

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

Adélio Segredo Dias

**ESTUDO DE GOVERNO ELETRÔNICO DE MOÇAMBIQUE
E DO ESTADO DE SÃO PAULO- BRASIL: UMA
DISCUSSÃO SOBRE AS POLÍTICAS**

**Belo Horizonte
2012**

Adélio Segredo Dias

**ESTUDO DE GOVERNO ELETRÔNICO DE MOÇAMBIQUE
E DO ESTADO DE SÃO PAULO- BRASIL: UMA
DISCUSSÃO SOBRE AS POLÍTICAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, como requisito parcial à obtenção do Título de Doutor em Ciência da Informação.

Linha de Pesquisa: Gestão da Informação e do Conhecimento

Orientador: Profa. Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro

Belo Horizonte
2012

Dias, Adélio Segredo.

D541e Estudo de governo eletrônico de Moçambique e do Estado de São Paulo – Brasil [manuscrito] : uma discussão sobre as políticas / Adélio Segredo Dias. – 2012.
243 f. : enc.

Orientadora: Marta Macedo Kerr Pinheiro.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Escola de Ciência da Informação.

Referências: f. 215-236

Apêndices: f. 237-242

Anexo: f. 243

1. Ciência da informação – Teses. 2. Internet na administração pública – Moçambique – Teses. 3. Internet na administração pública – São Paulo (Estado) – Teses. 4. Políticas públicas de informação – Teses. I. Título. II. Pinheiro, Marta Macedo Kerr. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação.

CDU: 004.738.5:35



UFMG

Universidade Federal de Minas Gerais
Escola de Ciência da Informação
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

FOLHA DE APROVAÇÃO

"ESTUDO DE GOVERNO ELETRÔNICO DE MOÇAMBIQUE E DO ESTADO DE SÃO PAULO – BRASIL: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS POLÍTICAS"

Adélio Segredo Dias

Tese submetida à Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, como parte dos requisitos à obtenção do título de "**Doutor em Ciência da Informação**", Linha de Pesquisa: "**Gestão da Informação e do Conhecimento-GIC**".

Tese aprovada em: 13 de fevereiro de 2012.

Por:

Prof. Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro - ECI/UFMG (Orientadora)

Prof. Dra. Terezinha Elisabeth da Silva - Universidade Estadual de Londrina

Prof. Dra. Adriane Maria Arantes de Carvalho - PUC/MG

Prof. Dra. Alcenir Soares dos Reis - ECI/UFMG

Prof. Dra. Renata Maria Abrantes Baracho Porto - ECI/UFMG

Aprovada pelo Colegiado do PPGCI

Prof. Dra. Renata Maria A. Baracho Porto
Sub-Coordenadora do PPGCI

Versão final Aprovada por

Prof. Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro
Orientadora

Ao

Euclides Rego Segredo Dias

Meu eterno companheiro de sonhos!

AGRADECIMENTOS

Uma vez alguém disse que a escrita de uma tese é, paradoxalmente, um trabalho solitário, feito por um pesquisador, mas impossível ou, no mínimo, muito difícil de ser levado a cabo se não contar com o apoio de um sem número de pessoas e instituições. Disso decorre o fato de os textos estarem escritos, integralmente, na primeira pessoa do plural, para que façam jus a essa rede que se forma em torno do doutorando, amparando-o e garantindo as condições mínimas necessárias ao sucesso da sua pesquisa.

Com essas palavras gostaria de, em primeiro lugar, agradecer à minha orientadora, Profa. Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro que, com uma personalidade rara e elevada classe e sabedoria, orientou esta tese. Em todos os momentos consegui perceber as minhas inquietações e anseios, tendo com isso sabido orientar-me para o alcance dos objetivos a que me propus nesta tese. A ela digo o meu ndatenda¹ moçambicano.

Gostaria de agradecer igualmente:

À Capes, pelo financiamento do curso;

Ao ex-diretor do Instituto Camões em Maputo e grande amigo, Dr. António Santos Braga que, pela segunda vez - a primeira foi no mestrado -, confiou nas minhas capacidades e deu todo apoio que esteve ao seu alcance para eu levar avante o curso de doutoramento;

À Sexa. Senhor Embaixador de Portugal em Maputo, Dr. Mario Godinho de Matos, pelo apoio e desejo de ver concluído o curso;

Aos meus pais brasileiros, Marta Maria Estevão de Oliveira e Juarez Estevão de Oliveira que, pelo tipo de ajuda, amor e carinho dados, só fazem sentido vindos de pessoas com esse estatuto.

À todos os professores da ECI, em especial a, Profa. Dra. Alcenir Soares dos Reis, Profa. Dra. Maria Aparecida Moura, Profa. Dra. Maria Guiomar da Cunha Frota, Profa. Dra. Helena Crivellari, Prof. Dr. Ricardo Barbosa, Prof. Dr. Cláudio Paixão Anastácio de Paula, Profa. Dra. Lídia Alvarenga, Profa. Dra. Beatriz

¹ ndatenda é um termo de uma das línguas bantu de Moçambique que, traduzido para português significa, Obrigado!

Valadares Cendón, Profa. Dra. Júlia Gonçalves da Silveira, Profa. Dra. Ana Maria Resende Cabral; pela transmissão de conhecimentos;

À Dra. Wanda do Amaral por ter sido a “culpada” deste meu percurso em Ciência da Informação;

Aos Drs., Salomão Manhiça, Grilo Lubrino, e Carlos Natividade - de Moçambique; Aldo Garda, Maurício Moraes e Rafael Agune - de São Paulo, pela receptividade e apoios durante o processo de coleta de dados;

Aos funcionários da secretaria da Pós, Gisele, Célio e Nelly, pela simpatia e prontidão em ajudar no que lhes fosse solicitado.

À Melita Chambal, Lurdes, Narcisa, Dinha, Eugenio, Arlindo e Teodósia, pela compreensão e encorajamento, sem os quais talvez parasse pelo caminho;

À todos os colegas e amigos, em especial, Juninho, Juliana, Gustavo, pelas convivências inesquecíveis! (Espero por vós em Maputo, conforme combinado!); Sarah Camargos, Nilda Alves, Ranito Varela, Leonilda Sanveca, Avani de Sousa, Momade Ali, Manuel Mangué, António Cipriano, Aracy Machado de Campos;

Agradecimento especial vai para a minha amiga e colega de curso, Marília Paiva, pelas dicas de normalização das referências bibliográficas;

Aos meus colegas de trabalho no Instituto Camões em Maputo, Matteo Angius, Ana Pereira (Nocas), Marcelino Mazuze (família), Chehe Amade, Sr. Costa, Américo Timba (amigo), Arlindo Mariano, Rackmat Soares (brother), Teresa Madeira (amor), Lúcia Uaene, Ana da Costa, Isaac Mahumane, pela convivência e pelas palavras de conforto e encorajamento nos momentos mais difíceis durante este percurso;

A todos os amigos e colegas que não foram aqui mencionados, mas que sabem do seu grande contributo neste trabalho.

