

Governo Eletrônico na Reforma do Estado: inter-relações e perspectivas¹

CARLA ANDRÉA RIBEIRO²

(recebido em 23/05/2004; aprovado em 30/11/2004)

PALAVRAS-CHAVE

Política pública de acesso à informação governamental – Governança informacional – Convergência de informação – Administração pública gerencial

RESUMO

O principal objetivo deste artigo é contribuir para a compreensão do contexto do governo eletrônico no que tange às dimensões política e de superação do modelo de administração pública burocrático. A governança informacional é uma proposição teórica contextualizadora dessas dimensões, ao mesmo tempo em que formula sobre a política pública de acesso à informação governamental. Sendo assim, o governo eletrônico pode ser avaliado como um instrumento que compõe o quadro de intervenções que se volta para a concretização de uma política pública de informação e democratização do Estado.

1. INTRODUÇÃO

A crise do Estado tornou-se evidente após o desencadeamento da crise econômica do capitalismo, provocada pelas duas crises do petróleo na década de 70 do século passado. As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pelas repercussões da crise econômica no remodelamento do sistema produtivo, na macromudança institucional iniciada dentro do Estado e nas suas relações, na alteração da ordem mundial com o fim do socialismo real e na alteração das relações sociais, culturais e internacionais com o fenômeno da globalização.

Nos anos 1980 a crise do Estado se manifestou claramente por meio da sua face fiscal, da face do modo de intervenção do Estado, da face da forma burocrática pela qual o Estado é administrado e da face política (PEREIRA, 1998, p. 7). Essas dimensões estruturam os diversos diagnósticos sobre essa crise, que, por sua vez, são orientadores das ações propostas para sua superação. Nesse sentido, a abordagem neomarxista sugere que a dimensão política do Estado seja recuperada diante das contradições provocadas pela reestruturação do sistema produtivo e dos mercados – globalização; com isso, a superação da crise

¹ Este artigo é composto por textos da dissertação de mestrado da autora, defendida em agosto de 2003 e orientada pela Profa. Dra. Maria Eugênia Albino Andrade. Também foi apresentado na categoria Monografia e concorreu ao VII Prêmio Excelência em Informática Aplicada aos Serviços Públicos concedido pelo X CONIP – Congresso de Informática Pública – 22 a 24 de Junho de 2004 – São Paulo/SP.

² carlarib@uaivip.com.br

econômica está relacionada com a superação da crise do Estado. Santos (2000) e Diniz (2000) criticam a corrente neoliberal que se pauta na tecnocracia e rebaixa a importância das ações políticas em relação à globalização – separando o fenômeno econômico do político, sugerindo a independência entre eles.

Mas, independentemente da abrangência do Estado (neoliberal, liberal clássico ou *welfare state*), a agenda de reforma do aparato do Estado para a superação do modelo de administração pública burocrática vigora em praticamente todos os países. Sua densidade e prioridade são estabelecidas em função da agenda dos governos. O significado pejorativo atribuído à burocracia no senso comum representa a abrangência das demandas voltadas para a superação desse modelo.

1.1 Desafios da reforma do Estado e a crise do modelo burocrático de administração pública

A superação da crise do Estado e a condução de sua reforma passam, segundo os neomarxistas, tanto pela recomposição do equilíbrio entre a ação pública e a operação eficiente do mercado, quanto pela capacidade do sistema político de responder satisfatoriamente às demandas da sociedade e de enfrentar os desafios da eficiência e eficácia da ação pública em contextos de complexidade e incerteza crescente (RUA, 1997, p. 134). A operacionalização dessa estratégia requer a modernização das estruturas de gestão da sociedade e parte do próprio processo de democratização, complementando a estruturação das instituições políticas, conforme Abranches (1992). Nesse caso, compreende-se por modernização o processo de constituição de cidadania e de otimização dos recursos públicos. O foco está, por um lado, na satisfação dos usuários, na qualidade dos serviços, na promoção da consulta ao público e na transparência. Por outro lado, procura-se incorporar técnicas de gestão mais avançadas para dotar o funcionamento das instituições públicas de maior eficácia e eficiência, conforme afirmam Tohá e Solari (1997, p. 84). Portanto, a modernização e a superação do modelo burocrático de administração pública são temas convergentes.

