

# **Entre a Imagem e a Ação: a produção de informação governamental para gestão de políticas de assistência social (\*)**

## **Ana Maria Pereira Cardoso<sup>1</sup>**

*Professora titular da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
Coordenadora do Curso de Ciência da Informação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
Doutoranda em Ciências/Comunicação pela USP; Mestre em Ciências/Comunicação pela USP  
Áreas de Interesse: informação e sociedade, informação e políticas públicas, tecnologia e mudança social.*

## **Juliana do Couto Bemfica<sup>2</sup>**

*Analista do Centro de Desenvolvimento e Estudos da Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte – Prodabel  
Professora titular de Administração de Sistema de Informação da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro  
Coordenadora do Programa de Mestrado em Administração Pública - Tecnologias da Informação e do Curso de Especialização em Informática Pública do Centro de Desenvolvimento e Estudos da Prodabel - CDE  
Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro  
Professora titular de Economia da FEA - Fumec  
Doutoranda em Ciências da Informação pela UFMG.*

## **Alcenir S. Reis<sup>3</sup>**

*Professora assistente da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil  
Doutoranda em Educação pela UFMG  
Áreas de Interesse: informação e sociedade; educação à distância.*

## **PALAVRAS-CHAVE**

**Informação - Informação governamental - Opacidade informacional - Transparência informacional - Intersetorialidade - Redes interorganizacionais - Informatização.**

---

<sup>(\*)</sup> A versão em inglês do presente artigo está sendo apresentada ao Congresso do IFIP-9.4 - Cidade do Cabo - África do Sul, de 23 a 26 de maio/2000.

<sup>1</sup> E-mail: [anacard@pucminas.br](mailto:anacard@pucminas.br)

<sup>2</sup> E-mail: [juliana@pbh.gov.br](mailto:juliana@pbh.gov.br)

<sup>3</sup> E-mail: [alcenir@eb.ufmg.br](mailto:alcenir@eb.ufmg.br)

## **RESUMO**

---

Este trabalho apresenta questões relativas à produção de informação governamental em áreas de políticas públicas para as quais a geração de informação é de pouco interesse mercantil. Baseia-se em estudo de caso de aplicação de tecnologias de informação e comunicação para melhorar o fluxo de informação relacionado às políticas e ações de assistência social a crianças e adolescentes de baixa renda. São apontadas as dificuldades e obstáculos para o gerenciamento e a gestão informatizada de tais políticas.

## **1. INTRODUÇÃO**

Países com baixo índice de desenvolvimento social e elevado índice de abertura para o mercado internacionalizado, como é o caso do Brasil, têm sido confrontados de forma contraditória pelas demandas da *sociedade informacional*<sup>4</sup>, onde a implementação e uso das tecnologias de informação e comunicação tornaram-se exigência inadiável. Nestas circunstâncias, os governos precisam liderar o processo de informatização da sociedade, ao mesmo tempo em que não podem descurar do atendimento de carências básicas da população através da efetivação de políticas sociais de cunho assistencial.

A modernização da máquina administrativa do Estado passa a ser uma meta perseguida sob o discurso da solução informática que, como um fetiche, teria, por si só, a capacidade de promover a eficiência dos processos de trabalho e garantir a transparência acerca das políticas e ações governamentais. Com isso a implantação de procedimentos automatizados e a difusão de equipamentos eletrônicos no setor público têm sido conduzidas, em muitos casos, sem levar em consideração pré-requisitos como a revisão crítica dos fluxos e processos da estrutura administrativa nem o estágio de “alfabetização tecnológica” dos seus quadros operacionais e de suas populações, ocasionando resistências e fracassos que, ao estabelecerem um círculo vicioso, acabam obstruindo justamente a eficiência e a modernização almejadas.

Este artigo pretende levantar alguns pontos na tentativa de contribuir paraclarear a compreensão desta problemática a partir do estudo de um caso de implementação de sistema apoiado nas tecnologias de informação e comunicação para suporte de ações e políticas assistenciais. Inicialmente é feito o relato do caso em estudo, sendo seguido pela sua contextualização no cenário sociocultural brasileiro, para posterior análise à luz de referencial teórico que permite transpor os limites da dimensão local.

