-se, portanto, à luta por “uma internet civil e livre, isto é, imune a controles e coações de governos, leis e poderes políticos e econômicos em geral” (GOMES, 2010, p. 245).

Sob outra perspectiva, a aproximação do democrata participacionista da internet é também definida por Gomes (2010) por meio de dois modos. O primeiro diz respeito à promessa da internet com relação às mudanças no padrão de participação. Nesse sentido, aponta Gomes (2010), os participacionistas viam na internet a possibilidade de rompimento dos entraves intermediários que seriam, então, substituídos por uma participação direta dos cidadãos, permitindo um relacionamento direto entre estes e o Estado. A “internet como tarefa”, para os participacionistas, desponta a partir do momento em que se percebe que a promessa não daria os frutos que se desejava colher. Os adeptos da democracia direta experimentaram uma frustração ao notarem que, apesar das possibilidades, “a democracia representativa goza de boa saúde no século da internet” (GOMES, 2010, p. 246). Sendo assim, o modo de abordagem da “internet como tarefa” assume importância no sentido de “requalificar os regimes democráticos contemporâneos por meio de maior e mais qualificada participação civil” (GOMES, 2010, p. 246).

Haveria, deste modo, uma abordagem adequada à democracia digital? Tal questionamento, segundo Gomes (2010), paira sobre a literatura internacional. O problema apontado pelo autor está na dificuldade das abordagens em vislumbrar o potencial de serem trabalhados conjuntamente.

Ora, se a democracia digital se apresenta como experiências associadas à ideia ou instituições democráticas, é compreensível que seja vista como um espelho daquilo

que se entende por democracia. E, nesse contexto, há muitas variações em termos de expectativas em relação à internet. Para Gomes (2010), “cada modelo tem não apenas a sua internet preferida, como tem também noções precisas a respeito do que é preciso fazer para que os recursos do universo digital contemporâneo (...) estejam a serviço da democracia” (GOMES, 2010, p. 247).

Nesse sentido, a melhor alternativa seria a integração de modelos, buscando o fortalecimento democrático. Um regime democrático liberal representativo precisa de participação, ao mesmo tempo em que o modelo participacionista depende de liberdade e autonomia dos cidadãos. Ou seja, “não existem, a rigor, democracias digitais, existem iniciativas e experiências digitais pró-democracia em Estados democráticos reais” (GOMES, 2010, p. 253). O importante é mobilizar as tecnologias da comunicação e da informação para aprofundar essas democracias reais.

1.2.1 Requisitos democráticos a plataformas de governo eletrônico

Tendo em vista o universo da democracia digital, e assumindo que quaisquer modelos de democracia online alteram a relação entre cidadão e Estado, cabe avaliar como deve ser feita a construção das plataformas digitais de forma a permitir, de maneira concreta, o estreitamento dessa relação. Nesse sentido, Sivaldo Pereira da Silva (2011) constrói uma análise ligada aos requisitos democráticos que devem estar contidos em sítios governamentais de forma a permitir-lhes desenvolver suas potencialidades, abarcando normas democráticas ideais.

Segundo Silva, três são os requisitos democráticos fundamentais para se pensar as interfaces digitais do Estado: publicidade, responsividade e porosidade. Por publicidade, o autor entende a “dimensão da transparência do Estado moderno” (SILVA, 2011, p. 125) dividida na ideia de oposição ao segredo e na de esfera pública. Articuladas, essas ideias sugerem um Estado visível aos cidadãos juntamente à possibilidade de discussão dos assuntos públicos. A transparência gerada pela publicidade, haja vista a possibilidade de acesso à informação facilitada pelo uso das ferramentas online, destaca Silva, é atualmente o requisito democrático mais desenvolvido nos sítios oficiais (SILVA, 2011).

O requisito responsividade está ligado à dimensão dialógica do Estado com o cidadão, estabelecendo uma relação de prestação de serviço do primeiro para com o segundo e de interlocução entre os dois. Nesse sentido, Silva faz uma conexão com o conceito de *accountability*, mais precisamente com a “face dialógica da *accountability* que sustenta um tipo específico de diálogo entre o público e os agentes do Estado” (SILVA, 2011, p. 130). No entanto, alerta o autor, os conceitos não podem ser tidos como sinônimos. Ou seja, nem todo mecanismo de responsividade é necessariamente *accountability*: “*accountability* contém responsividade, mas nem toda responsividade contém *accountability*” (SILVA, 2011, p. 130). Ou seja, a responsabilização do poder público relaciona-se com a prestação de contas.

O terceiro requisito, a porosidade, é, conforme Silva (2011), o que mais incorpora demandas participativas, já que se relaciona necessariamente a iniciativas de participação. Trata-se da questão da abertura do Estado à opinião pública, tornando-o assim mais aberto a inputs dos cidadãos. O autor destaca dois meios através dos quais o Estado estaria suscetível à opinião pública: a influência sobre os representantes e a incidência no processo de decisão política. O primeiro atrai adeptos da democracia liberal, que acreditam que a porosidade do Estado nos momentos eleitorais seria suficiente no que diz respeito a sua abertura à opinião pública. Já a incidência parece ser preferida pelos democratas participacionistas, visto sustentarem a ideia de um Estado mais poroso e permeável, apostando em práticas menos mediadas de participação (SILVA, 2011, p.132).

Dados os três requisitos democráticos fundamentais, Silva (2011) observa que deve haver coexistência e complementariedade entre eles na interface digital do Estado, de forma a propiciar “consistência e eficácia sobre o uso que o Estado faz destes novos dispositivos de comunicação, tendo como pano de fundo o horizonte democrático” (SILVA, 2011, p. 134).

Desde a iminente possibilidade de alterações na relação entre Estado e cidadão, lançadas com os primeiros sítios governamentais na década de 1980 até o presente momento, houveram muitas mudanças. Contudo, é importante observar que estas mudanças não ocorreram de forma linear, rápida e tranquila. A implantação do

governo eletrônico, segundo Helen Margetts (2010), com todo o potencial para transformar a administração pública e a maneira como o Estado se apresenta frente ao cidadão enfrentou barreiras, opiniões subestimadas e também superestimadas.

Nesse sentido, contrariando a opinião de autores que, de alguma maneira superestimaram o potencial das TIC, Ana Júlia Possamai (2014) afirma que mesmo “passadas mais de duas décadas do advento da Internet e demais tecnologias associadas, nenhuma revolução nas organizações públicas teve lugar” (POSSAMAI, 2014, P. 51). Com base em análises das obras de Jane Fountain, a autora afirma que alterações no âmbito da administração pública se dão historicamente de maneira lenta, e as falhas em estudos superestimados das TIC estão justamente em não considerar as condições que justificam tal lentidão, apresentadas como “mecanismos de estabilidade institucional, que condicionam e restringem os impactos das novas tecnologias” (POSSAMAI, 2014, p. 52).

Tais mecanismos são analisados por Possamai (2014) a partir do *Technology Enactment Framework* (TEF), elaborado por Fountain, que “busca demonstrar como formas organizacionais, instituições e tomadores de decisão interagem e afetam o desenho, o desenvolvimento, a implementação e o uso de tecnologias nas organizações públicas” (POSSAMAI, 2014, p. 58).

A partir do TEF, apresenta Possamai (2014), Fountain constrói seis proposições que envolvem as barreiras que enfrentam os governos eletrônicos em sua plena realização. Segundo Possamai (2014), com tais conjecturas, Fountain demonstra que “as novas tecnologias não são simplesmente adotadas pelos governos” (POSSAMAI, 2014, p. 58). Pelo contrário, estão submetidas a entraves organizacionais enraizados que justificam a lentidão em sua implementação e as adaptações a que são submetidas no âmbito da administração pública em relação às tecnologias disponíveis no mercado.

No entanto, podemos observar uma tentativa gradual de muitos governos em suprir a necessidade dos cidadãos, dentro dos limites tecnológicos e organizacionais, no sentido do atendimento às demandas por meio de *websites* cada vez melhor construídos. O que pode ser constatado inclusive no planejamento estratégico

desenvolvido pelo Ministério do Planejamento Brasileiro, no período de dezembro de 2011 a abril de 2012:

A administração pública precisa tornar os serviços públicos cada vez melhores e mais acessíveis, modernizando normas e colocando a tecnologia da informação a serviço do cidadão. As iniciativas de Governo eletrônico devem ser fortalecidas, com a ampliação do uso de TIC para a oferta de serviços públicos à sociedade, com maior qualidade e menores custos, simplificando procedimentos e promovendo amplo acesso, para propiciar maior transparência da ação pública e estimular a participação da sociedade, e, assim, favorecer o controle social e o fortalecimento da democracia e a cidadania. (PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2012-2015, p.22).

Diante do exposto, observa-se que a relação entre democracia e transparência na Era da Internet é primordial, embora complexa. O que se pode constatar historicamente em relação a apropriação do governo pelos meios digitais é o destaque dado a publicidade no sentido de trazer o cidadão para dentro da coisa pública. A participação dentro do sistema democrático é vital, e a mesma só é possível quando o Estado possibilita a redução das assimetrias informacionais.

Nesse sentido, e delineando a discussão em torno do foco deste trabalho, a seção seguinte tem como objetivo abordar o papel da dimensão da transparência tendo em vista construir argumentação necessária para análise do Portal de Políticas Públicas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

1.2.2 Publicidade e transparência *on-line*: Os meios para um Estado mais democrático

O contexto do surgimento de novas tecnologias digitais em favor do fortalecimento da democracia e cidadania é marcado por um processo de abertura do Estado em detrimento da cultura do segredo. Segundo Rothberg, Napolitano & Resende (2013), as raízes dessa cultura se construíram no Brasil "em função de arranjos particulares de poder (...) como patrimonialismo e clientelismo" (ROTHBERG, NAPOLITANO, RESENDE, 2013, p. 109). Tais arranjos, segundo os autores, poderiam ser minados por uma organização burocrática "guiada por princípios de racionalidade legal-administrativa" (ROTHBERG, NAPOLITANO, RESENDE, 2013, p. 109) a partir de uma "relação objetiva e transparente entre ações e finalidades" (ROTHBERG, NAPOLITANO, RESENDE, 2013, p. 109) capaz de promover a cidadania.

Os autores analisam mudanças relativas à transparência do Estado brasileiro a partir da instauração da Lei Federal 12.527, denominada Lei de Acesso a informação, que “atende o pressuposto do direito à informação fixado pela Constituição Federal de 1988” (ROTHBERG, NAPOLITANO, RESENDE, 2013, p. 109). Em consonância, Fernando Filgueiras (2016) afirma que, mesmo inauguradas as possibilidades de acesso a informações públicas com a Constituinte, apenas a instauração da lei a regulamentou como direito, possibilitando avanços à transparência.

A instauração de leis como esta, segundo Rothberg, Napolitano & Resende (2013), tem relação com o fortalecimento de democracias cada vez mais transparentes, baseadas no conceito de governança. Nesse sentido, os cidadãos adquirem a capacidade de controle com base na “prestação de informações abrangentes e acuradas que permitem, ao público em geral, avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas que [o Estado] formula e executa.” (ROTHBERG, NAPOLITANO, RESENDE, 2013, p. 112).

Sob uma ótica global, Marques (2016) acredita que “a manutenção do segredo foi, aos poucos, substituída pela demanda por maior controle das instituições do Estado por parte da esfera da cidadania” (MARQUES, 2016, p. 4), dada a “quantidade crescente de iniciativas do governo e da sociedade civil” em “descobrir os melhores métodos para se utilizar as ferramentas de comunicação digital” (MARQUES, 2016, p. 3).

O autor analisa três argumentos que poderiam justificar uma maior preocupação em relação à transparência. O primeiro deles estaria ligado a uma “*naturalização* de conquistas decorrentes de mais direitos e liberdades individuais e por conta de um incremento nas iniciativas de participação em diferentes democracias (Marques, 2008).” (MARQUES, 2016, p. 4). O segundo argumento trata da atuação da comunicação de massa na publicidade, abrindo caminhos para fluxos de visibilidade e discutibilidade. Como exemplo deste argumento, Marques (2016) levanta à questão da publicidade dada a escândalos de corrupção, asseguradas as proporções entre verdades e interesses envolvidos. Por fim, o autor apresenta a influência da globalização relacionada ao mercado de investimento, em que, segundo Marques (2016), a apresentação de informações políticas seria capaz de

diminuir a incerteza de investimentos e atrair capital financeiro para o país com mais facilidade.