O modelo burocrático de administração pública constituiu-se a partir de três importantes referenciais teóricos: o modelo de administração científica de Taylor³, a concepção de administração pública de Wilson⁴ e modelo de burocracia racional-legal de Weber⁵. As principais características desse modelo são: organização do trabalho baseada na dicotomia entre o trabalho de concepção e o trabalho de execução; estrutura organizacional hierarquizada; divisão de atribuições políticas e técnicas; utilização de procedimentos normatizados; rigidez dos procedimentos e profissionalização dos recursos humanos.

Esse paradigma, vigente até os tempos atuais, mostra-se insuficiente para dar respostas satisfatórias às necessidades da população. É necessário adotar formas alternativas de gestão que possibilitem ao Estado primar pela eficiência, eficácia e efetividade das ações, além de avaliar os processos e resultados, propiciando o

³ TAYLOR, Frederick Winslow. *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper and Brothers. Reimpresso em 1997. W.W. Norton & Company. 1991

⁴ WILSON, Woodrow. "The Study of Administration". *Political Science Quarterly*, 2. Reimpresso em *Classics of Public Administration*, 3 ed., Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds.). Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole Publishing Co. 1887. p. 11-24.

⁵ WEBER, Max. *The Theory of Social and Economic Organization* (A. M. Henderson traduzido por Talcott Parsons). Glencoe, Ill.: The Free Press. 1947.

reordenamento das ações tempestivamente. Nesse sentido, o modelo gerencial de administração pública torna-se a principal alternativa ao modelo burocrático.

1.2 Administração pública gerencial

O modelo gerencial de administração pública ocupa a lacuna teórica e empírica da desconstrução do modelo burocrático. A referência empírica do modelo gerencial localiza-se inicialmente na Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, mas atualmente suas aplicações encontram-se em toda parte. E a referência teórica é constituída por vários matizes tendo como precursores Osborne e Gaebler⁶.

Mesmo os críticos do modelo gerencial reconhecem que o modelo burocrático não responde mais às demandas da sociedade contemporânea e que o modelo gerencial estrutura-se captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais destacam-se o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos (ABRUCIO, 1997, p.7).

As experiências existentes na prática do modelo gerencial baseiam-se no pluralismo organizacional sobre bases pós-burocráticas, vinculadas aos padrões históricos (institucionais e culturais) de cada nação. Sendo assim, esse modelo vem se forjando nas experiências, criando padrões diferentes, ao mesmo tempo em que possibilita a comparação entre essas experiências e a subtração de seus princípios. Abrucio (1997, p. 37-39) apresenta como principais tendências:

- incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não-governamentais;
- ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais;
- maior autonomia às agências governamentais e horizontalização da estrutura hierárquica;
- descentralização política;
- estabelecimento do conceito de planejamento estratégico;
- flexibilização das regras que regem a burocracia pública;
- flexibilização da política de pessoal;
- profissionalização dos servidores públicos.

A ampliação da esfera pública forjada na relação entre o Estado e a sociedade civil, também conhecida como esfera paraestatal, conforme Costa (2002) e Dagnino (2002), é apontada por Rua (1997) como uma estratégia do modelo de administração pública gerencial de superação da burocracia por meio da ruptura da dicotomia da política e administração e do desvelamento da falsa neutralidade da burocracia. Esta ruptura é evidenciada no princípio da flexibilidade, que implica a tentativa de superar a rigidez burocrática e a orientação primária de maximização custo/benefício e de introduzir práticas de gestão que considerem a interação do ambiente organizacional com o ambiente social.

⁶ OSBORNE, David E.; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor esta transformando o setor público*. Brasília: MH comunicação, 1994. 436p

Não obstante, trata-se de uma estratégia que se operacionaliza por meio de ações que inserem um novo *ethos* na relação entre o Estado e a Sociedade Civil. *Accountability*, transparência, participação popular e governança tornam-se princípios de uma mudança que consiste basicamente no reconhecimento do cidadão com agente ativo no processo de decisão sobre a agenda do governo e suas ações. Essa concepção passa, necessariamente, pela questão da informação, ou seja, pressupõe que a garantia do cumprimento dos direitos civis, políticos e sociais depende do livre acesso à informação e de sua ampla circulação e distribuição na sociedade; sem ela, torna-se inviável o pleno exercício da cidadania, conforme afirma Cabral (1995, p. 41).