---

<sup>4</sup> Sobre a discussão deste conceito polêmico, ver Webster (1995) e Kumar (1996)

## **2. O ESTUDO EMPÍRICO**

Dentre as nações que sofrem com problemas de desigualdade social, o Brasil se apresenta como um dos campeões. Sua economia, que já ocupou a oitava posição no *ranking* internacional, apresenta setores industriais modernos convivendo com áreas rurais dominadas por latifúndios de produção agrícola arcaica, ou de exploração extensiva de pecuária em moldes tradicionais. Grande parte da produção da riqueza e os setores industriais mais modernos localizam-se nos centros urbanos das regiões Sul e Sudeste, o que os tornam ponto de atração para as populações em busca de melhor qualidade de vida, aí englobadas expectativa de vida, mortalidade infantil, nutrição, saúde, moradia e escolaridade. O fluxo migratório campo-cidade é intenso: as cidades atraem trabalhadores rurais sem qualificação formal, que contribuem para engrossar o contingente de desempregados sem alternativa de trabalho urbano. Vivendo em condições precárias, em favelas ou na periferia desses centros urbanos, na maior parte das vezes em áreas sem saneamento básico e com elevado índice de violência, este contingente populacional constitui o público-alvo de ações formais de caráter assistencialista, bem como pelas dimensões que atinge, requer a manutenção, na agenda pública, das políticas de desenvolvimento social. No Brasil, compete ao poder local – a administração municipal – a formulação e execução destas políticas.

A situação enfocada neste estudo relaciona-se com um projeto para o desenvolvimento e a implantação de um sistema informatizado, com vistas a melhorar o fluxo de informações sobre políticas de desenvolvimento e ações de assistência social para crianças e adolescentes de famílias de baixa renda, conduzidas por órgãos e entidades da administração local de um centro metropolitano.

A proposta de projeto foi elaborada pelo órgão municipal responsável pelas políticas na área, a partir da possibilidade de obtenção de recursos internacionais. Obtido o recurso, o objetivo do projeto era de, em um ano, estabelecer uma rede integrada de informações, a ser utilizada pelos vários subcentros municipais de gestão das políticas de desenvolvimento e assistência social, tornando mais rápidas e confiáveis as informações para orientar, facilitar e ampliar o acesso da população aos serviços existentes. É importante destacar que não estavam previstos no âmbito do projeto a constituição de novos espaços de atendimento ou a prestação de novos serviços, mas, tão-somente, a obtenção, a organização, o processamento integrado e a disponibilização de informações oriundas dos diferentes executores e/ou responsáveis por segmentos de ações específicas para a população infanto-juvenil originária de famílias de baixa renda no município.

O atingimento desses objetivos, conforme explicitado no texto do projeto, seria suportado pela instalação de microcomputadores nas diversas entidades para atendimento a essa população. Para tanto, estavam previstos recursos destinados à compra das máquinas e aplicativos, à capacitação de pessoal e à reforma dos locais de atendimento.

Ao término do ano e esgotados os recursos obtidos, os equipamentos estavam comprados e parcialmente instalados. Entretanto, a pretendida rede integrada de informações não havia sido constituída e o processo de capacitação de pessoal estava cumprido apenas em parte, apesar dos esforços feitos pela equipe responsável para superar os entraves burocráticos.

Conforme exigência do contrato de financiamento, foram convocados consultores externos para avaliar os resultados do projeto. Os trabalhos de consultoria foram conduzidos através de revisão dos documentos elaborados durante o processo, através de entrevistas com integrantes da equipe e gerentes de setores e departamentos e através da participação em seminários internos de discussão e avaliação.

A análise dos dados assim coletados constou do relatório da consultoria, assim como subsidiou a elaboração do presente artigo.

Evidenciou-se uma dificuldade de aglutinar os vários agentes em um esforço coletivo para organizar, processar e disponibilizar as informações inter e intrasetoriais, de modo que pudessem ser utilizadas de forma integrada pelo conjunto dos agentes, sintetiza a avaliação da consultoria externa, que identificou como pontos de estrangulamento:

- Imprecisão acerca das estratégias e procedimentos para se atingir os objetivos;
- Distanciamento entre as instâncias de tomada de decisões e de conhecimento técnico operacional;
- Ausência de diálogo entre os vários setores envolvidos para definição das prioridades e ações;
- Fragmentação das atividades entre setores, em decorrência de posições conservadoras e resistentes a mudanças;
- Conhecimento apenas parcial, entre os setores, das atribuições e processos de trabalho desenvolvidos por cada integrante;
- Decisão acerca da solução tecnológica divorciada da problemática específica envolvida na implementação das políticas de desenvolvimento e assistência social<sup>5</sup>.