A partir de tais argumentos, Marques (2016) aponta que:

a transparência se refere à condução aberta da administração da res publica, oferecendo aos cidadãos a capacidade de controlar o Estado e a atuação de seus agentes por meio do aprimoramento das estruturas de fiscalização, de denúncia e de punição daqueles que causarem prejuízos ao interesse coletivo. (MARQUES, 2016, p. 6)

Semelhante ao de Marques (2016), o conceito de transparência defendido por Fernando Filgueiras (2016) refere-se ao “princípio pelo qual os cidadãos devem obter informação sobre operações e estruturas dos Estados e das corporações, representada pela abertura, divulgação da informação e vigilância por parte do público” (FILGUEIRAS, 2016, p. 6). Segundo o autor, o conceito relaciona-se ao de *accountability* de maneira que a transparência figura como “ferramenta de *accountability*.” (FILGUEIRAS, 2016, p. 6). Ou seja, para que haja a prestação de contas, deve haver a transparência/visibilidade dos processos. Dessa forma, “o conceito de *accountability* só se realiza mediante o aprimoramento da transparência.” (FILGUEIRAS, 2016, p. 6).

De acordo com Filgueiras (2016), o processo de consolidação da governança democrática, caracterizada pelo autor como um meio de reconciliação da administração da coisa pública com o ideal político de democracia, deve envolver necessariamente o conceito de *accountability*, de forma que “tão mais democrático será o aparelho de governança que for mais accountable aos seus constituintes.” (FILGUEIRAS, 2016, p. 5). Nesse sentido, afirma Filgueiras, um Estado capaz de assegurar a *accountability*, é também capaz de reduzir as assimetrias informacionais entre o Estado e o cidadão, e, conseqüentemente, os custos de delegação, que, nas palavras do autor, “implicam ampliação da corrupção, do clientelismo e da ineficiência administrativa do Estado, que surgem, fundamentalmente, do uso que os agentes públicos fazem da informação privilegiada e do poder de decisão para auferir vantagens indevidas. ” (FILGUEIRAS, 2016, p. 6).

Assim, a transparência gera expectativas quanto à correção dos problemas da democracia relacionados ao segredo, ou seja, “por permitir a redução da assimetria

de informação entre o cidadão e o Estado, a transparência maximiza a *accountability* e garante um sistema de responsabilização derivado da abertura dos segredos de Estado." (FILGUEIRAS, 2016, p. 7).

Cabe observar, portanto, que dentro de um contexto de expansão do uso de novas tecnologias digitais, os processos de *accountability*, favorecidos pela transparência, tornam-se cada vez mais facilitados, tendo em vista a expansão de acesso à informação. Contudo, Filgueiras (2016) afirma que apesar do potencial das tecnologias de informação em relação à transparência, "implementada pelos Estados democráticos com o forte auxílio de portais e instrumentos de governo eletrônico" (FILGUEIRAS, 2016, p. 7), as novas tecnologias tendem a reforçar os limites enraizados nas organizações públicas, "sem promover o processo de empoderamento do cidadão e *accountability*." (FILGUEIRAS, 2016, p. 8).

Deve-se compreender que os problemas enfrentados pela transparência no mundo não são facilmente superados no universo digital. A resolução de problemas políticos não ocorre de forma mágica pela adoção de tecnologias. Nesse contexto, segundo Marques (2016) há uma superestimação da importância do conceito de transparência, "uma vez que os males democráticos não seriam resolvidos apenas por conta da maior exposição de informações públicas que envolvem os negócios do Estado." (MARQUES, 2016, p. 11).

Filgueiras (2016) também apresenta três limites da concepção de transparência. O primeiro deles está ligado à questão cognitiva. Segundo o autor a disponibilização de informações não implica entendimento por parte dos cidadãos, "ou seja, da simples transparência de dados e informações não resulta necessariamente um processo democrático deliberativo que alimente o julgamento da cidadania a respeito do desempenho de governos e instituições políticas." (FILGUEIRAS, 2016, p. 9). Marques (2016) acrescenta ainda, analisando divergências da eficácia da transparência, a importância quanto à relevância da informação levada ao cidadão, visto que, por vezes, o aumento do número de informações disponíveis não está diretamente relacionado à qualidade da informação, representando um "ganho praticamente nulo" (MARQUES, 2016, p. 11).

O segundo limite, de acordo com Filgueiras (2016), refere-se a "abertura [por meio da transparência] sem um critério mais claro que separe as instâncias da vida privada daquelas da vida pública" (FILGUEIRAS, 2016, p.10). O autor afirma que o foco na "conduta das pessoas" acarreta "problemas para a fundamentação da *accountability* nas democracias liberais" (FILGUEIRAS, 2016, p.10). Nesse contexto, Marques (2016) trata da questão da análise da informação quanto à manipulação em função do interesse de grupos políticos.

O terceiro limite apresentado por Filgueiras diz respeito à dualidade da concepção do segredo. Para o autor, o princípio da transparência não pode ser aplicado sem que haja algumas exceções, ou seja, "algumas políticas, para serem eficientes, necessitam do segredo", por exemplo "as investigações policiais, o combate ao tráfico de drogas e decisões econômicas sobre juros e política financeira." (FILGUEIRAS, 2016, p.12).

No universo digital, por sua vez, de acordo com Silva (2016), existem barreiras mais específicas pelas quais a transparência deve passar. A primeira delas envolve o custo material a que está submetida quando aplicada a interfaces digitais. Segundo o autor, a criação de *websites* governamentais "implica em investimentos financeiros e recursos administrativos capazes de abarcar o desenvolvimento e implementação de sistemas (softwares) específicos para tal, aquisição de maquinário adequado e recursos humanos treinados para lidar com essas atividades" (SILVA, 2016, p.11). Silva acrescenta que esta barreira pode ser minimizada a partir de ganhos de mercado e informatização da máquina institucional.

Uma segunda barreira, em confluência com o primeiro limite da concepção de transparência apresentado por Filgueiras, trata-se da questão da cognição. Silva afirma que a expectativa de que o cidadão seja capaz de "coletar, compreender, analisar e processar o grande volume de informações e dados e transformar isso em ações" (SILVA, 2015, p. 12) ultrapassa a realidade, tendo em vista o grau de complexidade em que se apresentam.

Como observado, esta não é uma barreira exclusiva dos meios digitais, e segundo Silva, "historicamente, são os agentes intermediários como imprensa, órgãos

fiscalizadores, partidos políticos e grupos de *advocacy* que assumiram a tarefa de decodificadores da informação governamental para o grande público" (SILVA, 2015, p.12). O problema associado a isso estaria na produção de viés dos agentes intermediários para os consumidores. No entanto, Silva afirma que dadas às especificidades na apresentação de dados, os intermediários têm se apropriado de cada vez mais habilidades de interpretação, de forma a produzir menos viés. Além disso, uma solução a longo prazo para esta barreira, acrescenta o autor, estaria no investimento em educação.

Ainda que as novas tecnologias de informação se apresentem mais acessíveis ao público em geral, a transparência ainda enfrenta barreiras nesse meio no que diz respeito ao interesse do cidadão em consumir as informações disponibilizadas. Dessa forma, Silva (2016) trata da indisposição política do cidadão em levar a cabo o monitoramento do Estado. A indexação dos dados, segundo o autor, é tida como outra barreira. Silva (2016) afirma que há problemas no excesso de informação quando estas não seguem "padrões bem definidos e eficientes de indexação" (SILVA, 2016, p. 15), sendo necessário o "investimento contínuo em bases de dados mais robustas (...) [e] o desenvolvimento de métodos de catalogação eficientes que possam ser aplicados no presente projetando seu acesso em longo prazo." (SILVA, 2016, p.16).

A burocracia representa o último entrave apontado por Silva (2016). Tal como tratado anteriormente neste trabalho, as tendências burocráticas criam barreiras para a inovação, e no caso da transparência não seria diferente. Silva (2016) identifica cinco tipos de resistência burocrática que vão desde a omissão no registro de informações, a maquiagem estatística, o exacerbado uso da regra de exceção - omitindo dados como segredo - e a duplicidade no registro. Segundo o autor, normas e procedimentos claros, somados ao controle interno da conduta administrativa, seriam capazes de dirimir os efeitos negativos criados por tais resistências.

Tais limites, divergências e barreiras, quando (e se) superados podem acarretar em alguns efeitos colaterais (SILVA, 2016). Segundo Silva (2016), o excesso de transparência poderia em alguma medida atingir a confiança política do cidadão,

visto que levaria a um “cenário de recorrentes denúncias de irregularidades praticadas pelos agentes institucionais” (SILVA, 2016, p.8 e 9). Além disso, a transparência poderia restringir a ação dos agentes, que, sob pressão, evitariam a produção de inovações, temendo riscos e punições ligadas a elas. Silva (2016) acredita, ainda, que o montante de informações trazidas pela transparência poderia angariar resultados negativos, uma vez que o cidadão poderia se perder na avalanche de dados apresentada pelo Estado.

Outra ressalva levantada pelo autor diz respeito à complexidade da corrupção, de modo que a simples apresentação de informações seria incapaz de atingi-la e miná-la efetivamente. Dentro deste contexto, que o autor chama de “incompletude do papel da transparência para agir” (SILVA, 2016, p. 9), destaca-se a insuficiência na promoção da *accountability*. Para tanto, Silva (2016) explana acerca das diferenciações entre transparência, publicidade e *accountability*, em que o primeiro “capta a acessibilidade da informação” (SILVA, 2016, p. 10) enquanto a noção de publicidade tem a ver com a “capacidade de algo se tornar público” (SILVA, 2016, p. 10) aos cidadãos, e a *accountability*, por último, relaciona-se aos dois conceitos tendo em vista que a prestação de contas depende da acessibilidade da informação e o quão pública ela se apresenta.

Pois bem, dadas essas discussões acerca do universo *web*, suas tendências e implicações para a democracia, e tendo em vista ainda as singularidades envoltas à transparência, proponho-me a analisar o *site* “Políticas Públicas ao seu Alcance”, estruturado e mantido pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Para tanto, será construída uma análise do processo de abertura da ALMG aos cidadãos, com especial atenção ao papel dos meios digitais na geração de transparência pública. O estudo de caso sobre o *site* abordará o processo de implementação de uma iniciativa dessa natureza, abordando os principais problemas, dificuldades e dilemas a atravessá-la.

2. ALMG: MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E NOVAS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS

Marco na trajetória da participação popular no Brasil, a década de 1980 assiste à formalização dos instrumentos de participação a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, "todos os poderes do Estado sofreram grandes e significativas transformações" que "refletiram-se imediatamente no estado de Minas Gerais" (MANGUE, 2008, p. 89).

A CF88, além de promover a criação de canais institucionalizados de participação, "garantiu também a participação dos cidadãos no processo legislativo por meio do referendo, das iniciativas populares de lei e dos plebiscitos" (ORNELAS, 2012, p. 39). Nesse sentido, a Constituição Estadual de 1989 absorve as novas mudanças estabelecidas e, a partir de então, "uma nova Assembleia Legislativa passou a ser formalmente garantida ao povo" (MANGUE, 2008, p. 89).

Segundo Prata (2007), a ALMG há algum tempo já havia percebido a necessidade de criação de novas formas de interação com a sociedade dada à crise de legitimidade instaurada como reflexo do regime militar de 1964, que teria acarretado em um "esvaziamento das responsabilidades institucionais do Poder Legislativo no Brasil" (PRATA, 2007, p. 66). Além disso, de acordo com o autor, práticas clientelistas e patrimonialistas teriam contribuído para a geração da desgastada imagem associada à Assembleia de Minas naquele período.

Outro fato impulsionador da participação popular na ALMG se deu "por ocasião das eleições de 1986, em que o índice de renovação da ALMG ficou próximo de 65%" (PRATA, 2007, p. 66). Segundo Anastásia (2001), "este índice em nada divergia daqueles apresentados pelas demais assembleias legislativas no Brasil" (ANASTASIA, 2001, p. 27), contudo, a ALMG estabeleceu uma ligação entre os baixos índices de reeleição e a crise de legitimidade enfrentada.

Assim, tendo em vista a intenção da Casa em aproximar-se da sociedade civil, "a ALMG [na preparação do processo constituinte] realizou vários debates sobre questões que integrariam a nova constituição, convocando a sociedade a participar da discussão acerca de questões de interesse público" (MENDONÇA & CUNHA,

2012, p. 67). Dessa forma, afirma Oliveira (2009), "a Constituição Estadual abriu-se, desde o nascedouro, à sociedade civil" (OLIVEIRA, 2009, p. 10).