RESUMO

A tese tem como objeto de estudo as políticas de governo eletrônico de Moçambique e do Estado de São Paulo- Brasil, como subdomínio das políticas públicas de informação. O estudo que objetivamente analisa os princípios e configurações inerentes à relação entre Estado e Sociedade, no âmbito da política de governo eletrônico, tem como questão principal, saber em que parâmetros essas políticas podem auxiliar nessa relação e, questionar, sobre que abordagem prescritiva deve ser adotada na sua implementação para o desenvolvimento de uma cultura de informação. Para desenvolver o estudo e alcançar os objetivos traçados, a pesquisa embasou-se de uma fundamentação teórica que discute as questões da reforma do Estado, bem como as políticas públicas de informação, buscando compreender o papel destas na relação Estado- sociedade. Na sequência, discute o conceito de governo eletrônico tendo em vista enquadrar o tema da tese. A metodologia proposta situa-se no plano de um estudo qualitativo cuja coleta de dados se circunscreveu em entrevistas e análise documental. Os resultados obtidos apontam que, para o caso de Moçambique, a implementação da política de governo eletrônico se descurou de alguns aspetos previstos na fase da sua formulação, designadamente os que se relacionam com a dimensão da cultura de informação, razão pela qual o processo caracteriza-se por algumas inconsistências. E em relação ao Estado de São Paulo, os resultados permitem concluir que o sucesso da implementação da política deve-se ao empenho do governo no que se refere ao modelo traçado na fase da formulação, bem como no processo de avaliação constante, objetivando mensurar o interesse e apreensão da política por parte dos cidadãos. Contudo, por outro lado, os resultados da pesquisa demonstram que a política de governo eletrônico do Estado de São Paulo necessita de transitar para a fase de maior participação dos cidadãos nos processos do governo e uma integração efetiva entre os setores públicos, designadamente, municipal, estadual e federal.

Palavras-chave: política de governo eletrônico; política de informação; Cultura de informação.

ABSTRACT

The thesis aims to study the policies of e-government of Mozambique and the State of São Paulo - Brazil, as a subdomain of public information policy. The study that objectively describes the principles and configurations inherent in the relation between State and Society in the context of e-government policy, has as its main issue to know in which parameters such policies may assist in this regard and wonder over what approach should be prescriptively adopted in its implementation for the development of an information culture. In order to conduct the study and achieve the objectives outlined, the study is an underlying theoretical framework that discusses the issues of state reform and public policy information, seeking to understand their role in state-society relations. Further, it discusses the concept of e-government in order to fit it to the theme of the thesis. The proposed methodology lies in the plane of a qualitative study plan whose main technique was the case study and data collection is limited by the interviews and documentary analysis. These results indicate that for the case of Mozambique, the implementation of e-government policy has neglected some aspects contained in the formulation phase, including those related to the size of information culture, which is why the process has some inconsistencies. And in the State of São Paulo, the results show that the success of the policy due to the commitment of the government with regard to the model outlined in the formulation phase, as well as the process of ongoing assessment aimed at measuring the interest and understanding of politics by citizens. However, on the other hand, the survey results show that the e-government of the State of São Paulo needs to flow to the stage of greater citizen participation in government processes and an effective integration between the various public sectors: municipal, estate and federal regulations.

Key words: electronic government policy; information policy; information culture.

RESUMÉ

La thèse a comme objet d'étude les politiques de gouvernement électronique de Mozambique et de l'Etat de São Paulo – Brésil, comme sous-domaine des politiques publiques d'information. L'étude qu'objectivement analyse les principes et configurations inhérentes à la relation entre Etat et Société, dans le cadre de la politique de gouvernement électronique, a comme principal question, savoir dans quelles mesures ces politiques peuvent aider cette relation et quel abordage prescrit doit être adopté dans sa mise en œuvre pour le développement d'une culture d'information. Pour développer l'étude et atteindre les objectifs tracés, la recherche a été basé sur un fondement théorique qui discute des questions sur la réforme de l'Etat, ainsi que les politiques publiques d'information, cherchant à comprendre le rôle de ces dernières dans la relation Etat-société. Par la suite, on discute du concept de gouvernement électronique en tenant compte d'encadrer le thème de la thèse. La méthodologie proposée se situe dans le plan d'étude qualitative dont la collecte des données a été faite à travers des entrevues et analyse de document. Les résultats obtenus montrent que, dans le cas de Mozambique, la mise en œuvre de la politique de gouvernement électronique est négligée sur certains aspects prévus pendant la phase de sa formulation, à savoir les aspects liés à la dimension de la culture d'information et avec les aspects technico-économiques des citoyens, ce qui fait que le processus est caractérisé par quelques inconsistances. Et concernant l'Etat de São Paulo, les résultats ont permis de conclure que le succès de la mise en œuvre de la politique est dû à l'effort du gouvernement selon le modèle tracé pendant la phase de formulation, ainsi que le processus d'évaluation constante, qui permet de mesurer l'intérêt et l'appréhension de la politique de la part des citoyens. Cependant, d'autre part, les résultats de la recherche démontrent que la politique de gouvernement électronique de l'Etat de São Paulo nécessite une transition pour la phase de grande participation des citoyens dans le processus du gouvernement et une intégration effective entre les secteurs publics, à savoir, municipal, de l'état et fédéral.

Mots-clé : politique de gouvernement électronique ; politique d'information ; culture d'information.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Esquema de Análise de Políticas segundo EASTON (1965)	69
FIGURA 2 - Perspetivas de Governo Eletrónico	119
FIGURA 3 - Níveis de Conceituação de Governo Eletrónico	122
FIGURA 4 - Modelo de Referência para Estudo e Análise de Governo Eletrónico	124
FIGURA 5 - Portal do Governo Eletrónico de Moçambique	173
FIGURA 6 - Dimensões de Inovação de Governo	202

LISTA DE TABELAS

TABELA 1- Distribuição Percentual da População de acordo com a Língua falada	155
---	-----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Fases Históricas do Estado Moderno	43
QUADRO 2 - Componentes da Reforma do Setor Público em Moçambique	49
QUADRO 3 - Subdomínios de Políticas de Informação	91
QUADRO 4 - Dimensões das Políticas Públicas de Informação	92
QUADRO 5 - Críticas à Teoria do Regime, segundo STRANGE (1982) e BRAMAN (2004b)	98
QUADRO 6 - Modelo Conceitual de Governo Eletrónico	120
QUADRO 7- Etapas do Processo de Políticas Públicas e de Governo Eletrónico	125
QUADRO 8- Fases da Política de Governo Eletrónico no Brasil	132
QUADRO 9 - Listagem dos Entrevistados	162
QUADRO 10 - Síntese de Análise das Políticas de Governo Eletrónico de Moçambique e do Estado de São Paulo	208

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CIRESP:	Comissão Interministerial da Reforma do Setor Público
CPInfo:	Comissão para a Política de Informática
e-Gov:	Governo Eletrônico
EGRSP:	Estratégia Global da Reforma do Sector Público
IBB:	Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação
IDH:	Índice de Desenvolvimento Humano
INTIC:	Instituto Nacional de Tecnologias de Informação e Comunicação
MARE:	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MCT:	Ministério da Ciência e Tecnologia
MINED:	Ministério da Educação
NGP:	Nova Gestão Pública
RNDHM:	Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano de Moçambique
OCDE:	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PNE:	Política Nacional de Educação
SC:	Sociedade do Conhecimento
SI:	Sociedade da Informação
SNE:	Sistema Nacional de Educação
TIC:	Tecnologia da Informação e Comunicação
TI:	Tecnologia da Informação
UTRESP:	Unidade Técnica da Reforma do Setor Público