Como resultado, no seu curso, o foco do projeto foi deslocado do seu objetivo inicial para centrar-se num sistema para controle da prestação de pequena fração dos serviços, refletindo e reforçando a prática de gestão formal, segmentada e fragmentada dos recursos financeiros, humanos e de informática, característica das burocracias públicas.

---

<sup>5</sup> É importante destacar, sobre este item, que a informatização dos setores da administração pública local é de competência de órgão específico que, via de regra, tem como prática prover soluções tecnológicas, para as quais o maior ou menor grau de interação com a problemática de cada setor é influenciado pelas relações e afinidades pessoais estabelecidas durante o processo, seguindo um traço marcante da cultura brasileira que, dada sua construção histórica, introduz o personalismo até mesmo nas relações profissionais.

### **3. O CASO DO CONTEXTO BRASILEIRO**

Os pontos de estrangulamento arrolados pela consultoria externa evidenciam algumas das questões que envolvem a produção de informação governamental no Terceiro Mundo, especificamente as informações referentes aos setores sociais e às políticas de menor interesse para o mercado. As dificuldades apontadas evidenciam obstáculos para a gestão dessas políticas e para sua informacionalização, ensejando uma discussão que pode ser balizada por dois eixos.

O primeiro relaciona-se com as prioridades de investimento público em políticas de informação e informatização. Nesse sentido, o insulamento do projeto no âmbito setorial da assistência e desenvolvimento social e a necessidade do aporte de recursos externos demonstram o relativo desinteresse do poder local em implementar ações e reformas no setor de políticas sociais, ao contrário da frequente ênfase dada à modernização informacional em áreas como a tributária e a fiscal. Para estas, além da ampla visibilidade que costumam alcançar, estão envolvidos órgãos do governo que, via de regra, detém maior poder na gestão dos recursos orçamentários, tais como a Fazenda e o Planejamento municipais. As áreas das políticas sociais – educação, saúde, assistência e desenvolvimento social – quando são contempladas com projetos de sistemas de informação e informatização, estes são direcionados à gestão da aplicação de recursos tendo em vista sua integração com os sistemas governamentais de gestão orçamentária. O resultado é a escassa produção de informação voltada para a formulação e o acompanhamento de propostas políticas.

Essa diretriz da produção da informação governamental corrobora a perspectiva apontada por Lyotard (1989), para quem, cada vez mais, conhecimento e informação, para serem produzidos, precisariam ser justificados em termos de sua importância para a eficiência e efetividade, caracterizando a predominância de critérios de utilidade. Esta situação é reforçada por uma perspectiva que trata informação e conhecimento como *commodity*<sup>6</sup> e, portanto, como algo a ser negociado e submetido aos mecanismos de mercado. Nesse quadro, tanto a informação como o conhecimento que não atendam a tais requisitos são considerados irrelevantes, obedecendo à lógica do modo capitalista de produção, que tem com premissa a busca de lucratividade, a propriedade privada, a competição entre participantes e a *marketability* como determinante-chave do que é produzido.

No caso das instituições governamentais, cumpre notar que à área responsável pelas políticas de assistência e desenvolvimento social competem ações que podem ser consideradas como o avesso daquelas destinadas ao aumento de eficiência e efetividade. Portanto, não é uma área privilegiada de produção de conhecimento e informação. Uma das consequências disso é a completa ausência de prá-

---

<sup>6</sup> Sobre este tema ver Mosco (1995)

ticas sistematicamente organizadas, tanto do ponto de vista da lógica burocrática como de sua representação num modelo de informação.

O segundo eixo pressupõe a organização e a observação como fenômenos essenciais na sociedade contemporânea e propõe uma analogia entre a diversidade social e a diversidade das unidades que integram a organização governamental.

O advento da sociedade de mercado e do Estado moderno ensejou a implantação de mecanismos de observação (controle) como recursos para gerenciar a sua crescente complexificação. Para ser possível a vida moderna, baseada em associações entre estranhos e impessoal, tornou-se necessária a manutenção de uma volumosa coleção de informações e de conhecimento sobre os indivíduos e a emergência de uma forma de organização extremamente complexa. Os relacionamentos sociais passaram a envolver um maior grau de conhecimentos, criando um ambiente informacional que se tornou cada vez mais íntimo e constitutivo dos indivíduos. Organização e observação acabaram tornando-se, na expressão de Giddens<sup>7</sup>, gêmeos siameses desse ‘mundo moderno’, no qual a vida diária é planejada e arranjada, de forma sem precedentes, pelas instituições (Webster 1997).