Dado o novo perfil de interação estabelecido, e a pouca familiaridade da ALMG em lidar com a nova realidade, foi criado em 1989 o Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional, "com a tarefa de pensar e propor meios e canais de interação interinstitucional" (OLIVEIRA, 2009, p. 10). A criação do Comitê auxiliou no processo de aproximação entre Estado e sociedade no âmbito estadual e "apontou para a necessidade de reestruturação administrativa da Casa, intensificando a profissionalização dos servidores e modos de avaliação de seu desempenho" (MENDONÇA & CUNHA, 2012, p. 68).

Como ação complementar, "visando garantir a eficácia do processo inaugurado e proporcionar-lhe resultados" (OLIVEIRA, 2009, p. 10), a ALMG teria contratado uma consultoria externa para "realizar um diagnóstico dos processos comunicativos da ALMG e (...) propor medidas para torná-los mais eficiente" (MENDONÇA & CUNHA, 2012, p. 68).

As medidas propostas pelo Comitê foram reunidas no chamado Plano Estratégico de Comunicação Institucional, que objetivava "retomar as prerrogativas do Legislativo, mudar seu perfil e superar a crise de credibilidade" (OLIVEIRA, 2009, p. 10). Para tanto, como forma de dar suporte ao plano, "foram encomendadas pesquisas realizadas junto aos públicos interno e externo à Casa para que fossem colhidas informações e sugestões a respeito da ALMG" (ORNELAS, 2012, p. 40).

Colocado em prática em 1990, o Plano "continha pontos significativos de ação sobre a própria Casa, como campanhas institucionais de motivação, cursos de capacitação para os funcionários, informatização completa das atividades e maior profissionalização" (OLIVEIRA, 2009, p. 10). Segundo Anastasia, a

reestruturação administrativa abrangeu a institucionalização do concurso público como forma exclusiva de recrutamento do quadro permanente da Assembleia, o desenvolvimento de uma política continuada de treinamento do corpo técnico, o estabelecimento de formas de aferição do desempenho e a institucionalização do plano de carreira para os funcionários. (ANASTASIA, 2001, p. 31)

Além disso, Oliveira (2009) destaca a reestruturação e criação de órgãos internos na Casa, como a Gerência de Projetos Institucionais (GPI) - criada para realizar a aplicação na prática dos novos mecanismos -, a Secretaria de Comunicação Institucional, a Escola do Legislativo em 1992, a criação de boletins e informativos internos, a afirmação da Revista do Legislativo, a TV Assembleia em 1995, o Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC) no mesmo ano - com informações sobre agenda da casa e dos parlamentares -, e a abertura do Espaço Político-Cultural da Assembleia (OLIVEIRA, 2009, p. 11).

Assim, com o Plano Estratégico de Comunicação, o legislativo mineiro institucionaliza inovações com a criação de "canais de interlocução social amplos e democráticos, que implicaram a abertura da participação a todos os movimentos sociais e entidades interessados em opinar e contribuir no processo de discussão e elaboração legislativa." (OLIVEIRA, 2009, p. 11).

Essa permeabilidade da Assembleia para com a sociedade civil, segundo Mendonça e Cunha (2012), está também institucionalizada no Regimento Interno da ALMG de 1990. Nele está contido, além da prerrogativa da iniciativa legislativa popular e outros instrumentos, a alteração do papel das comissões permanentes da Assembleia e a criação do procedimento das audiências públicas (MENDONÇA & CUNHA, 2012, p. 70 e 71). Dessa forma, a partir do grupo de inovações instauradas pela ALMG, surge o complexo de eventos institucionais que compreende "os ciclos de debates, os fóruns técnicos, os seminários legislativos, as teleconferências, as audiências públicas regionais/orçamento participativo e o projeto de interiorização" (MANGUE, 2008, p. 92).

Os ciclos de debates possuíam uma estrutura simples de apresentação do tema e discussões entre os participantes (OLIVEIRA, 2009, p. 13). De acordo com Prata (2007), tinham como objetivo a reflexão sobre temas de relevância da conjuntura nacional, reunindo diferentes especialistas (PRATA, 2007, p. 69), que ao final produziam sínteses que seriam distribuídas aos participantes e interessados no tema (MANGUE, 2008, p. 92).

Entretanto, Oliveira (2009) afirma que o modelo em que os ciclos de debates se estruturavam, "revelou-se insuficiente para o que se pretendia: melhor qualidade da lei aprovada na Casa e maior legitimidade no processo legislativo, via participação social" (OLIVEIRA, 2009, p. 13), e este, segundo a autora, teria sido o motivo para a abertura de outros canais de comunicação.

Nesse contexto desenvolvem-se os fóruns técnicos e os seminários legislativos. Os seminários legislativos, segundo Mendonça e Cunha (2012), iniciam-se em 1991 como eventos de maior porte, "em que temas relevantes em determinada conjuntura são debatidos por parlamentares, membros da sociedade civil e entidades públicas" (MENDONÇA & CUNHA, 2012, p. 73). Segundo Mangue (2008), os temas discutidos nos seminários resultam em documentos de base para a atividade parlamentar (MANGUE, 2008, p. 93).

Posteriormente, em 1992, iniciam-se os fóruns técnicos, com propostas de temáticas específicas abordadas de forma mais técnica (MENDONÇA & CUNHA, 2012, p. 73). Para tanto, é necessária a "participação de especialistas e representantes de entidades civis e de órgãos públicos" (MANGUE, 2008, p. 92) que realizam reuniões em diferentes subtemas e elaboram relatórios consolidados e submetidos a votação para subsidiar a atividade legislativa e ações do executivo (MANGUE, 2008, p. 92). Segundo Prata (2007), a elaboração deste relatório é tida como a diferença principal em relação aos ciclos de debates (PRATA, 2007, p. 69). No entanto, cabe observar que, de acordo com Oliveira (2009), nem todos os fóruns alcançaram os resultados pretendidos, ainda que a maioria deles tenha sido base à proposições legislativas (OLIVEIRA, 2009, p. 14).

Institucionalizado também dentro do complexo de eventos, as teleconferências, segundo Mangue (2008), são marcadas por transmissões ao vivo criadas como uma forma de possibilitar um alcance nacional as discussões de temas que despertam interesse em todo o país (MANGUE, 2008, p. 94).

Quanto às audiências públicas regionais, iniciadas, de acordo com Prata (2007), em 1993, tinham a "finalidade de ouvir as comunidades das diversas regiões do Estado e dividir com elas a tarefa de planejar o desenvolvimento mineiro através da

elaboração participativa das leis orçamentárias e das leis de planejamento estatal" (PRATA, 2007, p. 68).

Prata afirma que as audiências regionais sofreram um processo de descontinuidade ao longo dos anos justificado pelo pouco interesse demonstrado pelo Executivo em dar efetividade às prioridades levantadas. Contudo, "a partir de 2003, com a criação da Comissão de Participação Popular, a ALMG começa a desenvolver um esforço no sentido de retomar e aperfeiçoar a participação da sociedade civil nos processos de elaboração orçamentária e de planejamento estatal" (PRATA, 2007, p. 68). A Comissão, segundo Fuks & Fialho (2009), é responsável, entre outras coisas, pelo recolhimento de propostas da sociedade civil organizada ao PPAG e o encaminhamento destas à tramitação legislativa (FUKS & FIALHO, 2009, p. 2).

O projeto de interiorização, por último, refere-se, segundo Mangue (2008), à extensão das ações da Assembleia de Minas ao interior do Estado, realizado por meio de encontros e audiências públicas visando o atendimento a demandas específicas regionais. (MANGUE, 2008, p. 95).

Mendonça e Cunha (2012) afirmam que tais eventos institucionais acarretaram em importantes mudanças no perfil do Legislativo Mineiro, que teriam sido aprimoradas por medidas subsequentes (MENDONÇA & CUNHA, 2012, p. 74) de forma a estreitar cada vez mais as relações entre a Casa e a sociedade a partir de mecanismos acessíveis. Nesse contexto, destaca-se o esforço pioneiro de informatização da Assembleia, iniciado ainda em 1979, com a "implantação dos primeiros equipamentos de informática" (CARVALHO, SILVA & SIQUEIRA, 2013, p. 5). Segundo o Carvalho, Silva & Siqueira (2013), o portal da Assembleia atualmente é referência em *accountability* e medidas de incentivo a participação cidadã. (CARVALHO, SILVA & SIQUEIRA, 2013, p. 5).

A ALMG esteve na vanguarda quanto as potencialidades dos instrumentos de informática. Segundo Carvalho, Silva & Siqueira (2013), "entre 1988 e 1992, os gabinetes dos deputados ganharam os primeiros microcomputadores". (CARVALHO, SILVA & SIQUEIRA, 2013, p. 5) e, ainda em 1994, a ALMG ganhava o seu primeiro

correio eletrônico, facilitador das comunicações entre parlamentares, sociedade e corpo técnico. (CARVALHO, SILVA & SIQUEIRA, 2013, p. 6).

Inaugurado em 1995, o portal da Assembleia - segundo portal legislativo do país - passou por quatro reestruturações ao longo de sua trajetória, em 1999, 2001, 2005 e 2011, objetivando melhorar a organização e democratização da informação legislativa, além de garantir transparência e facilitar o acompanhamento dos processos legislativos pelos usuários. (CARVALHO, SILVA & SIQUEIRA, 2013, p. 6).

Concluída em 2011, a última reestruturação do Portal integra parte do projeto de Direcionamento Estratégico 2010-2020 da Assembleia. Tal instrumento de planejamento foi construído como base para atender às expectativas da sociedade mineira tendo em vista transformações econômicas, culturais e sociais ao longo dos dez anos de ação. (DIRECIONAMENTO ESTRATEGICO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS 2010/2020, 2010, p. 8). Ou seja,

O Direcionamento Estratégico do Poder Legislativo de Minas institucionaliza (...) novos procedimentos de atuação e ferramentas de interação com os cidadãos, de forma que os deputados eleitos ao longo da década tenham bases sólidas e diretrizes modernas para cumprir, aperfeiçoar e integrar as funções de representar, legislar e fiscalizar. (DIRECIONAMENTO ESTRATEGICO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS 2010/2020, 2010, p. 12)

Os trabalhos para a construção do planejamento, iniciados em outubro de 2009 se estenderam por sete meses, envolvendo a participação de consultorias externas e pesquisas com representantes do Legislativo e Executivo, da academia, da sociedade, e outros. (CARVALHO, SILVA & SIQUEIRA, 2013, p. 8).

Segundo Carvalho, Silva & Siqueira (2013), o Direcionamento Estratégico 2010/2020 considerou a participação das TICs e governo eletrônico "como ferramentas essenciais para o alcance da visão de futuro da entidade". (CARVALHO, SILVA & SIQUEIRA, 2013, p. 9). Os autores afirmam que entrevistas com a sociedade puderam confirmar a efetividade social apontada pelos usuários do Portal da ALMG, verificando-se, então, a importância dada a este meio de comunicação. (CARVALHO, SILVA & SIQUEIRA, 2013, p. 9).

As prioridades para implementação do Direcionamento Estratégico levaram, além da reformulação do Portal, que fortalece o vínculo da ALMG com o cidadão, a criação do perfil da Assembleia no *Twitter*, a criação do Comitê Gestor do Portal, em 2010, e a definição da política de uso de recursos de interatividade, que mediria o sucesso do projeto a partir da satisfação do usuário. (CARVALHO, SILVA & SIQUEIRA, 2013, p. 9).

Dentre as linhas de prioridades destaca-se o "incremento da sistematização e da disponibilização de informações relativas à execução das políticas setoriais pelo poder público estadual, com vistas à fiscalização social e ao aprimoramento do exercício da função fiscalizadora do Legislativo". (CARVALHO, SILVA & SIQUEIRA, 2013, p. 9).

Nesse contexto, para o biênio 2011-2012 foi previsto o projeto de criação do Portal de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Medida ligada ao e-governo, o *site* seria implementado como um portal dentro de um portal, que estaria, dessa forma, diretamente associado ao Portal da Assembleia (CARVALHO, SILVA & SIQUEIRA, 2013, p. 10).