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

RÉSUMÉ

INTRODUÇÃO 17

CAPÍTULO 2

Mudança de Estado

2	Mudança de Estado	30
2.1	Conceito de Sociedade Civil e Estado	30
2.2	Reforma de Estado	40
2.2.1	Limitações da Administração Pública Gerencial	44
2.2.2	Reforma de Estado em Moçambique	45
2.2.3	Reforma de Estado no Brasil	50
2.3	Estado Informacional	55

CAPÍTULO 3

Políticas Públicas de Informação

3.	Políticas de Informação	62
3.1	Políticas Públicas: Origem e definição	62
3.1.1	Modelos de Políticas Públicas	69
3.2	A Opacidade do Conceito de Informação como Objeto de Política de Informação	72
	- Informação como Recurso	73
	- Informação como Percepção	74
	- Informação como Mercadoria	75
	- Informação como Força Constitutiva da Sociedade.....	76
3.2.1	Políticas de Informação: histórico	79
3.2.2	Políticas de Informação: conceitos	84
3.2.2.1	Políticas de Informação e suas Limitações enquanto Área de Pesquisa	93
3.3	Regime de Informação	96
3.4	Cultura de Informação: novo Regime	101
3.4.1	Competência Informacional: uma prática Individual de Produção de Saberes	105

CAPÍTULO 4

Governo Eletrônico

4.	Governo Eletrônico	113
4.1	Conceito de Espaço Público	113
4.2	Governo Eletrônico: Conceitos Gerais	117
4.3	Perspetivas de Governo Eletrônico	118

4.3.1	Perspetiva de Governo Eletrônico em Moçambique	127
4.3.2	Perspetiva de Governo Eletrônico no Estado de São Paulo	130
4.4	Governança e Governabilidade	135
4.4.1	Governança Informacional	138
4.4.1.1	<i>Accountability</i>	140
4.4.1.2	<i>Transparência</i>	144

CAPÍTULO 5 Metodologia

5.	Procedimentos Metodológicos	147
5.1	Objeto de Estudo	148
5.1.1	República de Moçambique	149
5.1.2	O Estado de São Paulo	157
5.2	Procedimentos e Instrumentos de Coleta de Dados	160

CAPÍTULO 6 Apresentação e Análise dos Resultados

6.	Apresentação e Análise dos Resultados	168
6.1	Política de Governo Eletrônico de Moçambique	168
6.1.1	Modelos e Processos e Oferta de Serviços Eletrônicos	170
6.1.2	Política de Governo Eletrônico e sua Relação com Cultura de Informação	177
6.1.3	Relação Estado- Sociedade no Âmbito da disponibilização da Informação através da Política de Governo Eletrônico	182
6.1.4	Conclusões Preliminares	188
6.2	Política de Governo Eletrônico no Estado de São Paulo	190
6.2.1	Modelos e Processos e Oferta de Serviços Eletrônicos	191
6.2.2	Política de Governo Eletrônico e sua Relação com Cultura de Informação	195
6.2.3	Relação Estado- Sociedade no Âmbito da disponibilização da Informação através da Política de Governo Eletrônico	197
7.	CONCLUSÕES	210
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	216
	APÊNDICES	238
	ANEXOS	244

INTRODUÇÃO

Na atualidade já é consensual que diversos governos de diferentes países busquem adaptar-se às realidades derivadas da Sociedade da Informação (SI), onde as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) exercem grande influência na forma como o Estado cumpre as suas principais tarefas. Quer nas organizações públicas, quer nas privadas, as TIC surgem como ferramentas que permitem gerir a informação em novos moldes, de modo a agilizar o seu fluxo e tornar mais eficiente a sua transmissão em relação ao tempo, fronteiras e recursos.

As TIC vieram permitir que a informação tivesse novos veículos de circulação, pela interface da computação, eletrônica e telecomunicação, induzindo a centralidade na informação que acabou por denominar a era ou nomear a SI. Este é o resultado de um longo processo descrito por Castells (1999): as profundas transformações na vida das sociedades e dos indivíduos, ocorridas no final do segundo milénio da era cristã. O núcleo central das atuais transformações ocorridas nas nossas sociedades está no desenvolvimento das TIC que forneceram a base material e a infraestrutura para a SI.

Além do impacto nas organizações privadas, cujas definições e operacionalizações dos seus negócios passaram a ser feitas com base nas TIC, nas organizações públicas, também se verificam grandes desafios e oportunidades. Os Estados tendem a ser menos burocráticos e se classificarem em Estado Informacional. Através do uso intensivo das ferramentas tecnológicas, os governos dos Estados buscam através de programas e/ou políticas de informação, o controle, fluxos e usos de toda uma cadeia de produção da informação para a exercitação do poder, quer no contexto nacional, quer no internacional (BRAMAN, 2006). Dentre esses programas que qualificam os Estados não burocráticos destaca-se o governo eletrônico (e-Gov) como um dos principais instrumentos de aplicação da infraestrutura no acesso público. (JARDIM, 1998)

Encarada como subdomínio das políticas de informação, a política de governo eletrônico visa, acima de tudo, permitir uma maior proximidade e interatividade entre o Estado e a Sociedade. Desse modo perspectiva-se que, a partir do e-Gov, o Governo e a Administração Pública em geral minorem a complexidade dos processos administrativos de modo a facultarem um serviço público mais eficiente e de maior transparência e responsabilidade ressonante em cada ação e em cada decisão tomada na gestão pública.

Neste cenário de grandes evoluções tecnológicas, o desafio é muito maior para os países em desenvolvimento², na medida em que eles são direcionados a se alinharem à dinâmica dos países desenvolvidos onde, a nível político-social o uso intensivo das redes promove uma maior participação dos cidadãos nas ações governamentais. (JARDIM, 2005; MARTINUZZO, 2007; DINIZ, 2009)

Em que pese o reconhecimento da necessidade de acompanhar esses outros países, as nações consideradas ainda em desenvolvimento sofrem um estrangulamento com relação aos processos educacionais e à distribuição e domínio das TIC. Nas regiões mais pobres do planeta ainda persistem baixos níveis de conexão à internet, contra os expressivos níveis de conexão nos países desenvolvidos, como mostram, por exemplo, os resultados da pesquisa *The Global Information Technology Report 2007-2008*³, realizada pela *Insead*, uma universidade de negócios francesa, a pedido do Fórum Econômico Mundial e publicada anualmente desde 2001.

A pesquisa supracitada apresenta um panorama dos desempenhos de regiões e países no âmbito geral, da tecnologia da informação, indicando pontuações para cada país analisado. Participaram do estudo cerca de 127 países e foram levados em consideração aspetos como *infra-estrutura, leis ligadas à tecnologia e formas como os indivíduos, governos e empresas utilizam a*

² Do ponto de vista de internacionalidade, fazem parte desse grupo (também chamados países do Terceiro Mundo, depois da Guerra Fria), os que, apesar das diferenças, características como a dependência externa, o atraso científico-educacional (comparativamente aos países desenvolvidos), os índices proporcionalmente baixos de formação técnico-educacional, os consideráveis índices de analfabetismo e de mortalidade infantil, a grande desigualdade social interna, entre outros, são encontradas em uma série deles, podendo, assim, ser abordados em grupo. (MANGUE, 2007)

³ Anexo I. Disponível também em: <<http://www.palgrave.com/PRODUCTS/title.aspx?pid=274800>> Acesso em 14 dez. 2009.

tecnologia. Os resultados desse estudo mostram, por exemplo, que o Brasil ocupa a posição 59, correspondendo a um índice de desempenho de 3,87 pontos e Moçambique aparece na posição 121, com um índice de desempenho de 2,82 pontos. Dos países desenvolvidos o topo da lista é encabeçado pela Dinamarca, com 5.78 pontos.