Dentro desse contexto, na medida em que foi se tornando necessário o ordenamento, pelo Estado, da diversidade de funções econômicas e sociais para a reprodução da sociedade, foram sendo estruturadas as instituições públicas. O resultado dessa dinâmica foi a constituição, ao longo do tempo, de uma ‘máquina estatal’ em diversos estágios de organização (e, consequentemente, de capacidade de observação) circunscrita por um aparelho de Estado que, como um todo, tornou-se mais e mais complexo.

Longe de ser um bloco monolítico em termos do estágio de desenvolvimento das atividades de organização e observação, a máquina estatal reflete uma diversidade de situações, indo de um extremo onde os processos de trabalho para a prestação do serviço público encontram-se descritos e sistematizados (como é o caso das atividades relacionadas à tributação e fiscalização) até a prestação de serviços, cujos procedimentos são constituídos *ad hoc* em função de especificidades do momento (como, dentre outras, as ações vinculadas às políticas de desenvolvimento e assistência social).

Este quadro é mais evidente nos países do Terceiro Mundo, onde muito pouco se sabe quanto à efetividade da prestação dos serviços públicos em termos dos seus objetivos, ainda que seja possível mensurá-los em relação aos recursos orçamentários destinados e da quantidade de ações executadas. No entanto, a avaliação da efetividade dos resultados, do ponto de vista dos seus efeitos sociais, é que possibilitaria lidar com alternativas de ação em função dos resultados desejados.

Como já mencionado, no caso da prestação dos serviços públicos relacionados com as políticas de assistência e desenvolvimento social, os processos são pouco

---

<sup>7</sup> Conforme menciona Webster (1997).

sistematizados. De modo geral, nos países do Terceiro Mundo, e do Brasil em particular, a implementação das políticas sociais incorpora inúmeros aspectos das lutas dentro do setor público, constituindo-se como um momento propício para o desdobramento de estratégias competitivas entre diferentes setores da sociedade civil e para a disputa de poder. Como afirma Kliksberg (1996), os múltiplos processos que ocorrem nas organizações envolvem estratégias de dominação baseadas no controle de núcleos de incerteza organizacional, por parte de grupos articulados em torno de interesses tanto internos quanto externos, e sob a pressão dos usuários por respostas para suas demandas. Some-se a isso que os setores envolvidos apresentam problemas organizacionais e mesmo dificuldades técnicas que não são usuais em outros campos da gestão pública.

Como exemplo de problema organizacional, os setores responsáveis pelas políticas de assistência e desenvolvimento social têm características formais atípicas e apresentam, via de regra, organogramas globais difusos, com superposição de funções, coordenação insuficiente, procedimentos e rotinas pouco precisos e ausência de normas detalhadas, refletindo sua complexidade, ambigüidade, multidimensionalidade e a tendência a considerar inviáveis, formatos mais estruturados de política social.

Decorrente destas características e, por sua vez, concorrendo para sua preservação, existe a dificuldade de sistematização dos processos vinculados às práticas, impedindo seu registro e posterior avaliação, com a consequente inviabilidade de se efetuar o ‘descolamento’ entre ‘prática da ação’ e sua ‘representação’ (imagem).

Esse ponto é da maior relevância quando se pretende formular e desenvolver um sistema de informação para o setor, a exemplo da rede de informação para o atendimento à criança e ao adolescente, mencionada anteriormente. A discussão dos agentes não consegue ultrapassar a problemática da rede de atendimento propriamente dita, explicitando a quase inexistência de práticas sistematizadas de documentação, acompanhamento e mensuração de resultados e de sua efetividade. De fato, se para a agência financiadora importa a prestação de contas, numa perspectiva meramente contábil, para o executor destas políticas preocupa a escassez dos recursos que dispõe para atuar, face à diversidade de situações encontradas. Com isso, falta-lhe a perspectiva de construir instrumentos mediadores entre a prática e a avaliação dos seus impactos, como poderia ser o caso de sistemas de informação desenhados para a gestão da aplicação de recursos com foco nos resultados, e para o monitoramento e avaliação das ações tendo em vista a formulação de novas políticas.