Em parceria com o poder Executivo, o *site* foi colocado no ar em 2013 com o objetivo de disponibilizar informações relevantes e atualizadas sobre as políticas públicas estaduais, a partir de dados e indicadores apresentados setorialmente, buscando ampliar o envolvimento da população na formulação, monitoramento e avaliação das políticas. (CARVALHO, SILVA & SIQUEIRA, 2013, p. 11). Cabe observar que, como será discutido adiante, o *site* vai além desse objetivo, alterando o comportamento organizacional da Casa e servindo de base de consulta aos deputados, ao Legislativo mineiro como um todo, ao Executivo, a imprensa e é claro a população interessada.

Portanto, o *site* de políticas públicas da ALMG, implementado há dois anos e escolhido como foco do presente trabalho, carrega consigo uma potencialidade inovadora para o estado de Minas Gerais. Na subseção seguinte encontra-se um detalhamento da estrutura do *site*.

2.2 O *site* "Políticas Públicas ao seu alcance"

O *site* aqui em foco é dividido em 22 campos temáticos ligados às comissões permanentes da Assembleia. Além das políticas, o *site* disponibiliza informações que definem o que é uma política pública e como a estrutura do Estado está organizada para sua execução (CARVALHO, SILVA & SIQUEIRA, 2013, p. 11).

Na tela inicial, no alto da página, o usuário encontra alguns *links* que direcionam para o portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), contendo na íntegra o Planejamento e Orçamento Público de Minas Gerais, que consiste no conjunto de leis definidas pelo Estado para alocar os recursos públicos, bem como o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI); o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Observa-se ainda a opção de navegação redirecionada ao portal ao lado da opção "Fale Conosco". Esta opção permite a comunicação do usuário com os responsáveis pelo *site* "Políticas Públicas ao seu Alcance", assim como a comunicação com outros setores a depender do "Assunto" escolhido.

Abaixo encontram-se os "Temas" e os "Destinatários", que dizem respeito às frentes de atuação das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado de Minas Gerais. Os temas estão subdivididos em 22 áreas temáticas, são elas: Administração Pública; Agropecuária; Assistência Social; Ciência, Tecnologia e Inovação; Cultura; Defesa do Consumidor; Direitos Humanos; Educação; Energia; Esporte e Lazer; Finanças Públicas; Indústria, Comércio e Serviços; Meio Ambiente; Mineração; Municípios e Desenvolvimento Regional; Política Fundiária; Saneamento Básico; Saúde Pública; Segurança Pública; Trabalho, Emprego e Renda; Transporte e Trânsito; e Turismo.

Existem, ainda, os temas intersetoriais: Drogas; Segurança Alimentar; e Superação da Pobreza, além de uma aba com os destinatários das políticas públicas: Criança e Adolescente; Idoso; LGBT; Mulher; Negros, Índios, Povos e Comunidades Tradicionais; Pessoa com Deficiência.

O *site* tem um conjunto de informações temáticas e um conjunto de informações organizadas para destinatários, grupos destinatários.

Inicialmente o foco é temático, por temas para as 22 Políticas Públicas que identificamos, mas dentro desses temas tem um conjunto de ações voltadas para destinatários específicos. A organização por destinatário busca identificar, agrupar e organizar dentro desses temas aquelas ações e programas voltados para esses públicos. (ENTREVISTADO 5 – 25/11/2015)

Como uma forma de introduzir a discussão, e permitir ao usuário o entendimento daquilo que é apresentado no *site*, são disponibilizadas quatro diferentes abas de conhecimento, quais sejam: "Entenda o Site", que explica de onde surgiu a demanda para a criação do *site*, além de fornecer algumas informações sobre o que poderá ser encontrado nele; "O que é Política Pública?", que apresenta o conceito e cita processo de formulação e implantação de uma política pública; "A ALMG no ciclo de políticas públicas", que explicita as etapas de criação uma política pública, desde a identificação de um problema social até a execução e monitoramento dessa política; e "O que é monitorar?", que demonstra o modo de acompanhar a execução das metas física e financeira de cada política pública.

O *link* "Saiba mais" reúne as informações contidas nessas quatro abas e outras informações para acesso que dizem respeito à estrutura do *site*, quais sejam: as "Informações disponíveis" de cada política pública; a "Representação das políticas públicas", que apresenta ao usuário o formato em árvore no qual as políticas estão configuradas no *site*; "Quais políticas públicas" que expõe a forma como foram selecionadas e trabalhadas as 22 políticas temáticas; "Como se estrutura o sistema de planejamento e orçamento do Estado", que explica o PMDI, PPAG, LDO e LOA; e, por fim, a "Relação das políticas públicas disponíveis neste site", que identifica todas as políticas trabalhadas pelo *site*, partindo dos temas amplos, aos intersetoriais e destinatários.

Na página inicial, encontram-se ainda "Últimas atualizações" que foram feitas nas áreas de atuação da Assembleia nas políticas públicas, além de uma agenda na aba "Participe" com as pautas das ações das comissões com data, horário e local em que ocorrerão as reuniões, o trabalho de campo das comissões em visitas, audiências etc.

Figura 1 – Página inicial do site “Políticas públicas ao seu alcance”

The screenshot shows the homepage of the website 'Políticas Públicas ao seu Alcance'. At the top, there is a navigation bar with the logo and the text 'POLÍTICAS PÚBLICAS AO SEU ALCANCE'. Below the logo, there are dropdown menus for 'Temas' and 'Destinatários', and a search bar with the button 'BUSCAR'. The main content area features a section titled 'Participe da construção das políticas públicas' with four sub-sections: 'Entenda o site', 'O que é política pública?', 'A ALMG no ciclo de políticas públicas', and 'O que é monitorar?'. To the right of these sections is a large banner image with the text 'ENVELHECENDO COM QUALIDADE' and 'Políticas públicas para o idoso'. Below the main content, there are four columns of information: 'Últimas atualizações', 'Participe', 'Temas', and 'Destinatários'. The 'Temas' column lists: Administração Pública, Agropecuária, Assistência Social, Ciência, Tecnologia e Inovação, and Cultura. The 'Destinatários' column lists: Criança e Adolescente, Idoso, LGBT, Mulher, and Negros, Índios, Povos e...

Fonte: politicaspUBLICAS.almg.gov.br

No final da página há um diagrama com os principais temas das políticas públicas e seus desdobramentos. Trata-se da árvore de políticas públicas do *site*, que relaciona as políticas umas com as outras e permite ao usuário explorar cada um dos temas.

A estrutura adotada (...) pressupõem a organização hierárquica dos dados. Uma árvore é composta por um elemento chamado raiz, que tem ligações com outros elementos, que são denominados galhos ou folhas. Esses galhos levam, por sua vez, a outros elementos que também podem possuir galhos. O elemento que não apresenta descendentes é uma folha, também chamado de nodo terminal. O elemento estruturador da árvore é o nodo, sendo que raiz é o nodo principal, enquanto galhos e folhas são nodos descendentes. É importante ressaltar que cada nodo representa uma política pública. Ela pode ser específica, caso seja uma folha da árvore, ou abrangente, caso o nodo se aproxime da raiz da árvore. (POLÍTICAS PÚBLICAS AO SEU ALCANCE, *online*²)

² Disponível em: <http://www.politicaspUBLICAS.almg.gov.br/index.html>

Figura 2 – Árvore de Políticas Públicas



Fonte: politicaspUBLICAS.almg.gov.br

Essa estruturação demanda atenção e trabalho contínuo, visto que novas normas jurídicas em tramitação podem refletir na forma em que as informações estão apresentadas, como é o caso da árvore de educação, que recentemente sofreu reajustes em razão do plano nacional de educação.

2.2.1 Explorando uma política pública

Ao clicar em alguma temática, o usuário do *site* se depara com uma estrutura de informações específicas da política escolhida, aplicadas a um desenho que é comum a todas as políticas. Para efeitos didáticos, utilizarei o tema geral da política de "Cultura" como exemplo para demonstrar como as informações estão disponibilizadas.

No canto esquerdo da página, logo abaixo do tema, encontram-se três *links* disponibilizados em um Menu lateral que funciona como um índice para a exploração daquela política. Os *links* apresentados são: "Entenda", "Monitoramento", e "Dados e Indicadores". Esse formato é comum a todos os temas do *site*, inclusive nas políticas para destinatários e intersetoriais.

No caso da política de cultura, o *link* "Entenda" apresenta informações divididas em 5 (cinco) *sublinks*, quais sejam: "Informações gerais", presente em todas as políticas, que apresenta a política e a maneira como ela é abordada pelo Estado; "Estrutura

Organizacional e de Gestão", que mostra como a política está organizada e identifica o órgão - ou órgãos - responsável por ela; "Financiamento", que apresenta as fontes de recursos destinados a política e outras informações relevantes nesse âmbito; as "Competências" de cada ente federado em relação a política; e, por fim, o *sublink* "Textos Complementares", que disponibiliza textos que tenham relação e sejam importante ao entendimento da política.

Cabe observar que diferentes políticas disponibilizam diferentes *sublinks* dentro do *link* "Entenda", mas sempre dentro do escopo dos cinco aqui apresentados.

O *link* "Monitoramento" apresenta as informações das metas física e financeira para cada ação do planejamento do Estado em relação a política. A página inicial da política oferece, ainda, um gráfico da porcentagem da execução financeira considerando despesas realizadas e a realizar para o período em análise.

Nesse Menu lateral, o *link* "Dados e Indicadores" informa ao usuário interessado os dados e indicadores da execução da política em cada região do Estado. O entendimento dessas informações é facilitado por meio de um mapa com faixas de calor, que demonstra o investimento e efeito daquela política por região, permitindo ainda a comparação entre elas. Os dados e indicadores podem estar divididos em mais de um centro de análise, dessa forma, para cada aplicação há um diferente mapa. O primeiro mapa na lista de análises dentro do *link* "Dados e Indicadores" é também representado na página inicial da política.

Ainda no canto esquerdo, abaixo do Menu, encontra-se a "Legislação básica" e, em algumas políticas, como é o caso da Cultura, há a opção de "Mais informações" importantes.

Figura 3 – Estrutura da Política Pública

Cultura

Compartilhe: [Tweeter](#) [Compartilhar](#) 0

Atuação da ALMG

Entenda

Monitoramento

Dados e Indicadores

[Clique aqui para navegar nesta política pública](#)

Entenda

A partir das diretrizes traçadas pela Constituição da República, de 1988, foram estipulados dois eixos principais de atuação do Estado brasileiro na área da cultura: a efetivação dos direitos culturais, estabelecidos no texto constitucional e em outras normas, com particular ênfase para os tratados e convenções internacionais...

[Saiba mais >>](#)

Monitoramento

Execução financeira - jan/2015 a jun/2015

Descrição	Porcentagem
Despesa a realizar	62,6 %
Despesa realizada	37,4 %

[Saiba mais >>](#)

Legislação básica

Mais Informações

Lei Federal 12.343, de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC -, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC -, e dá outras providências.

Lei Federal 11.437, de 2006. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine, criada pela Medida Provisória 2.228-1, de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o...

[Estrutura temática](#)

Perguntas frequentes

[Saiba mais >>](#)

Eventos em destaque

Comissão de Cultura
Visita - 17/04/2015 09:00
Fundação de Arte de Ouro Preto - Faop - Município de Ouro Preto - Conhecer projetos e programas desenvolvidos pela Fundação de...