Nesse sentido pergunta-se: o governo eletrônico é um instrumento eficaz de disseminação da informação governamental? Ele possibilita uma interação dialógica onde as necessidades informacionais do usuário da informação são devidamente identificadas e atendidas? A formulação e a prática do governo eletrônico estão contidas numa política de informação governamental voltada para a superação do modelo burocrático de administração pública? Como aferir o quanto o governo eletrônico contribui para o processo de reforma do Estado? Essas questões certamente perseguem os profissionais que atuam na elaboração, implementação e avaliação dos governos eletrônicos e não são fáceis de serem respondidas. Este texto pretende apresentar uma singela contribuição à reflexão sobre o papel do governo eletrônico no contexto da reforma do Estado e sua relação com a política de informação governamental e com o estabelecimento de uma governança informacional.

2. GOVERNANÇA, GESTÃO PÚBLICA E POLÍTICA PÚBLICA DE INFORMAÇÃO

O tema governo eletrônico está na pauta da discussão sobre a aplicação das tecnologias de informação e comunicação – TIC no setor público há alguns anos. É explorado nas suas várias dimensões: como recurso tecnológico; comunicacional; de prestação de serviço; como dispositivo informacional; para a democracia eletrônica e outras. Essas dimensões evidenciam a complexidade do tema e seu caráter transdisciplinar. A construção do conhecimento científico sobre o tema contribui para a unificação de algumas concepções, que, por sua vez, auxiliam o estabelecimento de metodologias avaliativas.

Avaliar o cumprimento dos objetivos, as metodologias utilizadas e os efeitos dos resultados obtidos com o governo eletrônico são passos importantes em direção à consolidação desse instrumento nas práticas informacionais. Sendo assim, o processo avaliativo requer a contextualização da ação visando possibilitar a produção de análise comparativas, relacionais e explicativas.

2.1 Governança e reforma do Estado

A modernização do Estado e de seu aparato passa, inexoravelmente, pela superação do modelo burocrático de administração pública, conforme mencionado. Isso significa, também, a adoção de um novo corpo teórico para análise da realidade e para proposição de alternativas. Nesse sentido, dois diferentes conceitos têm ocupado o centro da discussão, cada um deles referindo-se a uma dimensão do problema: os conceitos de governabilidade e de governança.

A distinção entre governabilidade, como a dimensão política da legitimidade do governo, e a governança como a capacidade operacional do governo é um recurso utilizado inicialmente pelo Banco Mundial, conforme Santos (1997). Mas, como Rua (1997) coloca

... refletir sobre os dois conceitos e/ou optar por um deles como elemento de recorte analítico não significa assumir a existência de qualquer disjuntiva entre uma dimensão propriamente política do processo de governo (governabilidade) e uma outra restrita às rotinas de gerenciamento despolitizado (governança). (p.135)

Corroborando esta afirmação de Rua, Diniz (1996) define governança como a capacidade da ação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas e consecução das metas coletivas utilizando-se de mecanismos de incrementação da participação dos cidadãos. Ela afirma que a crise do Estado e a crise de governabilidade são indissociáveis e estão relacionadas à consolidação da democracia.

Para definir mais claramente esta questão, adota-se neste trabalho a concepção de governança formulada por Diniz que unifica as dimensões política e gerencial, compreende que, para o Estado/governo atingir governança/governabilidade com participação da sociedade é necessário seja dotado de maior flexibilidade e que seja capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidade e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de regulação, normatização, monitoramento e avaliação (DINIZ, 1996, p.13). Por outro lado, espera-se que a sociedade acesse informações pertinentes e relevantes aos processos de gestão das ações do Estado, produza conhecimento e exercite o papel cidadão de participação na gestão da coisa pública. Nesse sentido, observa-se a evidência da relação entre a gestão da informação no interior das organizações do Estado e o exercício da cidadania. Tal relação é estruturadora do conceito de governança informacional.