E muito recentemente, um outro estudo englobando 152 países, realizado pela União Internacional de Telecomunicações- UIT⁴ com o mesmo objetivo de medir o nível de acesso, uso e capacidade das TIC, referente ao período 2008/2010 mostra, especificamente que Moçambique figura entre os dez últimos países na classificação (juntamente com Papua Nova Guiné, Guiné, Mali, República Democrática de Congo, Eritreia, Burkina Faso, Etiópia, Níger e Tchad), ocupando o 145º lugar. Já o Brasil ocupa uma posição não menos desconfortável, 64º lugar. A maioria dos países no topo desse *ranking* é da Europa e do Pacífico asiático.

As pontuações acima apresentadas refletem o resultado dos investimentos financeiros - em termos de TIC -, que os governos têm feito para a montagem de infraestruturas com vista à construção de políticas de governo eletrônico. Essas políticas são estruturas sobre as quais o Estado utiliza as TIC para fornecer informações de qualquer instituição pública, para qualquer cidadão, a qualquer momento e em qualquer local. Elas permitem que o cidadão tenha acesso não apenas à informação verosímil, atualizada e relevante sobre o Governo nas diferentes áreas, como também, a vários serviços oferecidos pelos demais órgãos públicos, o que justifica a necessidade de saber buscar e recuperar essas informações para várias aplicações.

Há uma relação histórica de cumplicidade entre informação e Estado (Bourdieu, 1996) que leva, tanto a administração pública, como o aparelho estatal, a se tornarem numa das maiores e mais importantes fontes de produção e disseminação da informação em seus diferentes ambientes e contextos institucionais. Esse procedimento reflete-se no âmbito dos diferentes programas estatais de informação com destaque para o governo eletrônico.

⁴ Disponível em: <<http://www.itu.int/ITU-D/ict/facts/2011/material/ICTFactsFigures2009.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

A ideia de Governo Eletrônico (*Electronic Government*), *e-Government*, ou *e-Governo*, ou simplesmente, *e-Gov* surgiu quando, em Janeiro de 1999, Al Gore, então vice-presidente dos EUA, abriu, em Washington, o “*Fórum Global sobre Reinvenção do Governo*”. O Fórum, no qual estiveram presentes 45 países, incluindo o Brasil, foi organizado pelo Governo dos EUA, em parceria com organizações multilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento) e instituições não-governamentais (Fundação Ford e a Escola de Governo Kennedy), cujo objetivo era melhorar a compreensão das alternativas disponíveis para a criação de instituições democráticas que fossem compatíveis com as necessidades e características da atual era da informação. A partir de então, o termo *e-Gov* passou a ingressar nas agendas governamentais como assunto de grande relevância, notadamente associado aos movimentos de reforma do Estado e às transformações na administração pública seguindo a centralidade do modelo dos EUA.

A transformação do governo, no cerne de todas as principais questões abordadas nesse Fórum, implicou mudanças estruturais na forma como opera, mudanças essas que visam a melhoria do seu desempenho e o fortalecimento das relações com os cidadãos. O Fórum estabeleceu um marco e um contexto para a discussão de diversos temas dentre os quais o papel emergente dos futuros governos em função das diferentes mudanças e sua relação com seus cidadãos. Ficou acordado, por exemplo, que a inclusão digital figuraria entre as metas da criação do governo eletrônico, não significando com isso apenas tornar os computadores economicamente acessíveis a todos, mas também tornar os *sites* do governo fáceis de usar.

A esse propósito, Aun (2001)⁵ propõe que o acesso à informação iria, então, depender de dois fatores:

[o primeiro deles] seria a exigência de infra-estrutura de tecnologia de redes informacionais e de avanços na área de telecomunicações. O segundo, o mais complicado, é o de acesso aos conteúdos informacionais exigindo nova formação educacional, onde além da capacidade de domínio técnico, os cidadãos precisam transformar informação em conhecimento para utilizá-lo de forma precisa e rápida. Exige como decorrência, saber selecionar, filtrar, reprocessar dados e informações, nem sempre de forma automática mas de

⁵ Antigo sobrenome de Marta Macedo Kerr Pinheiro.

forma individualizada e dependente de contextos possibilitadores desse complexo processo. (AUN, 2001, p.14)

Se o sucesso do e-Gov traz consigo uma série de pré-requisitos, com destaque para o “domínio” das TIC, esta autora chama atenção para o fato de que, em conjunto, essas TIC, no âmbito de oferecimento de serviços ao cidadão, apesar de trazerem diversas oportunidades, também

[...] reformulam as condições de acesso. Além do desafio de construção da infra-estrutura necessária, há o desafio maior do seu mau emprego, do seu sub-uso, quando informações se perdem ou se duplicam. (AUN, 2001, p.14)

De acordo com autores que abordam a questão sob o prisma de acesso às TIC, e conseqüentemente ao sucesso do e-Gov, os obstáculos ao progresso dos países em desenvolvimento “não estão na dificuldade de acesso aos capitais, mas sim no fato deles não disporem de conhecimentos suficientes para fazer uso das [TIC]”. (LASTRES, 2000, p. 4)

Autores como Aun (2001) e Lastres (1997; 1999; 2000) sublinham que, no âmbito dos entraves por que passam os países em desenvolvimento tem de se levar em consideração o pressuposto de que as TIC

[...] designam muito mais procedimentos que componentes técnicos, o que muda radicalmente as condições de acesso. Torna-se necessária a aquisição de maior competência intelectual e técnica para melhor assimilação de conteúdos culturais e utilização de novos instrumentos. (AUN, 2001, p. 27)

Diante desta colocação o presente trabalho centra-se na idéia de que para ter uma cultura de informação⁶, ou seja, construir e compartilhar, enfim, manusear os conteúdos informacionais, uma pessoa deve ser capaz de reconhecer quando uma informação é necessária e deve ter a habilidade de buscar, localizar, selecionar, avaliar essa informação num processo contínuo de *aprender a aprender*. Por outro lado, o usuário deve possuir competência informacional que lhe permita ser capaz de aplicar as informações e mudar de nível cognitivo, e até mesmo de qualidade de vida.

⁶ Na literatura podem ser ainda encontrados outros termos que buscam expressar a mesma idéia, designadamente, competência em informação, letramento informacional, alfabetização informacional, habilidades informacionais, fluência informacional (AUN, 2007, p. 3).

É no âmbito desse debate do papel do Estado no contexto das TIC e o surgimento do governo eletrônico que se insere o tema da presente tese, a implementação da política de governo eletrônico de Moçambique e do Estado de São Paulo- Brasil, referente ao período de 2006-2010. De salientar que a implementação da política de governo eletrônico no Brasil é feita a nível de cada Estado e, assim, optou-se por estudar e ter como referência a política estadual mais consistente do país.

É pertinente contudo destacar que os dois países propostos para este estudo apresentam imensas diferenças, quer ao nível do índice da tecnologia de informação, como foi anteriormente constatado através dos dados da pesquisa da *Insead* (Anexo 1), quer no que diz respeito, sobretudo, aos três critérios básicos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): *riqueza, educação e esperança de vida*.