Dados e indicadores

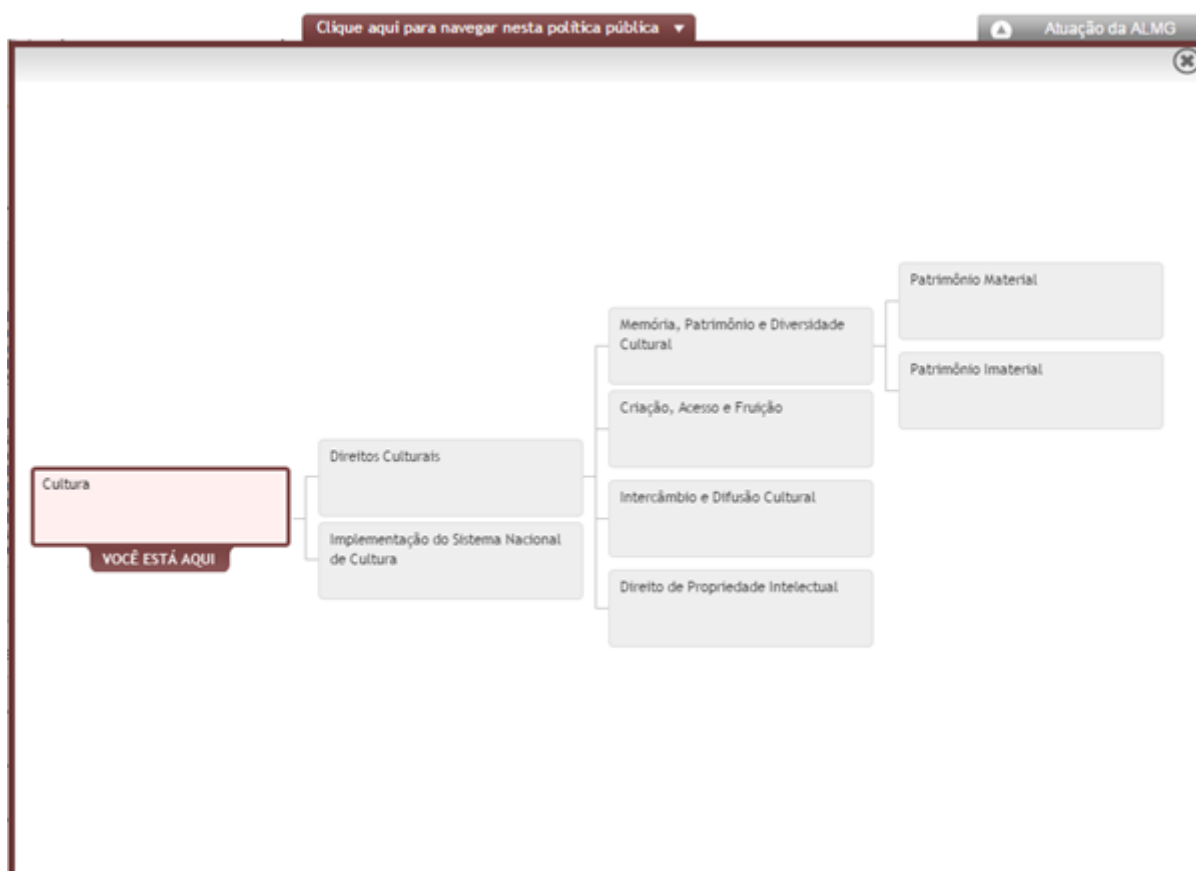
Diversidade de atividades culturais. Minas Gerais – 2006

[Saiba mais >>](#)

Fonte: politicaspUBLICAS.almg.gov.br

O *link* de navegação da política pública, localizado no centro da página inicial da política permite ao usuário navegar através da árvore por meio dos descendentes e ascendentes da política pública. O *link* disponibiliza e identifica a localização do usuário na estrutura da árvore, permitindo a navegação pelas políticas interligadas. Por exemplo, a partir do tema geral da política de "Cultura", o usuário pode chegar até a política de "Patrimônio Material" e verificar sua localização na estrutura.

Figura 4 – Navegando na Política Pública



Fonte: politicaspUBLICAS.almg.gov.br

Este formato de apresentação é visto como uma falha de design para alguns entrevistados. Verificou-se que o acesso ligado às páginas que se encontram na raiz na política pública é muito maior do que nas páginas internas, ou descendentes.

O design do *site* não deixa claro que as Políticas Públicas estão estruturadas assim. Tem um botãozinho lá, que se clicar ele expande e abre a árvore, permitindo a navegação por outros lugares. Só que se nunca clicar, a pessoa entrou no *site*, por exemplo em saúde pública e nunca vai ver que saúde pública vai ter alta complexidade, baixa complexidade, uma série de outras coisas que estão ali dentro, porque isso não ficou visível para ela. (ENTREVISTADO 2 – 20/11/2015)

Identificada essa falha, construiu-se a proposta de implementação do que denominou-se "família temática". A proposta é de que seja implementada uma lista com os descendentes de primeiro nível e todos os ascendentes no Menu lateral, tornando a estrutura mais visível.

No alto da página inicial da política, à direita, encontra-se a opção para compartilhar as informações disponíveis no *Twitter* ou *Facebook*, e a opção de impressão da página. Logo abaixo encontra-se o *link* de "Atuação da Assembleia" e os "Eventos em destaque".

Ao clicar no *link* "Atuação da Assembleia" o usuário é direcionado para parte baixa da página em que se identifica a Comissão da Casa responsável pela discussão e acompanhamento da política e, em alguns casos, observa-se mais de uma Comissão ligada à política.

Logo abaixo, a atuação da Assembleia é dividida em: "Notícias relacionadas", "Projetos relacionados", "Eventos relacionados" e "Fiscalização".

O campo de atuação da Assembleia existe para trazê-la para o centro, mostrar a Assembleia como um ator relevante na formatação, na formação de políticas públicas. A Assembleia como um ator no ciclo de políticas públicas em todas as suas fases, tanto na identificação de um problema, no diagnóstico de situação, na elaboração de alternativas para o enfrentamento desses problemas, etc. (ENTREVISTADO 4 – 23/11/2015)

Figura 5 – Atuação da Assembleia na política pública de Cultura

Atuação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Na Assembleia Legislativa, as seguintes Comissões são os pontos focais para discussão dos problemas relacionados a este tema:

- Cultura

Notícias relacionadas	Projetos relacionados	Eventos relacionados	Fiscalização
<p>27/11/2015 Festival de Turmalina e Folia de Cordisburgo terão homenagem Comissão de Cultura vai entregar votos de congratulações aos vencedores do Festur e ao participante da Folia Velha.</p> <p>26/11/2015 TV Assembleia exhibe filmes da mostra Imagem dos Povos Abandono de Posto e Raça são as duas primeiras produções a serem exibidas, sempre aos domingos, a partir das 20 horas.</p> <p>26/11/2015 Iniciada definição sobre encontros regionais de cultura Datas e formato dos debates do Plano Estadual da Cultura foram discutidos em reunião preparatória nesta quinta (26)</p> <p>Leia mais >></p>	<p>PL 2952/2015 Declara patrimônio histórico, cultural e imaterial do Estado o "Ofício de Seleiro".</p> <p>PL 1618/2015 Institui a Política Estadual de Desenvolvimento da Gastronomia.</p> <p>Leia mais >></p>	<p>05/11/2015 - 17:00 Reunião Conjunta - Comissões de Participação Popular e Fiscalização Financeira Debater o Projeto de Lei nº 2.937/2015, que institui o Plano Plurianual de Ação...</p> <p>07/05/2015 - 09:00 Reunião Extraordinária - Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização Debater o encerramento das atividades do Ballet Jovem e do funcionamento do Centro de ...</p> <p>17/04/2015 - 14:00 Reunião Extraordinária - Comissão de Cultura debater as políticas públicas voltadas para a área de cultura na região dos ...</p> <p>Agenda completa >></p>	<p>Requerimento 3745/2015 Requerem seja encaminhado à Secretaria de Cultura pedido de providências solicitando apoio à consolidação do Pronatec Cultura; lançamento de editais de financiamento à cultura que atendam às demandas...</p> <p>Requerimento 3725/2015 Requer seja realizada audiência pública conjunta das Comissões de Participação Popular e de Fiscalização Financeira e Orçamentária para debater o Projeto de Lei nº 2.937/2015, que institui o Plano...</p> <p>Leia mais >></p>

Fonte: politicaspublicas.almg.gov.br

Esclarecida a estrutura organizacional do *site* de políticas públicas, na próxima seção será realizada a análise dos desafios e dificuldades ligados a implantação de uma plataforma de e-governo desta magnitude, a partir de entrevistas com atores chave no processo de criação, implementação e gestão.

3. OS DESAFIOS DE UMA AÇÃO DE TRANSPARÊNCIA NA VISÃO DE SEUS GESTORES

3.1 Metodologia de pesquisa

A análise desenvolvida nessa seção foi construída a partir de um conjunto de entrevistas semiestruturadas aplicadas a atores que se encontram à frente do projeto. Por meio delas, buscou-se compreender o processo de criação, implementação, e gestão do *site* de Políticas Públicas.

A pesquisa qualitativa é a técnica mais apropriada para o presente estudo visto que não existem pesquisas anteriores específicas sobre o assunto que ofereçam dados para a análise proposta. Dessa forma, a construção do questionário possibilitou explorar as percepções e expectativas dos atores chave em relação ao *site*.

Foram entrevistadas oito pessoas que compõe o corpo técnico da Assembleia e que, de alguma maneira, estiveram envolvidas com a implementação e manutenção do *site*. As questões do roteiro envolveram, entre outros questionamentos, o processo de criação e implementação do *site* e as dificuldades atreladas a esses momentos, bem como questões focadas nos princípios de publicidade e transparência trabalhadas em concordância ao que foi levantado ao longo da pesquisa, além da compreensão do sistema de gestão, suas dificuldades, desafios e possíveis propostas de melhorias da plataforma.

As respostas dos entrevistados foram registradas com o uso de um gravador e, posteriormente, transcritas para análise de conteúdo, buscando estabelecer chaves que possibilitem relacionar às percepções ao levantamento bibliográfico.

3.2 O processo de criação do *site*: Implantação e desafios de gestão

Retomando a discussão levantada na seção 2.1, o *site* "Políticas Públicas ao seu Alcance", levado a cabo pelo Planejamento Estratégico da ALMG, iniciado em 2010, surge na primeira carteira de ações de Planejamento Estratégico em um momento em que a Assembleia vê a necessidade de assumir um papel de protagonista no

acompanhamento de políticas públicas, condizente com a sua posição de poder no Estado.

Observa-se um quadro de atuação do poder legislativo mineiro historicamente focado na legislação e menos atento a seu papel de fiscalização. Nesse sentido, o *site* desponta como arcabouço informacional inovador capaz de oferecer suporte a atuação da Assembleia.

Foi uma das primeiras medidas porque isso foi identificado como a condição para dar a Assembleia a capacidade de atuar da forma como ela estava se propondo a fazer. (ENTREVISTADO 1 – 10/11/2015)

Nesse momento, a Assembleia se apropria da capacidade de organização e disseminação de informações por meio das novas TICs, assim como apontado por Castells (2003), e dá mais um passo na busca pelo alcance de seus interesses através dos meios digitais.

O *site* caracteriza-se como uma plataforma de transparência, requisito democrático da publicidade definido no presente trabalho por Silva (2011). Assim, como colocado por Rothberg, Napolitano & Resende (2013), as informações disponibilizadas pelo *site* permitem avanços no âmbito da avaliação e acompanhamento das políticas públicas, dado o avanço da prerrogativa de transparência do Estado.

Cabe observar que o interesse da Assembleia em colocar-se como protagonista na fiscalização do Estado condiz, ainda segundo Marques (2016), com as possibilidades de aprimoramento das estruturas de fiscalização, e denúncia de maus feitos públicos. Estruturas estas, como apontam Rothberg, Napolitano & Resende (2013), que são fortalecidas após a instauração da Lei 12.527, de acesso a informação. Além é claro do aumento da demanda por controle das instituições do Estado.

A Assembleia identificou nessa área um espaço importante de atuação institucional, de relacionamento com o Executivo principalmente, numa lógica mais de igualdade, vamos dizer assim. Não apenas o Executivo formula o planejamento, define o orçamento e passa pela Assembleia para validação e depois pela fiscalização *stricto sensu*. A ideia que já vinha sendo gestada é de que a Assembleia precisava assumir um papel maior do que isso. (ENTREVISTADO 1 – 10/11/2015)

A partir de então, a ALMG reduz os níveis de assimetria informacional orçamentária em relação ao Executivo. Anteriormente, dados não sistematizados, não organizados e disponibilizados de forma inadequada ofereciam um entrave tanto para o nível político, quando ao nível técnico.

Uma grande dificuldade observada nesse contexto se deveu à escolha de atuação do *site* para dois públicos. Inicialmente o *site* foi pensado como uma forma de dar suporte a um objetivo estratégico exclusivo da Assembleia. Contudo, vislumbrou-se que a partir dos dados disponibilizados no *site*, a população poderia exercer o controle público sobre a provisão de bens e serviços pelo Estado por meio das políticas públicas.

O *site* nasce com uma característica para o público interno muito grande e vai ampliando para o público interno e externo. Este problema dos dois públicos ocorreu porque a informação pode ser a mesma, mas a forma de buscar essa adesão é diferente. (ENTREVISTADO 4 – 23/11/2015)

A questão da adesão será tratada mais à frente nessa seção. Contudo, é importante ter em mente que a adesão dos públicos ao *site*, a divulgação e a visibilidade ainda são desafios significativos para o eixo da iniciativa.