2.2 Governança informacional

O termo governança informacional foi cunhado por González de Gómez e baseia-se na convergência teórico-conceitual da governança, *accountability*, transparência e do reconhecimento do direito e acesso à informação. Dessa forma, entende-se que a sustentação da formulação sobre a governança informacional reside na ciência política, na administração pública e na comunicação pública e social. A ciência da informação contribui nessa formulação ao compreender a informação permeando e mediando as relações individuais e sociais, possibilitando com isso a ampliação das bases comunicacionais do Estado com a sociedade civil, por meio de um processo comunicativo dialógico. Ou seja, a partir da concepção de informação como processo comunicativo e conhecimento, portanto, como a principal ferramenta de operacionalização da governança informacional.

Para compreender a formulação sobre a governança informacional é necessário relacioná-la aos conceitos, como governança e *accountability*; assim como compreender suas condicionantes: transparência, articulação entre informação-comunicação e sociedade civil e Estado, e convergência de meios e fluxos.

2.2.1 Governança Informacional e convergência de informação

Governança informacional pode ser compreendida como a capacidade do Estado de estabelecer uma política e gestão da informação voltadas para a *accountability* e para a transparência. É a capacidade da ação do Estado na formulação, implementação de políticas públicas e consecução das metas coletivas, utilizando-se de mecanismos de incrementação da participação dos cidadãos. Ou ainda:

A governança informacional, ou, num sentido mais restrito, as condições informacionais da governança, referem-se à disponibilização e implementação de estruturas e fluxos de informação, dentro do campo do Estado, visando tanto a eficácia da ação de governo quanto a otimização de suas relações com a sociedade civil, mediante a facilitação e subsídio que os recursos de informação pública oferecerão em processos descentralizados e horizontais de tomada de decisão. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002b, p.2)

Considerando essa formulação, pode-se indicar que a política e a gestão da informação, voltadas para a governança informacional, são os principais instrumentos operacionais da governança do Estado. González de Gómez afirma:

A operacionalização do conceito de governança informacional permitirá estabelecer alguns critérios de gestão e política de informação que atendam ao alargamento e horizontalização do processo decisório, as demandas de controle social e *accountability* do Estado. De acordo com Jardim, existiria uma relação biunívoca entre o caráter inclusivo ou excludente dos processos decisórios, a densidade da comunicação pública e política e os dispositivos de gestão dos recursos de informação. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002a, p. 35)

Portanto, para González de Gómez a governança informacional surge para ocupar a lacuna do modo de relação esperado entre a ordem política e o corpo social, cujas variações giram em torno da atualização do modelo moderno da “constituição comunicacional”: “Sumariamente, a comunicação e a informação ‘públicas’ serão a condição de um modo de formação do público, que, por sua vez, é condição ideal e efetiva de existência do político” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002a, p.36).

Em resumo, governança informacional pode – e deve – ser tratada como um conjunto de ações que fomenta mudanças no modelo de administração burocrática e que só se efetiva na perspectiva de um modelo pós-burocrático. Uma das estratégias do processo de superação da burocracia está no princípio da convergência, que se baseia na concepção de que o cidadão usuário é único e objeto da intervenção de várias ações do Estado, bem como dos seus níveis de atuação, municipal, estadual e federal. Ou seja, a superação da fragmentação da ação do Estado só é possível quando o Estado reconhecer a unicidade do cidadão usuário e com isso promover a integração horizontal e vertical de sua ação. Esse agir convergente requer a convergência de informações, que é apresentada por González de Gómez (2002a, p.37) como uma das principais condicionantes da governança informacional.

O conceito de convergência é definido a partir da designação da comutabilidade digital de meios e mensagens, referindo-se, nesse contexto, à interoperabilidade dos diferentes recursos e serviços das administrações públicas, estejam estes ou não agregados em uma única plataforma de acesso *on-line*. A convergência depende de uma razoável coordenação administrativa e da articulação política das ações de governos com o fluxo de informação.

Convergência, transparência e articulação entre sociedade civil e Estado são condicionantes da governança informacional, que, na sua forma prática, requer a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de uma política de informação com alto grau de institucionalização.