De acordo com o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PNUD (2011)⁷, num universo de 187 países, Moçambique, com uma população estimada em 20,5 milhões de habitantes⁸ apresenta um IDH baixo, ocupando a 184ª posição, e o Brasil, atualmente, com 189,6 milhões de habitantes⁹ ocupa a 84ª posição, apresentando um IDH elevado¹⁰. A esperança de vida em Moçambique é de 50,2 anos e a do Brasil é de 73,5 anos (PNUD, 2011).

No que tange a taxa de alfabetização, apesar de, no geral, segundo a UNESCO, apud Mangue (2007), “os países em desenvolvimento apresentarem avanços assinaláveis¹¹”, Moçambique ainda possui a taxa de literacia¹² não

⁷ Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2011.

⁸ Segundo o Instituto Nacional de Estatística – INE, 2007.

⁹ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2009.

¹⁰ De acordo com a ONU, países com o IDH baixo são os que apresentam pontuação menor a 0,500 e os países com IDH elevado apresentam pontuação superior a 0,698. Moçambique teve uma pontuação de 0,322 e Brasil, 0,718 pontos (PNUD, 2011).

¹¹ Os países em desenvolvimento baixaram os seus índices de analfabetismo de 73,2%, em 1970, para 49,3%, em 2000, contra a redução de 5,1% para 1,1%, no mesmo período, para os países desenvolvidos.

¹² A literacia deve ser entendida como a capacidade de utilizar a leitura, a escrita e o cálculo para resolver questões da vida quotidiana. Apenas saber ler não é suficiente; é preciso compreender. Ou seja, literacia significa, saber como aprender.

muito desejável, 50.3% (INE, 2007). O Brasil possui uma taxa de alfabetização de 90%”. (IBGE, 2009)

Uma das razões que explica o baixo nível de alfabetização em Moçambique é a guerra civil entre o Governo e a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), guerra que durou 16 anos e que, não só destruiu as infraestruturas sociais, como também, provocou um êxodo massivo da população e impossibilitado, por completo, o acesso à educação.

Entretanto, do outro lado importa observar que, apesar de apresentar um IDH alto, o Relatório da ONU (2011), com o lema, “Sustentabilidade e equidade: Um futuro melhor para todos”, classifica o Brasil como sendo uma das sociedades com maior índice de desigualdade, em termos de distribuição de renda, apesar de serem visíveis esforços para a sua redução, verificados nos últimos 10 anos, através do êxito de programas sociais como o “Bolsa Família”. (PNUD, 2011)

Os dados acima descritos remetem para o que vários autores¹³ consideram sobre os efeitos assimétricos derivados da má distribuição das TIC. Tais efeitos são a chave para o sucesso, por exemplo, da política de governo eletrônico que muitas vezes, é tida como o potencial para reduzir a pobreza e a desigualdade, quando na verdade, “[na prática], a dinâmica social funciona em sentido reverso: a introdução de TIC aumenta a exclusão e a desigualdade social” (SORJ, 2003, p. 2). Para isso, ainda segundo este autor, embora não signifiquem uma resposta a todos os problemas sociais e econômicos, “as políticas dirigidas à diminuição da exclusão digital devem ser componente das políticas públicas, [no geral]” (p. 73), ou seja, devem “considerar a precessão de outras políticas públicas”. (BRAMAN, 2011, p. 44)

Se comparado sob ponto de vista de acesso às TIC é preciso notar as enormes diferenças de concepções socioculturais existentes entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos e dentro deles, entre as áreas rurais e urbanas; diferenças essas que representam um complicador adicional para que

¹³ com destaque para Sorj (2003).

se tenha, por exemplo, uma homogeneidade digital, de dependência educacional.

Diante deste panorama é possível formular as questões principais que nortearam a presente pesquisa, questões que derivam, não só da condição de profissional da área de Ciência da Informação (CI), preocupado com os aspetos relacionados com a circulação da informação, como também da condição de cidadão moçambicano que tem direito e obrigação de acompanhar e participar nas atividades e processos da administração pública da sociedade em que vive.

Destarte, partindo da premissa de que um dos espaços onde se pode efetivar a relação entre o Estado e a sociedade é o governo eletrônico, a presente pesquisa busca saber:

- Em que aspetos as políticas de governo eletrônico de Moçambique e do Estado de São Paulo- Brasil contribuem para uma melhor relação Estado/ Sociedade?
- No desenho dessas políticas, de que forma os aspetos relativos à cultura de informação dos cidadãos são levados em consideração?

Face ao problema formulado e atentos ao pronunciamento de Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2007) de que a

metodologia que deixasse de levar em consideração o problema da invenção das hipóteses a serem comprovadas não poderia dar ideias novas e fecundas aos que não as têm; servirá somente para dirigir as ideias dos que já as têm e desenvolvê-las a fim de tirar delas o melhor resultado possível. O método por si só não gera nada. (BOUDIEU; CHAMBOREDON; PASSERON, 2007, p. 64),

tem-se, então, por pressuposto norteador desta pesquisa que, as atuais políticas de governo eletrônico de Moçambique e do Estado de São Paulo, enquanto subdomínios das políticas de informação consideram, em seu desenho, a cultura de informação dos cidadãos para uma melhor relação Estado/ Sociedade.

A pertinência da realização desta pesquisa, que direciona a discussão do e-Gov como subomínio das políticas de informação de Moçambique e do Estado de São Paulo, resulta do cenário que embasou as questões do estudo. No caso

de Moçambique, por exemplo, a situação socioeconômica e política do país - aí incluída a questão da cultura de informação, emanada da história educacional do país - determinou nossa curiosidade e interesse em aferir como estaria estruturada a política de governo eletrônico em Moçambique e quais os resultados obtidos no período de 2006 a 2010.

A essa razão junta-se-lhe, igualmente, a constatação de que o projeto de governo eletrônico em Moçambique é recente e conseqüentemente pouco explorado entre os pesquisadores do país. Só a partir do ano 2000, com a introdução da *Política Nacional da Reforma do Setor Público* - inserida no que se convencionou chamar de Sociedade de Informação em Moçambique -, é que iniciou a política de governo eletrônico. Hoje, passados mais de 10 anos, faz todo sentido efetuar uma mensuração do processo.

Em relação à escolha de São Paulo, a justificativa é pelo fato de que, quando o governo brasileiro decidiu passar a tutela da política de governo eletrônico ao Ministério do Planejamento e Gestão, e este ministério, na seqüência, ter decidido que Estados e municípios passassem a fazer suas próprias reformas (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995), o Estado de São Paulo, que possui maior PIB do Brasil¹⁴ e, conseqüentemente, melhores condições econômicas, sociais, políticas e tecnológicas, apresenta sua política de governo eletrônico bem estruturada, fato que despertou interesse e curiosidade em estudá-la.

A decisão de descentralizar a gestão das políticas de e-Gov no Brasil foi alvo de estudos dos quais se destaca o de Abrucio (2004) para quem, com a descentralização das políticas, os cidadãos passam a ter uma maior proximidade com os poderes locais, ou seja, municipais e estaduais, no que tange as questões básicas, como a educação, a saúde e segurança Pública. Por sua vez Laia (2009), citando a pesquisa realizada pela Fundap (2006), sobre a prioridade e importância que as políticas de governo eletrônico estão a ter em muitos governos estaduais observa que “em 19 respostas [sobre o e-

¹⁴ Segundo o IBGE (2009), São Paulo tem o maior PIB do país (34%) seguido de Rio de Janeiro (11,5%) e Minas Gerais (9%) .