Cabe observar que a atuação do público externo em conjunto com a Assembleia, na fiscalização das políticas a partir do *site*, produz alterações na relação entre a Casa e os cidadãos. O cidadão que faz uso do *site* tem disponível uma série de dados que demonstram a preocupação da Assembleia em exercer seu papel de fiscalizadora com excelência e trazer o público para dentro dessa atuação.

A possibilidade de alterações nessas relações são identificadas por Margetts (2010) ainda no final do século XX e início do século XXI, com base em análises de ferramentas de TICs utilizadas pelo governo. Assim, com a incorporação dessas novas tecnologias digitais, a Assembleia torna-se mais aberta e, conseqüentemente, mais democrática.

Considerando esse interesse em trabalhar para dois públicos, a estrutura do *site* foi construída buscando atender a diferentes abordagens. O *site* deveria apresentar uma estrutura palatável a qualquer usuário interessado e, para tanto, observa-se,

como elucidado na subseção anterior, uma primeira parte explicativa sobre o *site* e sobre as políticas, com o objetivo de introduzir o usuário na proposta do *site* e encaminhá-lo gradativamente às páginas de maior complexidade.

É como se você tivesse degraus que vão sendo vencidos nessa lógica ideal de ser uma ferramenta que permita que as pessoas entendam, acompanhem e fiscalizem junto com a Assembleia. (ENTREVISTADO 1 – 10/11/2015)

Como apontado por Silva (2016), um dos limites da transparência digital envolve o conceito de cognição. Ainda que trabalhado da forma mais palatável, a expectativa de que o cidadão seja capaz de coletar e analisar os dados do *site* eficientemente e transformá-los em ações de monitoramento, ultrapassa muito a realidade. Buscando tornar o *site* mais compreensível, optou-se pela apresentação das políticas hierarquicamente sob o formato de árvores, a partir de um trabalho de construção intenso para que cada árvore respondesse a organização hierárquica de maneira correta.

No entanto, o formato em que se apresentam as árvores não está, segundo opiniões internas, estruturado da melhor forma possível.

Na verdade ela [a árvore] tem um desenho que não é o mais amigável para a atuação parlamentar ou para demandas da sociedade. As comissões já vêem necessidade de reformar essa árvore. (ENTREVISTADO 6 – 25/11/2015)

O processo de validação das árvores temáticas ocorreu por meio de discussões em grupos multidisciplinares. Acertada a estrutura da árvore, o grupo passaria a discutir quais ações e políticas precisariam ser consideradas dentro das 22 árvores que foram construídas para incrementar o monitoramento.

Embora a informação orçamentária seja extremamente necessária, ela não é suficiente, então a gente precisava agregar as informações orçamentárias em informações outras que dessem compreensão para aquela informação orçamentária. (ENTREVISTADO 4 – 23/11/2015)

Assim, ficaram as políticas segmentadas em “Entenda”, “Monitoramento” e “Dados e Indicadores”.

Houve, ainda, um segundo momento de validação das propostas com a presença do Executivo, da academia e setores interessados nos temas em discussão. Nesses

encontros, a proposta de estrutura daquela determinada árvore e texto da política era apresentada e aberta a sugestões, questionamentos e ajustes, de forma que a estrutura respondesse à necessidade dos setores interessados e envolvidos e apresentasse um formato condizente ao esperado para o *site*.

Nesse contexto, o papel da Consultoria da Assembleia assume significativa importância. Ficou o setor da Consultoria responsável pela gestão do *site*, bem como o andamento ao projeto e manutenção após implantação. Dessa forma, esteve a Consultoria envolvida nos grupos de trabalho de elaboração e validação dos textos e árvores, além de, posteriormente, na manutenção do *site* segundo cada gerência de consultoria.

Assim como funciona com as comissões, você tem sempre alguma área da consultoria que responde por cada um dos 22 temas no *site*. Essas áreas assessoram as comissões nesses temas e foram naturalmente chamadas para ajudar a construir o entendimento daquela política. (ENTREVISTADO 1 – 10/11/2015)

A gerência de políticas públicas (GPP) é o setor responsável pela gestão do *site* e que esteve diretamente ligado a todos os momentos no processo de criação, implementação e atualmente manutenção. A gestão atual caracteriza-se por seu funcionamento em rede, dessa forma, a GPP acompanha o trabalho de cada gerência de consultoria temática garantindo que o *site* mantenha-se atualizado. Esse exercício é realizado por meio da criação de boletins.

Diariamente é feito o controle em relação a validade e a vigência da legislação. Assim, é feita a seleção nos bancos de dados federais e estaduais para levantar aos consultores aquela legislação que possa ser de interesse para os temas que estão lá representados no *site*. A partir dessa legislação, desse levantamento, é gerado um boletim que é encaminhado mensalmente a eles, separados por tema. A partir daí eles avaliam qual foi o crescimento da legislação no período e se é ou não relevante a alteração do texto do *site* e da legislação base apresentada lá. (ENTREVISTADO 7 – 26/11/2015)

Em relação à atualização do *site*, um grande desafio observado diz respeito à aderência uniforme dos setores quanto à rotina de manutenção.

Algumas áreas estão super atualizadas e outras com *delay* maior do que a gente gostaria. Tem uma questão interna de as pessoas fazerem na medida que podem e outro problema é a forma como a casa não abraça o projeto. (ENTREVISTADO 6 – 25/11/2015)

Deve-se considerar que as atribuições das gerências da consultoria envolvem processos ligados a normas de regimento interno e devem responder a prazos estipulados. Ou seja, os processos de trabalho da Consultoria devem ser entregues em prazos determinados, e, assim, as demandas de manutenção do *site* acabam ficando em segundo plano, condicionadas a possibilidade e tempo.

A dificuldade é que todos nós, tanto dessa gerência quando das outras gerências, temos também outras atribuições. Em determinados períodos se intensifica outros tipos de tarefas, e a gente tem que ficar sempre atento para não esquecer uma frente de trabalho focando só em outra. (...) A dificuldade é mais de ter que compatibilizar bem o tempo e as diversas tarefas. (ENTREVISTADO 5 – 25/11/2015)

Além disso, a justificativa para o *delay* envolve outros dois fatores interrelacionados. O primeiro deles, aqui citado, diz respeito a pouca adesão do *site* na Casa, e o segundo tem a ver com o problema de divulgação e acesso, que acaba por desmotivar os servidores sob o raciocínio de que o trabalho não será reconhecido/visto por ninguém.

Associada a essa questão, há ainda o desconforto gerado entre setores para o exercício da atualização *site*.

Tem uma situação diplomática chata, às vezes. Porque a gente é um setor da mesma hierarquia das outras gerências. E, muitas vezes, principalmente no início, as pessoas viam como se um colega estivesse passando um trabalho, e não sua gerência superior. Mas isso até que caminhou bastante. No início era mal visto. Agora está se tornando mais orgânico. (ENTREVISTADO 6 – 25/11/2015)

Assim como apontado por Possamai (2014), a implantação de TICs nas organizações públicas ocorrem lentamente, e como observado, o caso do *site* de políticas públicas da Assembleia não foi diferente. As inovações enfrentam barreiras impostas pela estabilidade institucional que são, de alguma maneira, afetadas pelas formas organizacionais e tomadores de decisão.

O problema da falta de mão de obra é outro aspecto que afeta diretamente na manutenção e atualização do *site*, não somente em relação às comissões, como também na área de informática.

Nós temos uma estrutura razoável hoje de TI e de *webdesigners* que respondem pelo desenvolvimento e pelas melhorias necessárias no portal e

no *site*. É a capacidade dessa equipe que a gente acaba precisando planejar. (ENTREVISTADO 1 – 10/11/2015).

Assim, as demandas por melhorias do *site* acabam competindo com demandas de toda a Casa, sendo necessário um planejamento para a execução de ações.

Nesse contexto, cabe observar que a estrutura do *site* foi projetada por uma empresa contratada por meio de processo licitatório. Embora isso tenha sido necessário em virtude da própria estrutura da ALMG, esta característica gera atualmente certos entraves quanto a melhorias no *site*.

A licitação já acabou, o contrato já encerrou e a gente continua vendo problema. Erros do próprio *site*. E aí temos que pedir a informática para fazer contato com uma empresa que não tem mais contrato com a Assembleia. Isso é uma coisa que dificulta. A gente vê necessidade de melhoria em algumas coisas sem que haja possibilidade. Teria que fazer outro contrato para rever a arquitetura do *site*, teria que ter dinheiro para isso, e não vai ter. (ENTREVISTADO 6 – 25/11/2015)

Importância salientar que este desafio verificado condiz com o que Hellen Margetts (2010) caracteriza como “burocracia sombra”, que opera paralelamente a “burocracia formal”. Dessa forma, assim como observado com a contratação de empresa privada para construção da arquitetura do *site*, recorre-se à terceirização para resolução de problemas de TICs. Ou seja, há uma tendência marcada pela entrada de especialistas em tecnologia da informação no governo, por meio de provisão privada (MARGETTS, 2010).

Assim, é necessário destacar ainda, outro limite da transparência digital apontado por Silva (2016), que diz respeito aos custos específicos. A estrutura do *site* implica em custos relacionados a investimentos financeiros e administrativos capazes de dar suporte ao andamento das atividades. Logo, o planejamento para manutenção do *site* deve levar em consideração todas estas questões.

O fato é que as demandas por melhorias no *site* deveriam atrelar-se ao *feedback* dos usuários, e como o acesso é muito pequeno os melhoramentos acabam surgindo como iniciativa do próprio corpo técnico envolvido com a manutenção.

Temos que encarar os tipos de problemas que as pessoas trouxeram. Eu acho o *site* duro e difícil, mas fazer as coisas com base no que a gente acha

é ruim, não resolve os problemas que as pessoas que usam o *site* vêm. Primeiro tem que divulgar.(ENTREVISTADO 6 – 25/11/2015)

Aqui chegamos ao ponto de maior desafio do *site*: divulgação. O *site* é hoje um instrumento de disponibilização de dados altamente evoluído, com um arcabouço imenso de informações, servidores dispostos a trabalhar em função de novas demandas e, frente a isso tudo, uma visibilidade ínfima.

Uma possível justificativa para esse fato pode estar centrado no momento da implantação, para o qual foi construído um plano de comunicação ineficiente.

Quando ele [o *site*] foi lançado, a gente chegou a fazer um plano de comunicação, mas esse plano foi de certa forma, abortado. Tínhamos públicos específicos em que a gente ia fazer a divulgação, públicos que a gente já tinha identificado como relevantes. E isso não foi feito. (ENTREVISTADO 4 – 23/11/2015)

Ademais, o momento de implantação do *site* ocorreu conjuntamente ao momento de monitoramento do PPAG. O que acabou não dando luz a plataforma.

Falta uma campanha de divulgação do *site*. O momento do lançamento não jogou luz de fato à potencialidade que ele tem, interna e externamente. Tanto para a própria Assembleia se apropriar do *site*, como uma ferramenta de trabalho e de fonte de informação, que reduz a assimetria informacional dos deputados e da população. (ENTREVISTADO 3 – 20/11/2015)

Ainda assim, atualmente, não existe nenhum esforço de divulgação do *site*. Os limites da divulgação recentemente podem estar atrelados a fatores que incluem a mudança de legislação e a falta de interesse da Casa.

A mudança do governo de 2014/2015 alterou a rotina de manutenção e gestão do *site*, porque houve atraso na aprovação do orçamento. Assim, em alguma medida, tornou-se interessante manter o *site* temporariamente “escondido”, já que as informações disponíveis não estavam atualizadas.

Uma coisa que sempre foi uma rotina bem organizada aqui na Assembleia, que era votar o orçamento até dezembro, em janeiro já estava sancionado e aí entrava no ritmo, esse ano teve uma grande mudança, porque o orçamento só vem ser aprovado no início de março, praticamente. Então acaba que atrasou tudo, a gente ficou com essas páginas paradas e o atraso na aprovação do orçamento deu também um atraso no monitoramento, então a gente não queria chamar atenção pro *site*. Ficou por seis meses, praticamente, com atraso. (ENTREVISTADO 2 – 20/11/2015)

Importante destacar, observando como exemplo o atraso na aprovação orçamentária apresentado, a forma como a dinâmica dos conflitos no parlamento pode trazer implicações ao desenvolvimento da plataforma, orientando, de certa forma, sua estruturação.

Resolvido o problema do atraso orçamentário, a Assembleia mais uma vez não pôde dar a atenção necessária ao *site* devido ao envolvimento com o ciclo do PPAG de 2015, que acarretou novamente em problemas de atualização.