2.3 Política Pública de Informação

Rowlands (1996, 1998) e Rowlands et.al. (2002) tentam compreender a complexidade desse tema, visando propor uma estrutura teórica mínima capaz de propiciar a classificação, a análise, a proposição de metodologias e ferramentas de pesquisa sobre as políticas de informação. Eles contextualizam a teorização em uma abordagem crítica que permite evidenciar os valores subjacentes às políticas praticadas, pesquisadas e teorizadas. Rowlands parte do princípio de que a política de informação refere-se ao cerne do poder na sociedade; portanto, torna-se objeto de disputa entre os grupos de interesses diversos (*stakeholders*) que compõem a cena política.

Por tratar-se de um assunto que emerge das disputas das forças políticas da sociedade é pertinente que o tema seja abordado enquanto política pública, além do reconhecimento da informação como bem público. Rowlands (1996, 1998), Rowlands et. al. (2002) e Doctor (1992) apresentam vários argumentos que validam, e ao mesmo tempo desconstróem, a proposição da política de informação como política pública e, portanto, como papel do Estado. Os argumentos desfavoráveis são os seguintes:

- a) a avaliação de que o arcabouço teórico que sustenta as pesquisas, análises e a prática da política pública é insuficiente para abranger a complexidade da política de informação; este argumento também é corroborado por Frohmann (1995);
- b) a contradição existente ao se indicar o Estado como responsável pela socialização do conhecimento, compreendendo o conhecimento como principal fonte de poder, no contexto em que o próprio Estado precisa concentrar essa fonte de poder no exercício de sua autoridade. Nesse caso, as políticas de informação podem voltar-se para a instrumentalização do poder exercido pelo Estado.

Os argumentos favoráveis afirmam que:

- a) o assunto é fragmentado e processado de forma pouca cumulativa porque não tem uma coordenação mínima que garanta a convergência do debate. Nesse caso, o Estado é apontado como o coordenador do processo;
- b) a problemática inerente à política de informação é complexa, principalmente quando é abordada no contexto social, nas relações polí-

ticas e no reconhecimento da multiplicidade de atores envolvidos no problema. O Estado ocupa o lugar de mediador dos interesses exercendo seu papel de garantir a igualdade e equidade social;

- c) a omissão do Estado como centralidade do processo de formulação e implementação das políticas de informação permite que os interesses econômicos da indústria da informação suplantem os interesses de uma sociedade democrática ou da sociedade da informação. A ausência do Estado resulta na efetividade das influências exercidas por grupos de interesses organizados e penetrados na estrutura de poder da sociedade.

Mesmo diante da contradição e complexidade do tema, Rowlands et. al. sustenta a proposição da centralidade do Estado em relação às políticas de informação e ressalta que é importante garantir a dimensão humanista da informação em detrimento das abordagens economicistas/pragmáticas que consideram a informação como recurso e como mercadoria. Na abordagem humanista, a informação representa a interação social e o foco da intervenção está na socialização da informação, nos aspectos culturais inerentes ao processo da comunicação e no direito de saber e em sua importância para o exercício da cidadania e dos direitos democráticos. Essa abordagem também permite incluir assuntos de natureza pessoal, como aquisição de conhecimento e inteligência social e o seu valor para as pessoas (ROWLANDS et. al., 2002, p.34).

2.3.1 Proposta de estruturação das políticas públicas de informação

Utilizando a contribuição de Rowlands sobre o cenário da política de informação pode-se compreender que as políticas de informação têm duas dimensões: uma voltada para os assuntos que estão relacionados ao setor privado e exigem regulação do Estado, considerando os diversos graus da regulação; a outra compreendendo as políticas públicas de informação voltadas para as ações providas diretamente pelas organizações do Estado. Não sendo possível estabelecer um limite fronteiriço entre as duas dimensões, considera-se que existe uma terceira dimensão, cinzenta, que compreende as dimensões de regulação e provisão direta.

O acesso à informação pública e governamental pode ser compreendido como um domínio do Estado provedor e um importante instrumento da governança informacional. Todavia é importante compreender que a dimensão pública da informação está no seu reconhecimento como bem público. A informação gerada e usada no campo informativo do Estado é concebida como força constitutiva da sociedade e, portanto, como bem público indivisível e não adquirível por meio de pagamento, na lógica de mercadoria.