Gov], 13 estados responderam que o e-Gov representava um avanço em suas políticas de gestão pública”. (LAIA, 2009, p. 151). O autor recorda que, no âmbito dessa pesquisa, embora os Estados reconheçam ser importante e necessária a utilização de e-Gov, “os governos estaduais, muitas vezes focam critérios e prioridades distintos em sua utilização dos recursos de TIC”. (LAIA, 2009, p. 151)

A relevância deste estudo pode ser vista igualmente a partir da relação que se pode estabelecer entre o tripé governo eletrônico (cuja informação é disponibilizada com recurso às TIC), a CI (que se encarrega pelo uso e disseminação dessa informação) e a sociedade (a quem se destina a informação). Quer dizer, o funcionamento do governo eletrônico envolve a transmissão de informação entre o Estado e a sociedade, num processo de disponibilização e busca de informações, através do recurso às TIC e estas se inter-relacionam com a CI, uma área interdisciplinar, baseada em conceitos para a geração, organização, representação, processamento, distribuição e uso dessa informação.

Nessa perspetiva os conceitos da CI que irão direcionar esta pesquisa são acessibilidade e utilidade onde impera o princípio de que a informação deve ser facilmente acessível para os que dela precisam e deve atender às necessidades dos diversos tipos de cidadãos.

Ainda em relação à pertinência deste estudo, temos a convicção de que, como profissional da informação cabe-nos a responsabilidade de acompanhar as questões ligadas aos vários mecanismos de disseminação de informação, inclusive os que dizem respeito a identificação do nível em que eles ocorrem. Ao pesquisar a questão que envolve a informação - neste caso, através da política de governo eletrônico -, espera-se que o presente estudo possa ser de alguma utilidade para os profissionais de informação e de outras áreas afins, servindo como motivo para novos estudos e abordagens, bem como para repensar a informação governamental em Moçambique e no Estado de São Paulo.

Cabe finalmente referir que este estudo, inserido na linha de pesquisa da Gestão da Informação e do Conhecimento- GIC, do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, da Universidade Federal de Minas Gerais, constitui em mais uma oportunidade de se mensurar o uso das TIC por parte dos governos na relação com a sociedade designadamente, no que se refere à disponibilização de informações e facilitação de serviços públicos. Portanto, não constitui pretensão deste estudo, sugerir o refreamento da implementação da política de governo eletrônico nos países analisados, mas sim, em função dos resultados da pesquisa, contribuir para que essas políticas, enquanto processos governamentais, sejam reavaliadas e, assim, servir aos propósitos e objetivos da sua criação e dos próprios governos que as criaram, no âmbito da democratização do acesso à informação.

De forma geral, a pesquisa foi desenvolvida com o objetivo de analisar as políticas de governo eletrônico de Moçambique e do Estado de São Paulo-Brasil tendo em conta os princípios e configurações inerentes à relação entre Estado e Sociedade. Nesse sentido, para se mensurar o alcance desse objetivo foi necessário especificá-lo nos seguintes termos:

- Descrever o modelo das duas políticas de governo eletrônico enquanto documentos e processos mediadores de informação;
- Identificar os elementos facilitadores na relação entre o Estado e a Sociedade;
- Analisar, a partir dos documentos e depoimentos sobre a política de e-Gov, o tipo de informação disponibilizada quanto à relevância e interesse público;
- Analisar os canais e ferramentas disponibilizados pelo Estado, tendo em conta as deficiências tecnológicas e a cultura de informação dos cidadãos, na implementação da política do governo eletrônico;
- Partindo da premissa de que o Estado de São Paulo se apresenta com a política de governo eletrônico mais avançada, determinar, a partir do seu documento, a abordagem prescritiva, de modo a serem retirados elementos que possam ser incorporados na política de governo eletrônico de Moçambique, enquanto subdomínio da política pública de informação.

À seguir a definição dos objetivos e tendo em vista o seu alcance, o passo seguinte foi o da escolha da metodologia. Para o efeito, optou-se por uma abordagem do tipo qualitativa, cuja estratégia se enquadra na análise dos elementos paradigmáticos das políticas já estabelecidas tanto em Moçambique como no Estado de São Paulo. Para a coleta de dados foi determinada a técnica de entrevista semi-estruturada, com os principais gestores do governo eletrônico envolvidos na implementação das políticas escolhidas para este estudo, bem como a análise de documentos físicos e virtuais - entre decretos, leis, relatórios técnicos, normas, estratégias, plano de atividades e resoluções. Igualmente, foi feita a análise dos portais governamentais, cujo critério e modelo constam do Apêndice- C, da presente tese.

Após esta introdução seguem três capítulos que constituíram o referencial teórico, onde diversos autores são chamados para o embasamento dos tópicos, o capítulo metodológico, o da apresentação e análise dos dados e as conclusões do estudo. Assim, no segundo capítulo, **Mudança de Estado**, descrevem-se as dimensões da relação que o Estado mantém com a sociedade civil, no âmbito da reforma do Estado. Na esteira dessa descrição abordam-se as reformas de Estado em Moçambique e no Brasil objetivando compreender e inserir as políticas de informação desenhadas nesses países, no âmbito dessa reforma de Estado. Autores como, Bobbio (1991); Gramsci (1987); Habermas (1984) e, Abrucio (1997); Bresser Pereira (1998, 2009); Diniz (1996); Benites (2004) fazem parte dos que suportam a abordagem do capítulo. O terceiro capítulo, **Políticas Públicas de Informação**, busca, a partir da definição do conceito, descrever as dimensões das políticas de informação concebendo-as como bem público no âmbito da atuação de governo eletrônico. Diversos autores da área de políticas públicas e da área de políticas de informação intervêm neste capítulo. Destaque vai para Souza (2006); Easton (1953; 1965); Rua (1997); Dagninio et. al (2002) e, Braman (2004, 2006) Montviloff (1990); Aun (2001); González de Gómez (1995, 1997, 2002, 2008); Jardim (2001); Frohmann (1995); Rowlands (2002). No quarto capítulo, **Governo Eletrônico**, conceitua-se e apresentam-se as dimensões da operacionalização da política de governo eletrônico enquanto subdomínio das políticas de informação na relação que o Estado mantém com a sociedade.

São vários, os autores com quem se trava o diálogo sobre este tema, destacando-se, Ruediger (2002); Joia (2002); Jardim (1998, 2000, 2005); O'Donnell (1998), entre outros. Após o referencial teórico o capítulo 5 apresenta os procedimentos metodológicos. A **apresentação e análise dos dados** é feita no 6º Capítulo. Primeiro foi feita a análise dos dados do caso moçambicano e depois, os de São Paulo, todos à luz das categorias analíticas criadas no capítulo metodológico. Finalmente, são apresentadas as conclusões da pesquisa.

CAPÍTULO 2

Mudança de Estado

As práticas de Governo eletrônico, caracterizadas pela descentralização da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e comportamentos modernos no interior do Estado, estão associadas à administração pública gerencial que, como se sabe, surgiu da necessidade, por parte do Estado, de substituir as práticas burocráticas que, “à medida que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais, foi-se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle”. (BRASIL- PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p.14)

O Governo eletrônico relaciona-se, nesse sentido, diretamente à Reforma do Estado, voltada para a superação do modelo burocrático de administração pública dando lugar ao ‘Estado gerencial’, caracterizado pelo modelo de controle dos resultados e descentralizado para poder chegar ao cidadão que, “numa sociedade democrática é quem dá legitimidade às instituições.” (NHARRELUGA, 2006, p. 121).