Outro limite de divulgação identificado, a falta de interesse da Casa em relação ao *site*, poder ser observada na maneira como o *site* é apresentado pelo Portal da Assembleia. Como dito anteriormente, o *site* foi criado em uma estrutura de um “portal dentro de um portal” (CARVALHO, SILVA & SIQUEIRA, 2013, p. 10). No entanto, a atenção dada ao *site* de políticas públicas é infinitamente menor do que a atenção dada ao Portal da Assembleia - o que pode ter relação com a pouca visibilidade, ou seja, um processo de retroalimentação.

A gente está escondido. A gente não está no *site* da Assembleia em luzes piscantes. Tanto é que o acesso direto ao *site* ultrapassa o acesso via portal da Assembleia. São pessoas que já colocaram [o *site*] nos seus favoritos, já sabe entrar, não vão pela Assembleia. Então o portal da Assembleia não é um canal de incentivo de acesso ao *site*. Ele tem sido atualmente responsável entre 15 e 20% dos acessos, o que é muito baixo em relação ao potencial que o portal da Assembleia tem, porque ele tem um volume de acesso altíssimo. (ENTREVISTADO 4 – 23/11/2015)

Para um plano de divulgação efetivo nesse momento seria necessário identificar o perfil do usuário do *site*, considerando mais um dos limites da transparência apontados por Silva (2016), quanto à indisposição política do cidadão em monitorar o Estado. Ou seja, a característica dos dados em fácil acesso não quer dizer que o cidadão esteja disposto a consumir as informações disponibilizadas para o processo de monitoramento do Estado, tornando-se necessária a identificação do perfil do cidadão interessado e disposto a acessar, para que a divulgação traga resultados.

Assim, para qualquer tipo de ações em relação ao *site*, considerando-o como uma política pública de incremento a fiscalização do Estado, deve haver atenção ao público alvo, de forma a estabelecer relação com ele de maneira efetiva.

Nesse raciocínio, como apontado, é importante que haja uma pesquisa com os usuários em relação ao uso ao *site*, de forma a identificar as páginas de maior acesso e maior interesse, considerando ainda melhoramentos na estrutura de apresentação das informações. Esta seria uma importante medida para abrir a estrutura do site à opinião pública.

Acho que seria interessante fazer uma avaliação estruturada de quem usa, do ponto de vista do usuário. A navegabilidade dele é complicada. Eu já ouvi pessoas falando, se confundem com a estrutura, de repente facilitar isso. Seria interessante fazer uma pesquisa para ver como estão usando e dificuldade de acesso. (ENTREVISTADO 3 – 20/11/2015)

A gente não teve um diálogo com o público para o qual a gente estava encaminhando para poder saber da pegada, saber de que forma as pessoas vão utilizá-lo. (ENTREVISTADO 4 – 23/11/2015)

Ainda no contexto da divulgação e considerando o interesse em trabalhar para dois públicos, foi lançado o Projeto de Acompanhamento de Políticas Públicas, com o objetivo de retomar a discussão de divulgação do *site* trazendo-o para dentro das atividades de acompanhamento rotineiras das Comissões Permanentes da Assembleia.

Nós temos um projeto (...) que desde o início tem se preocupado exatamente em criar procedimentos, metodologias que melhorem a atuação da Assembleia, e especialmente das comissões permanentes, nessa frente de trabalho de acompanhamento de políticas públicas usando as informações do *site*. Tentar fazer com que o *site* deixe de ser uma ferramenta que fica lá, e que isso seja incorporado ao processo regimental de trabalho das comissões de uma maneira que a gente crie dinâmicas que de certa forma levem as comissões a discutir os assuntos que lhe são pertinentes dentro dessa lógica de acompanhamento de políticas públicas. (ENTREVISTADO 1 – 10/11/2015)

Uma das ações dele é exatamente esse plano de comunicação do *site*, retomando a divulgação. A gente acha que ele tem potencial muito grande, que não está sendo explorado por falta de conhecimento. (ENTREVISTADO 3 – 20/11/2015)

Contudo, há que se observar que o trabalho das comissões envolve rotinas de execução particulares, e a atuação do projeto de modo a atingir esse foco pode envolver entraves, que nos remetem mais uma vez, em alguma medida, às condições identificadas por Possamai (2014).

Estaremos mexendo com o modus operandi da comissão, com a forma como cada deputado e cada comissão lida com essas questões, temas de

interesse que eventualmente envolvem questões políticas.
(ENTREVISTADO 1 – 10/11/2015)

A questão política tem que ser muito cuidadosa nesse projeto. Pode haver entraves políticos. Mas é um projeto muito interessante e o *site* pode contribuir muito para balizar o acompanhamento das políticas.
(ENTREVISTADO 8 – 26/11/2015)

Com o projeto de Acompanhamento de Políticas Públicas foi resgatada a ideia dos fóruns participativos *online*, dentro das políticas desenvolvidas no *site*. Estes fóruns estavam presentes na ideia inicial do projeto do *site* para serem aplicadas em um segundo momento. Foi realizado um piloto, em 2014, de implantação do fórum *online* vinculado a alguma temática específica de política pública. Assim, o fórum era aberto em meio a eventos e fechado posteriormente.

Foi testado no ano passado, mas de uma forma que eu considero que não foi muito bacana. Eu entendo que esses fóruns devam ser mais perenes. O projeto estava muito procedimental, então ia ter uma reunião sobre tal coisa, você abria um fórum para discutir e depois fechava e acabou, nunca mais conversava com aquilo. (ENTREVISTADO 4 – 23/11/2015)

A ideia do projeto atual é que, com a adesão da atividade das comissões, os fóruns no *site* se tornem mais perenes, e possibilitem o amadurecimento das discussões.

Importante observar que esta medida de criação de fóruns no *site* emplacaria como uma possibilidade do aumento do relacionamento com a sociedade. Os fóruns funcionam como uma ferramenta dialógica de cunho deliberativo, e assim, destacam-se por sua característica responsiva, definida por Silva (2011) como um requisito democrático fundamental as plataformas de governo. Ademais, trazem incrementos em termos da porosidade das instituições políticas.

Um problema que pode ter contribuído para a não implantação dos fóruns no *site* até o presente momento pode relacionar-se à questão de “quem responde pela Assembleia”. Por vezes, um usuário do *site* que busca uma informação política, não quer essa resposta vinda do corpo técnico, e nem deve ser assim. Dessa forma, as iniciativas de participação devem ter o cuidado de não serem criadas aleatoriamente sem que haja uma atenção em relação à resposta demandada pelo usuário.

Aqui são 77 deputados, cada um com uma visão. Então quem responde em um fórum institucionalmente? Qualquer posicionamento coloca um ponto de

vista, e esse posicionamento é complicado. (ENTREVISTADO 3 – 20/11/2015)

A nossa liberdade de agir e responder é com relação a dúvidas de navegação no *site*, questões ligadas ao conteúdo. Se alguém disser que no *site* não tem essa alguma informação, a gente orienta ao local onde a informação está, porque às vezes a pessoa não chegou naquele ponto do *site*. (ENTREVISTADO 2 – 20/11/2015)

Outro exemplo de responsividade em relação ao *site*, nesse caso uma opção em funcionamento, diz respeito ao *link* “Fale Conosco”. Esse *link* permite o estabelecimento da relação dialógica com o cidadão recebendo (*inputs*) e respondendo (*outputs*) a questões ou demandas levantadas. Contudo, o pouco acesso ao *site* reflete também nessa opção.

[O fale conosco] quase não tem sido usado. As pessoas usam mais pra erros de navegação, tabelas, algumas coisas assim. Quase não chega demanda. (ENTREVISTADO 8 – 26/11/2015)

A utilização do *site* que atualmente merece destaque está ligada à apropriação dos dados pela imprensa.

A gente tem algumas ferramentas de medição de acesso, mas não segmentadas o tempo todo para avaliar quantos servidores da casa, quantos deputados, quantos do executivo... Essa segmentação a gente não consegue fazer, mas a gente tem tido retorno do uso das informações pela imprensa da repercussão do *site*. (ENTREVISTADO 1 – 10/11/2015)

A incorporação dos dados pela imprensa reflete a importância do *site* na disponibilização de dados confiáveis, acessíveis e principalmente de acesso inteligível. O *site* apresenta as informações mais poupáveis em relação à forma como eram disponibilizadas pelo Executivo. Assim, os atores da imprensa destacam-se como críticos responsáveis pelo monitoramento das instituições.

No entanto é necessário atentar-se a possibilidade de produção de viés por parte da imprensa ao manipular os dados em função de interesses políticos. Segundo Silva (2016) o fator de cognição das informações, como limite a transparência digital, acaba transpassado por agentes intermediários decodificadores desta informação. Nesse sentido, a produção de viés ou até mesmo a própria exposição de dados alheios ao interesse dos parlamentares na imprensa teria provocado certo desconforto político.

Teve uma reportagem do Tempo sobre a execução do orçamento público que usou informações do *site* de Políticas Públicas. Foi a capa, e citava nosso *site*. Deu um bafafá. "Como é isso?", "De onde vocês tiraram essas informações?". Mas também não teve intervenção, foi mais apertando, tipo, "vocês sabem do que estão falando?". Mas passou. Esqueceram do *site* para sempre. (ENTREVISTADO 6 – 25/11/2015)

Além disso, houve pouca aderência dos deputados aos eventos de apresentação do *site*, possivelmente devido ao desconhecimento do seu âmbito de atuação e suas potencialidades, o que acarreta em uma visão negativa por parte dos parlamentares, que acabam identificando o *site* como ação da oposição.

A gente tentou fazer um esforço de conversar com os gabinetes para apresentar o *site*, mostrar aos assessores. E isso é muito bom, porque as vezes os assessores não têm conhecimento de todas as políticas que o deputado atua, ou quer atuar. Para a formação do assessor aquilo é legal também. Mas a gente teve pouca receptividade. Houve um esforço pouco acolhido. (ENTREVISTADO 6 – 25/11/2015)

Com isso, a impressão que fica é de que o problema de acesso ao *site* está diretamente ligado ao problema do desconhecimento, inclusive dos parlamentares, dos conceitos que envolvem o monitoramento e avaliação de políticas públicas. Este problema, associado à questão divulgação, coloca o *site* em uma posição desfavorecida.

A esperança em contornar essa situação está no fato de que o *site* ainda não está pronto, e que a produção de melhorias tem potencial para incrementar a adesão de usuários.

O *site* passou por um momento de implantação, desenvolvimento e consolidação. Ainda estamos na fase de consolidação. (ENTREVISTADO 5 – 25/11/2015)

A criação de novas páginas, como de regionalização das políticas, pode permitir o maior acesso ao *site*. Desagregando dados e disponibilizando a informação no âmbito local, é possível que os cidadãos do interior desenvolvam maior interesse de acesso ao *site*, e assim, possam contribuir no exercício de fiscalização regional. Estas páginas, de importância significativa, acabaram ficando por último devido à sua complexidade.

A gente conseguiu implementar, diria uma parte significativa da proposta do *site* de políticas públicas, essa estrutura que eu mencionei, mas desde o início existem outras melhorias que já estavam previstas e que a gente

ainda está em processo de implementação. (...) Um aspecto, por exemplo, que de início já era claro que era importante é o aspecto geográfico. Como que essa organização e essa atuação das políticas se dá no espaço físico do Estado, como ela se distribui, como ela impacta nas diferentes regiões etc. Isso é um melhoramento que ainda está sendo implementado. (ENTREVISTADO 1 – 10/11/2015)

A gente está fazendo essas páginas onde será possível monitorar as Políticas Públicas de forma regional, territorial ou municipal. A gente vai ter, por exemplo, uma página com o sul de minas, e dentro você vai poder escolher educação e ver os investimentos em educação no sul de minas, ou as ações de educação que são regionalizadas pro sul de minas e vai poder monitorar essas ações. (ENTREVISTADO 2 – 20/11/2015)

Vale observar que a implantação de novas páginas, assumindo ainda a maior complexidade ligada a elas deve envolver um programa de treinamento dos usuários. O *site* de políticas públicas não é uma plataforma intuitiva, tem uma navegação complicada e a incorporação de novas páginas tende a fortalecer essa característica.

Deveria haver divulgação associado ao treinamento para uso. Para que a pessoa soubesse navegar por ele, pular de um tema para o outro, sair do geral e ir para o específico. Aquela parte orçamentária exige também um conhecimento mais profundo. Não é um conhecimento de senso comum. (ENTREVISTADO 7 – 26/11/2015)

Identificado o processo de implantação do site e as dificuldades associadas, bem como desafios com manutenção, torna-se necessário uma compilação do que foi diagnosticado como os principais obstáculos que transpassam o *site* de Políticas Públicas ao seu Alcance.