Nesse sentido, a política pública de acesso à informação pública e governamental visa romper com a prática patrimonialista e privatista dos ciclos de geração, preservação e transmissão da informação no interior do Estado. No entanto, não pode ser compreendida apenas como uma intervenção do Estado para si mesmo. Essa política deve ter como premissa e sustentação o reconhecimento do direito de acesso à informação governamental e a consolidação do Estado de direito, baseando-se na concepção de cidadania ativa.

Para implementar o objetivo geral da política pública de acesso à informação pública e governamental são necessárias ações providas diretamente pelo Poder Executivo, reguladas e fiscalizadas pelo Legislativo e pelo Judiciário. Essas ações podem ser agrupadas em macro-programas que são compostos por projetos e serviços, tais como:

- 1 - Programa do governo eletrônico;
- 2 - Programa de gestão integrada de unidades de informação;
- 3 - Programa de ouvidoria pública.

Esses programas devem ser interdependentes e executados através de atividades unificadoras das práticas informacionais, com o objetivo de ampliar as possibilidades de conectividade e convergência da informação. Destaca-se neste trabalho o Programa de governo eletrônico como instrumento da política pública de acesso à informação governamental na perspectiva da governança informacional.

4. GOVERNO ELETRÔNICO COMO UM INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL

Joia (2002) avalia que a conceituação de governo eletrônico é incipiente e imprecisa, por ser um conceito emergente. A tendência da formulação do conceito e da prática em governo eletrônico é abordá-lo na perspectiva do uso da internet e, mais especificamente, na criação e disponibilização de *sites*. Como recurso de conectividade e comunicação, a Internet e o *site* são, atualmente, indispensáveis. Não obstante, os autores sobre o tema convergem ao afirmarem que um governo eletrônico não se institui apenas pelo uso da internet. É necessário promover transformações de forma interligada e com influências recíprocas, visando propiciar um ambiente informacional adequado. Essas ações voltam-se para: a) mudanças organizacionais; b) mudanças nos processos de trabalho; c) substituição do aparato tecnológico; d) mudanças culturais (SOARES, 2002). Essas mudanças remontam às argumentações da reforma do aparato do Estado e do modelo de administração pública. Por essa razão, Joia é categórico ao afirmar: “Sem dúvida alguma, o sucesso de governo eletrônico, anda, *paripassu*, com o sucesso da reforma do próprio Estado. Em verdade, são dois conceitos complementares” (JOIA, 2002, p.2).

Para Vaz (2003) e Soares (2002), o princípio mais relevante das mudanças necessárias é a qualidade dos serviços prestados na perspectiva do usuário, ou o foco no cidadão. Um *site* do governo eletrônico descolado do processo de transformação das práticas no âmbito interno das organizações estatais corre o risco de reproduzir práticas burocráticas com outra interface. Nesse sentido, pode-se adotar a definição de governo eletrônico como:

...a contínua otimização da prestação de serviços do governo, da participação dos cidadãos e da administração pública pela transformação das relações internas e externas através da tecnologia, da Internet e dos novos meios de comunicação (Gartner Group citado por FERGUSON, 2002, p.105).

O governo eletrônico representa uma nova maneira de gerenciar e ofertar o serviço público, ou seja, “a transformação dos serviços governamentais e da

governança, visando ao benefício dos consumidores e cidadãos é o alvo principal do governo eletrônico” (FERGUSON, 2002, p. 120). Sendo assim, é necessário criticar a abordagem que atribui à tecnologia a condição transformadora em si mesma. A lógica subjacente nessa crença é que a tecnologia promove as mudanças de ordem social, política, econômica e organizacional. É importante resgatar que a relação existente entre os avanços tecnológicos e a sociedade/organizações ocorre de forma dinâmica e integrada, provocando mudanças mútuas. Essa dinâmica, descrita por Doctor (1992), é nomeada como retardação cultural (*cultural lag*).

Além dessa observação, é importante compreender os limites de um governo eletrônico segundo seu acesso. Isso significa avaliar a infra-estrutura de telecomunicação disponível e suas possibilidades de amplo uso. No Brasil, por exemplo, a população que acessa a Internet é proporcionalmente muito pequena e se a base da democratização da informação for o governo eletrônico, certamente, o principal efeito será o aumento do fosso social e político existente entre a população que tem acesso à Internet e a população que não tem acesso – exclusão digital. Essa desigualdade deve ser tratada a partir da concepção da internet como bem público, como

um recurso que não pode ser excluído, indivisível e acessível para todos. O acesso à Internet e tudo o que ele requer – conhecimento, equipamento, alfabetização digital e conteúdo de relevância social – deve ser concebido como direito do cidadão, que os governos têm obrigação de fornecer aos que não conseguem adquirir esses direitos no mercado (EINSENBERG e CEPIK, 2002, p.313).