O objetivo deste capítulo é debruçar sobre a Reforma do Estado, tendo o governo eletrônico como principal instrumento de aplicação. Mas antes de entrarmos nos aspectos que incidem diretamente no assunto, julgamos mister discorrer - ainda que de forma breve -, sobre os conceitos de ‘sociedade civil’ e ‘Estado’ que, juntos, ajudarão a compreender a operacionalidade do Estado e suas relações com a sociedade. Para o efeito, embasar-nos-emos em autores que discutem esses conceitos, com destaque para Hegel, Gramsci, Habermas e Weber.

2.1 Conceito de Sociedade Civil e Estado

Bobbio (1991, p. 83) aponta Hegel como tendo sido um dos primeiros intelectuais a teorizar o conceito de sociedade civil tendo-o marcado como um

momento distinto do Estado político. Com esse momento, a então tradição jusnaturalista¹⁵, que, do ponto de vista conceitual, mesclava sociedade civil e Estado, foi quebrada. A partir dessa ruptura, o conceito de sociedade civil em Hegel pode, então, ser visto em dois aspectos:

um, mais amplo e outro, mais restrito. Mais amplo porque, na sociedade civil, Hegel inclui não apenas a esfera das relações econômicas e a formação de classes, mas também a administração da justiça e o ordenamento administrativo e corporativo, ou seja, dois temas do direito público tradicional. E mais restrito porque, no sistema tricotômico de Hegel, a sociedade civil constitui o momento intermediário entre a família e o Estado, e, portanto, não inclui todas as relações e instituições. (BOBBIO, 1991, p. 83)

Ainda de acordo com este autor, a sociedade civil em Hegel é a esfera das relações econômicas e ao mesmo tempo a sua regulamentação externa segundo os princípios do Estado liberal, e é conjuntamente sociedade burguesa e Estado burguês.

De forma sucinta, a distinção entre Estado e sociedade civil em Hegel refere-se, basicamente, à distinção entre dois momentos da afirmação do Estado:

O Estado **jurídico-administrativo**, cuja tarefa é a de regular relações externas; e o Estado **ético-político**, cuja tarefa é a de realizar adesão íntima do cidadão ao todo e que poderíamos chamar- por oposição- de Estado interior ou, com outras palavras, de nexos entre o momento mecânico (individualista) e o momento orgânico (solidarista) na formação do Estado. (BOBBIO, 1991, p. 83)¹⁶

Entretanto, diferentemente de Hegel, em Gramsci o conceito de sociedade civil tem outro entendimento. Aqui o termo relaciona-se a dois elementos básicos: i) concepção ampliada de Estado, e ii) conceito de hegemonia. Segundo Gramsci (1991), a concepção ampliada de Estado compõe-se da sociedade civil e política:

A sociedade civil é a esfera privada ou de relações econômicas, de elaboração e/ou difusão de ideologias e valores simbólicos, incorporando escolas, partidos políticos, meios de comunicação, associações, sindicatos, empresas, etc. E a sociedade política diz respeito às instituições relacionadas ao aparelho burocrático-governamental, ao governo jurídico, às estruturas coercitivas. (GRAMSCI, 1987, p. 45)

¹⁵ Jusnaturalismo é uma teoria que postula a existência de um direito cujo conteúdo é estabelecido pela própria natureza da realidade e, portanto, válido em qualquer lugar (SGARBI, 2007).

¹⁶ Grifo nosso.

A partir dessa colocação o Estado configura-se como lugar de conflito entre grupos sociais com distintas origens de classe no qual a classe dominante

não somente justifica e mantém seu domínio, mas procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais exerce sua dominação' (...). Como tal, "o Estado é a sociedade civil (infra estrutura em Marx e Lenin) mais a sociedade política: uma hegemonia revestida de coerção. (GRAMSCI, 1987).

O conceito de Estado em Gramsci, longe de ser a materialização concreta dos interesses gerais da sociedade, existe, efetivamente, para administrar os negócios da classe dominante; no caso da sociedade capitalista, os interesses da burguesia. Sua função na sociedade capitalista é

a garantia da reprodução da sociedade em duas classes antagônicas-burguesia e proletariado. Para isso, o Estado burguês precisa, além de mascarar o seu real papel, regular a luta de classes e assegurar o equilíbrio da ordem social. (GRAMSCI, 1987, p. 224).

Soares (2000) analisa o conceito gramsciano de Estado encarando-o como algo onde se entrecruzam vários elementos em constante mutação. Assim, a autora considera o Estado em Gramsci,

'não como fim em si mesmo', mas um aparelho, um instrumento; é o representante não de interesses universais, mas particulares; não é uma entidade superposta à sociedade subjacente, mas é condicionado por esta e, portanto, a esta subordinado; não é uma instituição permanente, mas transitória, destinada a desaparecer com a transformação da sociedade que lhe é subjacente. (SOARES, 2000, p. 43).

O processo de ampliação de Estado resulta, assim, das lutas que surgiram na sociedade civil. A modificação da sociedade civil é

é uma espécie de passagem do econômico ao político, permitindo, a sociedade civil, um caminho para passar do estrutural ao superestrutural. O Estado, em virtude das lutas que surgiram na sociedade civil, concede a esta um espaço sempre maior, tornando-a, por conseguinte, 'terreno' de mediação da disputa hegemônica que se conforma através de Reformas do Estado. (SOARES, 2000, p. 79).

Segundo Weber (1974), o conceito de Estado está associado à questão da legitimação de poder perante a sociedade civil. O Estado aparece como

uma comunidade humana que reivindica, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um dado território, sendo que o direito de usar a força física é concedido a outras instituições ou a indivíduos somente na medida em que o Estado permite. O Estado é considerado a única fonte do 'direito' ao uso da violência. (WEBER, 1974, p.98).

Morris (2005) aborda o conceito de Estado separando suas atribuições com as do Governo¹⁷. O autor atribui, assim, ao Estado o caráter contínuo, e ao Governo, a disposição para mudança. Contudo, “mudanças de governo não necessariamente ameaçam a existência do Estado”. (MORRIS, 2005, p. 44).

Como que desvalorizando a alegada rigidez na separação entre as atribuições do Estado e do Governo, Bresser Pereira (1995), argumenta ser comum e normal se confundir Estado com Governo ou, Estado com Estado-nação/ país, devido a própria imprecisão na definição do conceito de Estado. Para legitimar sua posição o autor cita o estudo de Cassese¹⁸ em que revela ter encontrado 145 diferentes utilizações para o termo Estado.