## 4. LEITURA TEÓRICA DESTA PRÁTICA

A imbricação dos dois eixos, anteriormente destacados, no caso das políticas de assistência e desenvolvimento social, contribui para a manutenção da *opacidade informacional* e para a configuração de um tipo específico de *transparência informacional* que reforça as práticas clientelistas e o exercício do paternalismo de Estado, atuando em sentido contrário às práticas emancipatórias. No Brasil, “*o descompasso entre sociedade e Estado faz com que a prática democrática seja intermitente, truncada e permanentemente ameaçada de retrocessos. Os momentos de modernização (da economia e do próprio aparelho de Estado) freqüentemente coincidiram com a desmobilização forçada da sociedade e a truculência do autoritarismo*” (Somarriba e Dulci 1995).

Genericamente, a opacidade do setor público teria como argumento original a suposta neutralidade do Estado, em função da qual se justificaria o segredo em algumas atividades da administração pública (Spanou (1988), citado por Jardim 1999).

Entretanto, o leque de demandas sociais atendidas pelo Estado contemporâneo nos países subdesenvolvidos e sua permanente carência de recursos são incompatíveis com qualquer noção de neutralidade. O que esta opacidade vai possibilitar é o ocultamento das inúmeras contradições que permeiam a gestão pública, criando, assim, espaços privilegiados para uma atuação subterrânea que vai privilegiar interesses de grupos mais poderosos e mais articulados (Kliksberg 1992).

No caso brasileiro, o binômio clientelismo/insulamento burocrático, fruto das circunstâncias históricas da formação da sociedade, é uma configuração que tem significativo peso na constituição da opacidade do Estado e na especificação de suas relações com a sociedade.

O clientelismo resulta na constituição de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos e burocracias, estabelecendo uma “pirâmide de relações que atravessam a sociedade”, ao passo que o isolamento da burocracia reflete o “processo de proteção do núcleo do técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias” (Nunes 1997, citado por Jardim 1999).

A preocupação em romper com a tendência à opacidade nos estados democráticos teve início a partir da década de 70. O tema da transparência tornou-se, então, um dos valores ao qual a administração pública do período seguinte passou a se referir.

Especificamente, a noção de transparência informacional e sua reivindicação relacionam-se com a crescente penetração do Estado no espaço da vida cotidiana, através do poder administrativo, propiciando a emergência de uma geração de direitos de cidadania associados a noções como ‘casa de vidro’, ‘terceira geração de direitos do homem’ e ‘democracia administrativa’ que se ancoram nas possibilidades abertas pelas tecnologias de informação e comunicação (Jardim 1999).

Focalizada a partir do acesso à informação governamental, a transparência/opacidade informacional requer que se considere a diversidade de possibilidades de formulação de demandas ao Estado pela sociedade civil. Se há, por um lado, cidadãos, ou grupos deles, que se encontram em posição privilegiada, seja em função de sua classe social, seja porque são representados por grupos fortemente organizados cujos integrantes dispõem de meios informais de acesso às esferas de decisão governamental, há, por outro, aqueles para os quais o aparelho burocrático estatal é tão distante e complexo que sequer se reconhecem como portadores de direitos e, em especial, do direito à informação.

Diante disso, a *opacidade informacional* apresenta-se como estratégia de poder relacionada ao modo como são acionados os dispositivos tecno-burocráticos de gestão da informação. A *transparência informacional* resulta do ‘sistema de comunicação paralelo aos canais oficiais do governo’ ou das estruturas de gestão da informação permeáveis aos agentes com penetração política e/ou administrativa, constituindo uma *transparência informacional* diferenciada, restrita, internamente à máquina, aos diferentes setores e, externamente, aos grupos sociais privilegiados.

No Brasil, diferentes tipos de exclusão se inter-relacionam e se sobrepõem, resultando em uma polarização social crescente. A ineficiência do Estado contribui para a geração de excluídos, ao não garantir o pleno direito de acesso aos bens públicos e aos serviços essenciais. Nesse quadro, o paternalismo da autoridade pública e a desigualdade de mercado geraram uma sociedade de pretensos cidadãos, fenômeno chamado por uns de ‘cidadania consentida’<sup>8</sup>, por outros de ‘cidadania regulada’<sup>9</sup> e mesmo de ‘estadania’<sup>10</sup>. Estes termos têm em comum a noção de ‘cidadania desigual’ e o reconhecimento do forte papel do Estado na concessão e regulação desses *níveis de cidadania*.