No Brasil, a agenda social é apontada como prioritária em detrimento de uma agenda para a inclusão digital. Essa avaliação, segundo Einsenberg e Cepik, é pertinente ao se observar as graves conseqüências da pobreza. Mas eles alertam que a exclusão digital, em um futuro breve, também resultará em grande desigualdade social. Avalia-se que no Brasil ainda não existe condição de vincular o avanço da democracia com a democracia eletrônica. Mas é possível contextualizar o governo eletrônico na perspectiva de ampliação da governança do Estado e, conseqüentemente, na governança informacional.

Essa consideração evidencia a preocupação com a governança e com a prestação de serviço. Para Ferguson, o governo eletrônico se insere em um contexto que evidencia sua importância segundo três fatores: 1) crescimento das expectativas dos clientes; 2) globalização e progresso tecnológico; 3) reforma/reinvenção do governo (FERGUSON, 2002, p. 106). O primeiro e o último fatores estão diretamente relacionados com a dimensão da governança e prestação de serviço evidenciadas do governo eletrônico.

Pode-se então compreender que o governo eletrônico é muito mais que um *site* e muito menos que a vanguarda da reforma do Estado e do seu aparato. Ele pode ser concebido como um recurso, forma e meio de relação entre organizações do Estado e sociedade civil; uma relação que visa, permanentemente, superar a lógica do guichê de atendimento, onde a razão é monológica. De forma coerente, um governo eletrônico baseado na relação dialógica entre Estado e cidadão, só se efetiva se a desconstrução dos guichês for uma iniciativa adotada em todo o aparato do Estado. Não pode ser concebido que um governo estabele-

leça um tipo de relação com o cidadão que acessa o *site* e outro com o cidadão que busca pessoalmente um serviço. O acesso ao *site* do governo eletrônico não pode resultar em privilégio, como serviço de melhor qualidade. Por essa razão, o governo eletrônico deve inserir-se no contexto das transformações nas organizações do Estado e representá-las em seu *site*; entendendo o *site* do governo eletrônico como um recurso de atendimento ao cidadão.

5. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

A intenção deste trabalho era compreender, principalmente, a relação existente entre governo eletrônico e reforma do Estado. O foco da análise foi o governo eletrônico como instrumento eficaz na desconstrução do modelo burocrático de administração pública e, conseqüentemente, de fomento à reforma do Estado.

Portanto, observa-se que o governo eletrônico é um meio impactante nos processos de disseminação da informação governamental (considerando as diversas finalidades: prestação de serviços, controle social sob o Estado, etc.). As diversas possibilidades de recuperação da informação ampliam as estratégias de disseminação, fortalecendo os instrumentos de controle sob o Estado e viabilizando os meios de participação ativa dos cidadãos na cena política. Mas, essa constatação se sustenta em um formatado dialógico de governo eletrônico, permitindo assim promover a interação entre o cidadão e as fontes de informação do campo informativo do Estado. Essa interação amplia a satisfação das necessidades informacionais do cidadão, como consequência natural da melhor identificação da demanda. Sendo assim, o governo eletrônico não pode reproduzir a “lógica do guichê” que impõe ao cidadão o formato inflexível de oferta de serviços.

Não é possível estabelecer com exatidão o quanto o governo eletrônico contribui para o processo de reforma do Estado. Isso requer o desenvolvimento de metodologias de avaliação mais sofisticadas e pesquisas mais duradouras. Mas, é possível afirmar que o contexto de atuação do governo eletrônico é o de reformulação das práticas gerenciais. Nessa perspectiva, este trabalho apresenta uma singela contribuição para melhor organizar o conteúdo que permite formular sobre o processo de transformação do Estado e de superação do modelo de administração pública burocrática. Esse processo de desconstrução do modelo burocrático de administração passa inexoravelmente pela ampliação da governança informacional, que, por sua vez, requer a instituição de uma política de acesso à informação governamental, bem como sua gestão.