3.2.1 Obstáculos verificados

Seguindo uma lógica temporal, o primeiro dos desafios no presente trabalho refere-se ao levantamento e organização das informações que seriam disponibilizadas. Trata-se de um universo de dados a ser estruturado, e o complexo processo desde a identificação dos dados até sua “tradução” e organização demandou cuidado e trabalho intenso, de forma que as políticas fossem organizadas nos seus 22 campos temáticos.

Para que fosse sintetizada a informação, a opção pela apresentação das políticas em árvore foi também identificada como um desafio. O processo de construção de

cada árvore temática envolveu diversos atores no desenho e na validação, além de demandar tempo, trabalho e atenção contínuos, já que, como apresentado, a árvore é passível de modificações.

Além dessas questões, na linha da organização da informação, destaca-se ainda o desafio da plataforma em voltar-se a dois distintos públicos, que teria de alguma forma, refletido na organização estrutural descrita acima. Ao se propor trabalhar tanto para os deputados da Casa, quanto à população interessada, o *site* deveria tornar-se inteligível a ambos e atentar-se à forma como cada um se apropria da informação no *site* a depender de seu interesse de atuação.

Uma dificuldade posterior à implantação do *site*, que foi no presente trabalho identificada, diz respeito à divisão da responsabilidade de atualização do *site* por cada gerência temática. Como observado, cada gerência da Consultoria é responsável pela atualização de um tema (ou mais de um correlacionado) do *site*. Assim, há todo um processo de identificação de mudança na legislatura pela Gerência de Políticas Públicas que alerta as demais gerências a verificarem a necessidade de alteração das informações disponibilizadas. A dificuldade, nesse sentido, está tanto na incorporação das gerências da rotina de trabalho do *site*, quanto no tempo que os técnicos têm disponível para as análises e produção de atualização, visto que existe uma competição entre as várias demandas a que devem responder.

Cabe ainda destacar a competição de demandas presente no setor da informática, que deve responder a todas as demandas da Casa para além das demandas provenientes do *site*.

Esse ponto converge, em alguma medida, com o primeiro obstáculo identificado por Mendonça e Pereira (2015) em estudo sobre as dificuldades identificadas por atores envolvidos na implementação de ações digitais da ALMG. Eles apontam como a organização administrativa da instituição pode obstruir o desenvolvimento de algumas estratégias. Os autores discorrem acerca da falta de flexibilidade da organização em adaptar-se a novas práticas, ou seja, dos entraves impostos pela

rotina de execução de trabalho cotidiana, que podem ser responsáveis pela obstrução à adoção de processos inovadores. (MENDONÇA; PEREIRA, 2015, p. 10)

Essa questão é, ainda, identificada por Mendonça e Pereira (2015) como um entrave relacionado a recursos. Os autores apontam o problema da falta de pessoal suficiente para lidar com as demandas trazidas pelas novas iniciativas digitais e as dificuldades dos setores com a sobrecarga de novas funções. Esse ponto foi também notado quando se pensa a questão mais específica do *site* avaliado por este trabalho.

Sobre a estrutura do *site*, outro achado digno de nota diz respeito à contratação de uma empresa para a construção de sua arquitetura. Isso pode conduzir ao que Margetts (2010) chama de “burocracia sombra”, em que o serviço de TIC é desenvolvido e implementado por empresas sobre as quais não se tem muito controle público. O desafio, nesse sentido, ocorre em razão do fim do contrato com a empresa e a contínua necessidade de mudanças na estrutura do *site*. Assim, para realização de melhoramentos é preciso que seja feito contato com a empresa já desvinculada da ALMG, o que pode apresentar-se como um entrave burocrático.

Há ainda a possibilidade de entraves políticos ao *site*, visto que, ao explicitar dados orçamentários, o *site* obviamente agrada a uns e desagrade a outros. Ou seja, se o *site* mostra que a política está sendo bem executada, efetiva e está atuando de acordo com o planejado, ele agrada a quem está do lado da situação e desagrade a oposição. Se, por outro lado, o *site* mostra que a política precisa de ajustes, porque não está sendo bem executada, a oposição é agradada e desagrade a situação. Dessa forma, é um desafio contínuo o trabalho com os deputados, tendo em vista o processo eleitoral, em deixar claras as características de monitoramento e avaliação de políticas públicas, e sua usabilidade.

A falta de controle dos fluxos *on-line*, identificada por Mendonça e Pereira (2015), pode ter relação com essa questão política. A publicização dos dados, como já tratado no presente estudo, pode vir acompanhada do uso da imprensa na formação de opiniões segundo interesses particulares, o que pode gerar certos desconfortos políticos.

Por fim, o maior dos desafios diagnosticado refere-se ao baixo acesso do *site*. O *site* de políticas públicas da Assembleia não recebeu a atenção devida no seu momento de implantação, o que acarretou no desconhecimento quanto à existência do *site* por possíveis setores interessados nas informações disponibilizadas. Além disso, diversos fatores internos, identificados no presente trabalho, fizeram com que não houvesse nenhum tipo de divulgação posteriormente.

Assim, o *site* apresenta uma quantidade imensa de informações, e pouquíssimo acesso e adesão dos públicos a que se destina. Este último foi identificado por todos os entrevistados como o maior dos desafios da plataforma.

Esta é uma questão que esbarra na dificuldade identificada por Mendonça e Pereira (2015) como a (in) disposição dos cidadãos em participar. A importância em investir na divulgação do *site* é incontestável, contudo, como apontada na subseção anterior, deve haver ciência de que não é toda a população mineira que está interessada em acompanhamento e fiscalização de políticas públicas. Dessa forma, como argumentado pelos autores, cabe a Assembleia “construir estratégias para incentivar o engajamento cívico”, que, nesse contexto, estariam relacionadas ao processo de divulgação a públicos específicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo foi elaborado com o objetivo de analisar o *site* “Políticas públicas ao seu alcance”, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) em relação ao processo de criação, desenvolvimento e manutenção da plataforma e os desafios e dificuldades enfrentados nesse processo.

Com a proposta de exposição de dados das políticas pública do estado, o *site* se utiliza de instrumentos de publicidade e transparência para buscar incrementos no papel do Legislativo de monitorar as ações do Executivo. Contudo, observou-se por meio das entrevistas realizadas com atores envolvidos nos processos de criação e manutenção do site, problemas internos à instituição que acabaram, até o momento, por dificultar a plena realização do potencial democratizante da iniciativa.

Assim, o *site* de Políticas Públicas da Assembleia, com todo o seu potencial, abarca hoje um ínfimo público de usuários e ainda não tem adesão de importantes públicos internos a que seria inicialmente destinado. Cabe destacar que o Projeto de Acompanhamento de Políticas Públicas talvez possibilite a expansão no acesso ao *site* pelo público interno, considerando sua prerrogativa de envolvimento das atividades das Comissões Permanentes da Assembleia.

Há que se atentar ao fato de que o *site* já está no ar há dois anos, e que dois anos no universo digital representam muitas e intensas mudanças. Dessa forma, é necessário que seja dada a atenção necessária – e merecedora – ao *site* o quanto antes. Para que o *site* realmente alcance os objetivos para os quais foi criado, é necessário o desenvolvimento de um projeto de articulação com públicos para que acessando o *site*, este público seja capaz de externalizar seus interesses e direcionar aos desenvolvimentos essenciais.

Portanto, para os próximos anos parece importante desenvolver projetos eficientes de articulação da iniciativa com seus públicos, incluindo práticas de treinamento e divulgação da iniciativa. Ainda assim, a iniciativa de criação do *site*, considerando todos os problemas de acesso e de atualizações internas, é indiscutivelmente uma iniciativa de evolução das relações entre o poder Legislativo e o poder Executivo, bem como entre estes e a sociedade. As TICs trouxeram muitas possibilidades para

diminuir a assimetria informacional que impõe barreiras democráticas, e a utilização destas tecnologias para o desenvolvimento de plataformas como *site* de políticas públicas é claramente um indício do quanto a Assembleia de Minas se preocupa com a criação de projetos cada vez mais centrados nos pilares democráticos.

Dessa forma, a pesquisa relaciona-se aos estudos da gestão pública considerando que, além de o *site* disponibilizar informações sobre políticas públicas do Estado e apresentar potencial de redução de assimetrias informacionais, indica, em seus resultados finais, problemas associados à instituição na apropriação de novos instrumentos digitais, considerando organização interna e dificuldades de gestão do *site*, tanto em relação à divulgação quanto manutenção.

Espera-se que o *site* cresça, e ganhe a visibilidade necessária para servir como um instrumento de incentivo a criação de plataformas semelhantes em todo o Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTASIA, Fátima. Transformando o legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 23-83.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). Políticas Públicas ao seu alcance. Disponível em: <<http://politicaspublicas.almg.gov.br/>>. Acesso em:

_____. Direcionamento estratégico: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010-2020. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2010a.

BRASIL. Planejamento Estratégico. Biênio 2012-2015. Ministério do Planejamento. Brasil.

CARVALHO, Fabíola Cristina Costa de; SILVA, Cássia Carolina Borges da; SIQUEIRA, Lúcia Meire Alves. As Mudanças Organizacionais para Efetivação dos Portais de Governo como Estratégia de Democratização e Comunicação no Poder Legislativo: o caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. VI Encontro de Estudos em Estratégia, Rio Grande do Sul, 2013.

CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet: reflexões sobre internet, negócios e sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. Cap. 1, 2 e 5.

FILGUEIRAS, Fernando. Difusão da política de acesso à informação e promoção da accountability: uma análise dos portais de acesso à informação nos municípios do Estado de Minas Gerais. In: Mendonça, Ricardo F; Pereira, M. A. G; Filgueiras, F. Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2016 (no prelo)

FUKS, Mario; FIALHO, Fabrício. Mudança institucional e cultura política: um estudo da imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

GOMES, Wilson. Democracia digital: Que democracia?. In: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. (Org.) *Mídia, representação e democracia*. São Paulo: Hucitec, 2010, p. 241-259.

MANGUE, Denise Catarina Silva. (In)formação, um caminho para a participação política? Um estudo de caso sobre o programa de educação para a Cidadania da ALMG. Dissertação (mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

MARGETTS, Helen. Governo eletrônico: uma revolução na administração pública?. In: PETERS, G; PIERRE, J (Orgs.) *Administração Pública - Coletânea*. São Paulo, Editora UNESP, 2010.

MARQUES, Fernando Paulo Jamil Almeida. Internet e transparência política. In: Mendonça, Ricardo F; Pereira, M. A. G; Filgueiras, F. *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2016 (no prelo)

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Aprimoramento de Eventos da ALMG*. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A. Dilemas na apropriação das TICs pela ALMG: uma análise sobre a percepção dos gestores. In: GOMES, W.; SAMPAIO, R; ROSSETTO, G. *Internet e Política – Livro em fase de preparação*, 2015.

OLIVEIRA, Myriam Costa de. *Eventos institucionais e políticas públicas: trajetória e resultados*. In: _____. (org.) *A Assembleia de Minas e a Construção Coletiva de Políticas Públicas - Eventos institucionais 1990/2009*. Belo Horizonte: ALMG, 2009. p. 9-24.

ORNELAS, Catherine Kelly. *Seminários Legislativos na ALMG: limites e possibilidades para o aperfeiçoamento da democracia representativa*. Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

POSSAMAI, Ana Júlia. Governo eletrônico: uma análise institucional. In: PIMENTA, M. S; CANABARRO, D. R. (Orgs.) *Governança Digital*. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 48-79.

PRATA, Nilson Vidal. Informação e democracia deliberativa: um estudo de caso de participação política na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

ROTHBERG, Danilo; NAPOLITANO, Carlo José; RESENDE, Letícia Passos. Estado e burocracia: limites de aplicação da Lei de Acesso a Informações no Brasil. In: Revista Fronteiras - Estudos Midiáticos, São Paulo, v. 15, n. 2, p.108-117, 2013.

SILVA, Sivaldo P. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: Maia, R; Gomes, W; Marques, F. P. J. *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SILVA, Sivaldo P. Transparência digital em instituições democráticas: horizontes, limites e barreiras, In: Mendonça, Ricardo F; Pereira, M. A. G; Filgueiras, F. *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2016 (no prelo)