As ações de assistência social e as políticas de desenvolvimento social promovidas pelo Estado constituem terreno privilegiado para o exercício de práticas clientelistas e para a apropriação privada dos benefícios públicos. Por se tratarem de políticas sociais compensatórias, para as quais a concepção de acesso universal não se aplica, a *transparência informacional* diferenciada configura diferenciadas possibilidades, tanto por parte de acesso pelo público-alvo como por parte das entidades envolvidas no provimento dos bens e serviços.

Assim, a *opacidade informacional* do setor e a *transparência informacional* diferenciada caracterizam uma situação estratégica para ações discricionárias e políticas de favorecimento. Devido ao elevado grau de carência das populações atendidas e à fragilidade desse setor em termos de posição política na estrutura de poder do Estado, a inexistência de informações sistematizadas favorece a implan-

---

<sup>8</sup> Cheibub, Reis (1993); Sales (1994)

<sup>9</sup> Santos (1994)

<sup>10</sup> Carvalho (1995)

tação de projetos de baixa alocação de recursos com repercussão política maximizada.

Paralelamente a isto, a problemática da ‘informacionalização’ enfrenta, no interior da burocracia governamental, uma resistência – explícita ou implícita - à mudança, observando-se uma tendência à preservação dos postos de trabalho e da estrutura de produção nos moldes de uma organização pré-informática.

O caso estudado confirma as observações da pesquisa realizada por Judith Sutz, e citada por Klisksberg (1992), que identificou, entre as tendências observáveis no uso da informática no setor público, o predomínio de uma mentalidade de ‘consumo’; a ênfase na utilização desta tecnologia em detrimento das possíveis soluções que a mesma possa trazer para os problemas da administração pública; uma tendência, entre o pessoal especializado, à utilização de ‘pacotes fechados’ e a ilusão de que informatização significa eficiência.

Estas constatações demonstram as enormes dificuldades para implementar mudanças num setor, como o responsável pela assistência e desenvolvimento social, cujos objetivos somente podem ser cumpridos através de projetos que integrem esforços de diversas entidades de variados campos. A necessidade de um sistema de informação para apoiar os processos decisórios, num setor com o nível de complexidade apresentado por esta área de ação pública, é inequívoca. Tais processos devem possibilitar uma transparência, para cuja consecução é imprescindível a mudança cultural no interior da ‘máquina pública’.

Para tanto, torna-se necessário desenvolver capacidades para atuarem em um cenário que reflete estas condições. Uma abordagem possível é a que Klisksberg(1996) denomina gerência intergovernamental, cujo modelo envolve a configuração de redes organizacionais que teriam como base de coesão a identificação de sinergias e de projetos comuns em campos críticos. Trata-se de pensar uma rede de organizações interdependentes que, gradualmente, desenvolvam a capacidade de atuação interativa segundo a concepção de que as relações inter e intragovernamentais ocorrem em redes interorganizacionais e não entre unidades organizacionais autônomas (Klisksberg 1996).

Uma outra abordagem é a da organização governamental segundo uma lógica intersetorial que se caracteriza pela “articulação de saberes e experiências na identificação participativa de problemas coletivos, nas decisões integradas sobre políticas e investimentos, com objetivo de obter retornos sociais, com efeitos sinérgicos, no desenvolvimento econômico-social e na superação da exclusão social” (Junqueira e Inojosa 1997).

O aspecto comum de ambas é o fato de requererem a substituição da perspectiva simplificadora que serve de base a soluções ‘únicas’ por uma nova perspec-

tiva que leva em conta o pensamento e a ação multidisciplinares, a ambigüidade das situações e as possibilidades de soluções alternativas.

Sob essa perspectiva, a rede integrada de informações teria desdobramentos diversos do que foi observado, uma vez que consistiria de elemento essencial no estabelecimento e manutenção das relações interorganizacionais.

No Brasil, experiências que procuram incorporar o paradigma da intersetorialidade têm sido conduzidas com sucesso, sobretudo por administrações municipais comprometidas com o aumento da participação popular, tendo como foro privilegiado de exposição e debate os encontros e congressos do CLAD (Centro Latinoamericano para el Desarrollo).