Sendo assim, o governo eletrônico só faz sentido se for formulado e implementado na perspectiva de estabelecimento da governança informacional. Esse contexto é orientador das escolhas que formatam este importante instrumento de comunicação e disponibilização de serviços públicos. O governo eletrônico descolado desse contexto torna-se mais um instrumento, muitas vezes avaliado de forma pontual e com benefícios residuais, de uma ação fragmentada e meramente instrumentalizadora da burocracia. Contextualizá-lo no ambiente de reforma do Estado e da governança informacional permite inscrevê-lo como instrumento que visa ampliar as bases da governança do Estado e, com isso, a ampliar a democratização das instituições estatais.

E-Government in State Reform: interrelations and perspectives

KEYWORDS

Governmental information public access policy — informational governance — information convergence — public management

ABSTRACT

The main purpose of this paper is to contribute for the understanding of the context of electronic government in regard to the political dimension and to the overcoming of the bureaucratic public administration model. Informational governance is a theoretical proposition in which these dimensions are contextualized, while simultaneously formulating on the public policy for governmental information access. With this, e-government can be evaluated as an instrument that composes the range of interventions geared towards the construction of a public information policy and the democratization of the state.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. O Estado. In: JAGUARIBE, Hélio et al. *Sociedade, Estado e partidos: na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, Brasília, n. 10, 1997.

CABRAL, Ana Maria Rezende. *A vez e a voz das classes populares em Minas*. Tese (Doutorado em Ciências de Comunicações e Artes) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n.2, vol. 120, maio/ago. 1996.

DOCTOR, Ronald D. Social equity and information technologies: moving toward information democracy. *Annual Review of Information Science and Technology (ARIST)*, v.27, p. 43-96, 1992.

EISENBERGER, José; CEPIK, Marco. Internet e as instituições políticas semiperiféricas . In: *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Ed. UFMG. 2002.

FERGUSON, Martin. Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento. In: EISENBERGER, José; CEPIK, Marco. *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

FROHMANN, Bernard. Taking policy beyond information science: applying the actor network theory for connectedness – information, systems, people, organizations. *Annual Conference Canadian Association for Information Science*, Edmond, Alberta, n.23, 1995. Disponível em: <<http://instruct.uwo.ca/faculty/Frohmann>> Acesso em: 10/09/2002.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélida. Novos cenários políticos para a informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v.31, n.1, p. 27-40, jan./abr., 2002a.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélida. Relatório de Pesquisa: Cidade, cidadania e informação (parte), 2002b. (não publicado)

JOIA, Luiz Antônio. O que é Governo Eletrônico. *Artigos da Escola Brasileira de Administração Pública e Empresarial*, Fundação Getúlio Vargas, 2002. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/pcegsb.html>> Acesso em: 18/03/2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n.1. 1998.

ROWLANDS, Ian. Some compass bearings for information policy orienteering. *ASLIB Proceedings New Information Perspectives*, v.50, n.8, sep. 1998.

ROWLANDS, Ian. Understanding information policy: concepts, frameworks and research tools. *Journal of Information Science*, n. 22, v. 1, pp. 13-25, 1996.

ROWLANDS, Ian et al. Frame analysis as a tool for understanding information policy. *Journal of Information Science*, n. 28, v.1, pp. 31-38, 2002.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 48, n.3, 1997.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados*, v.40, n.3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0011-5258. Acesso em: 02/08/2002.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SOARES, Ana Paula Fleury de Macedo. *Instrumentos gerenciais utilizados na administração pública com foco no cidadão*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2002.

TOHÁ, Carolina; SOLARI, Ricardo. Modernização do Estado e a gerência pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 48, n.3, 1997.

VAZ, José Carlos. *Limites e possibilidades do uso de portais municipais para a promoção da cidadania: construção de um modelo de análise e avaliação*. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2003.

SOBRE A AUTORA**CARLA ANDRÉA RIBEIRO***Psicóloga**Mestre em Ciência da Informação**Analista de Políticas Públicas do Município de Belo Horizonte**Professora do Curso de Ciência da Informação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas.*