## **5. CONCLUSÃO**

O artigo apresentou o relato de uma experiência de implantação de sistema informatizado para gestão de políticas sociais, como ponto de partida para a compreensão das graves questões que se interpõem ao processo de informatização dos setores governamentais. Destacou as peculiaridades socioculturais brasileiras, que interferem e dificultam este processo, fazendo com que os atores, como reféns do contexto conservador e excludente em que atuam, permaneçam impossibilitados de conduzir ações reformadoras efetivas do aparelho de Estado.

A gestão e o enfrentamento dos problemas, como os aqui apresentados, devem, necessariamente, envolver a compreensão clara das implicações decorrentes do contexto sociocultural de sua emergência.

Como elementos de contribuição para a compreensão desta problemática, foram utilizados os conceitos de ‘opacidade e transparência informacional’ e ‘redes interorganizacionais’.

O trabalho evidenciou o caráter contraditório entre as políticas públicas assistenciais de atendimento à população carente e sua gestão, praticada pela burocracia pública municipal em países periféricos com características econômicas e socioculturais semelhantes às estudadas, tendo sido indicado que a perspectiva de mudança nos processos de trabalho, em função da implantação de sistemas informatizados, pode ser catalisadora de disputas latentes entre grupos e fazer emergir entraves que tornam inviável a efetivação do projeto e a colimação do objetivo esperado.

Os resultados do estudo permitiram indicações generalizáveis, versando sobre o comportamento do corpo dirigente e técnico da unidade da organização governamental frente às mudanças organizacionais, na hipótese da aplicação das tecnologias de informação e comunicação como instrumento na articulação e integração intersetorial.

## **KEYWORDS**

*Information - Government information - Informational opacity - Informational transparency - Intersectoriality - Interorganizational networks - Informatization\**.

## **ABSTRACT**

*This paper presents issues related to the production of government information regarding areas and policies of low market value. It is based on a case study on the technologies of information and communication geared towards improving the flow of information related to the policies and actions of assisting low-income children and teenagers. The difficulties and obstacles in the management and computerization of these policies are demonstrated.*

## **6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- CARVALHO, J.M. *Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil*, Trad. José Esteban Calderón, Fideicomiso Historia de las Americas, México, D.F., 1995.
- CHEIBUB, Z.B., REIS, E.P. "Pobreza, desigualdade e consolidação democrática", *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 36(2), 1993 pp.233-259.
- CLADES - *Gestión de la información y de la tecnología de la información en el gobierno central y local*, CEPAL/ECLAC Nº9 LC/L.12210-P, 1999.
- GIDDENS, A. *The consequences of Modernity*. Polity Press – Basil Blackwell, London: 1990.
- JARDIM, J.M. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil*, EdUFF, Rio de Janeiro, 1999.
- JUNQUEIRA, L.A.P. e INOJOSA,R.M. *Desenvolvimento social e intersetorialidade: a cidade solidária*. Fundap, São Paulo, 1997, (mimeo).
- KLIKSBERG, B. "A modernização do Estado para o desenvolvimento social - algumas questões-chave", *Revista de Administração Pública*, FGV, Rio de Janeiro, 30(1), Jan./ Feb. 1996, pp.78-90.
- KLIKSBERG, B. *Como transformar o Estado. Para além de mitos e dogmas*, Trad. Flo- rindo Villa-Alvarez e Helena Ferreira, ENAP, Brasília, 1992.
- KUMAR, K. *From post-industrial to post-modern society: new theories of the contemporary world*, Blackwell Pub, Oxford, U.K., 1996.
- LYOTARD, J.F. *La condition postmoderne*. Ed. de Minuit, Paris: 1979.
- MOSCO, V. "Rethinking and renewing the political economy of information" , *Canadian*

---

\*By 'informatization' (or 'informatize') we mean the collection and organization of information and its dissemination using computerized and network systems.

*Journal of Information and Library Science*, 20 (2), July 1995.

SALES, T. “Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira”, *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n.25, 1994, pp.27-37.

SANTOS, W.G. *Cidadania e justiça*. Campus, Rio de Janeiro, 1994.

SOMARRIBA, M. e DULCIO. A democratização do poder local e seus dilemas. In: DINIZ,E. e AZEVEDO, S. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília, Ed. UNB, 1995.

WEBSTER, F. *Theories of the Information society*. Routledge, London: 1997.