O conceito de Estado-nação para Bresser Pereira (2008) é de difícil definição. Para facilitar a sua compreensão optamos por separar os elementos centrais que o constituem. Assim, conforme afirmámos anteriormente, sendo Estado, “(...) a organização ou aparelho formado de políticos e burocratas e militares, que tem o poder de legislar e tributar, e a própria ordem jurídica que é fruto dessa atividade”, e nação, a “sociedade que compartilha um destino comum e logra, ou tem condições de dotar-se de um Estado tendo como principais objetivos a segurança ou autonomia nacional e o desenvolvimento econômico”, Estado-nação seria, então, a “unidade político-territorial soberana formada por uma nação, um Estado e um território”. Portanto, em cada Estado-nação ou Estado nacional “existe uma nação ou uma sociedade civil, um estado, e um território”. (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 3)

Vale, entretanto, revelar que, na tradição anglo-saxã, Estado é igual a Governo enquanto que entre os europeus, o Estado é sinônimo de Estado-nação/país. No contexto do presente trabalho buscaremos apreender e conceber a diferença entre o Estado como sujeito constituinte da sociedade, ou seja, Estado com características burocráticas e o Estado gerencial, fato que irá valer

¹⁷ Segundo Foucault (2000), governo é o “conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer o poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos essenciais os dispositivos de segurança”. (FOUCAULT, 2000, p. 291)

¹⁸ CASSESE, Sabino. **The rise and decline of the nation of state**. *International Political Science Review* 7 (2), 1986.

na análise sobre a atuação do Estado perante a sociedade no contexto da política de governo eletrônico.

No âmbito da relação com a sociedade, Estado é “uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo que dela faz parte” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 86). Essa sociedade civil é constituída por um “conjunto de cidadãos, organizado e ponderado de acordo com o poder de cada indivíduo e de cada grupo social.” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 87).

Nas democracias modernas, onde o poder do Estado deriva, teoricamente, do povo, todas as relações sociais estão à margem do Estado e exercem algum tipo de influência sobre ele. Mas isso, “só é verdadeiro quando a própria sociedade civil é democrática, ou seja, quando ela está crescentemente identificada com o povo” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 92), que garante apoio ao próprio Estado na sua governação.

Esta visão aproxima-se ao Estado liberal democrático de Bobbio (1994). O autor defende a necessidade do método democrático para salvaguardar o seu correto funcionamento, assim como, salvaguardar os direitos fundamentais dos cidadãos, que estão na base do Estado liberal. (BOBBIO, 1982, p. 43)

Entretanto, importa recuar no tempo e esclarecer que, em sua origem, o liberalismo não deve ser confundido com democracia. Segundo Oliveira (2007),

nem todos os Estados originariamente liberais tornaram-se democráticos. Entretanto, os Estados democráticos existentes foram originariamente liberais. Assim, liberalismo e democracia não são interdependentes: um Estado liberal não é necessariamente democrático e um governo democrático não se transforma necessariamente num Estado liberal. Isso porque, enquanto o ideal do primeiro é limitar o poder, o do segundo é distribuir o poder. (OLIVEIRA, 2007, p. 366).

O Estado democrático moderno caracteriza-se pela modernização da sociedade que começa no séc. XVI e culmina com a Revolução Industrial. Este processo tem como elemento central a tecnologia. Há um aumento da produtividade, grande mobilidade da população e o aparecimento de novos grupos sociais. Considera-se como época da ascensão da burguesia. Especialistas da área,

com destaque para Lenza (2011), dividem o Estado Moderno em quatro fases inseridas em um longo processo de mais de três séculos: i) A Monarquia, quando inicia o desenvolvimento do Estado Moderno, através do processo de burocratização; ii) O Estado Liberal, que é consequência direta das Revoluções Liberais na França e na Inglaterra e que potencia, entre outras coisas, o aparecimento do ideal dos Direitos do Homem e a separação de poderes. No séc. XIX o Estado Liberal torna-se imperial e vai dominar globalmente o mundo através do processo de globalização; iii) Crise do Estado Liberal. Surge nos finais do séc. XIX, como resultado da falta de capacidade para responder às exigências sociais; iv) Aparecimento do Estado democrático liberal, como consequência da grande crise econômica e social de 1929. A resposta a esta crise passa pelo alargamento da democracia a toda a sociedade, adotando para a administração do Estado, medidas de cariz social. (LENZA, 2011, p. 47)

Diante dessa concepção, o Estado deve ser visto como uma entidade desprivatizada e associada à *res publica*, ou seja, associada à coisa pública e portanto, propriedade coletiva de todos os cidadãos.

Vale resgatar, a propósito, o conceito de espaço público¹⁹ onde se operam essas relações entre o Estado e sociedade civil. Habermas (1984) define espaço público como lugar acessível a todos os cidadãos, onde um público se reúne para formular uma opinião pública. O intercâmbio discursivo de posições racionais sobre problemas de interesse geral permite identificar uma opinião pública. Esta “publicidade” é um meio de pressão à disposição dos cidadãos para conter o poder do Estado. (HABERMAS, 1984)

Arendt (1997) considera que o termo público denota dois fenômenos intimamente ligados, mas não idênticos. Significa, em primeiro lugar, que “tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem maior divulgação possível”. Em segundo lugar, o termo “público” significa “o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele.” (ARENDT, 1997, p. 59)

¹⁹ O conceito de espaço público e sua relação com o interesse público abordá-lo-emos com acuidade mais adiante, no 4º capítulo da presente tese.

Nessa perspectiva, a informação, a comunicação e as instituições de difusão - jornais, revistas, rádio e televisão - constituem-se como elementos cruciais do espaço público. O aspecto determinante, quanto ao papel que desempenham, é a acessibilidade. Para Habermas (1984), é unicamente numa situação em que o exercício do controle político e a lógica da atividade econômica, subordinados à reivindicação democrática que a informação estaria acessível ao público, podendo-se, então, falar-se na existência de uma esfera pública. O espaço público é, desse modo,

o domínio da mediatização entre sociedade, economia e Estado, no qual o público organiza-se e mobiliza-se para produzir uma opinião, susceptível de influenciar a vida pública. O público pode, desse modo, influenciar os processos políticos, tornando-se elemento crucial para a elaboração de uma teoria da democracia. Não se pode falar em democracia sem espaço público. (HABERMAS, 1984, p. 84).

Gramsci (1976) identifica a escola como exemplo de um espaço público extremamente importante para o exercício de troca de relações entre cidadãos.

Ela é

uma instituição da sociedade civil, onde se dão as lutas entre as classes sociais pela direção de um projeto educativo que expresse os seus interesses específicos de classe. Por outro lado, as classes dominantes vêem a escolas como um instrumento para criar um consenso favorável à manutenção do seu poder, para valorização do capital, para a formação de trabalhadores qualificados, no sentido de atender a exigências da atividade produtiva. Por outro, as classes subalternas vêem a escola como um espaço que possibilita o acesso ao saber, podendo ser articulada aos seus anseios de emancipação social e política, na medida em que cria condições para a sua elevação cultural, fortalecendo suas lutas contra o *status quo*. (GRAMSCI, 1976, p. 56)

Torna-se relevante considerar nesta discussão, o posicionamento de Dupas (2005) para quem, constitui prática cotidiana que, as corporações se apropriem do espaço público e o transformem em espaço publicitário. Os cidadãos que o frequentam não o fazem mais na qualidade de cidadãos, mas como consumidores de informação.

Canclini (1999) introduz o termo espaço micropúblico para denominar os locais onde grupos sociais heterogêneos se reúnem na formação de suas identidades culturais. Para o efeito, a influência externa de outros grupos, sobretudo os meios de comunicação de massa se mostra necessária. Ali, “não apenas a mídia e as instituições políticas, mas também os grupos locais e de

representação apresentam e discutem os temas políticos”. (CARMO, 2010, p. 2)

No que tange ao conceito de hegemonia, Gramsci (1991) parte de sociedade civil para demonstrar que a classe dominante não mantém o poder apenas mediante a coerção, mas, também, por intermédio do consentimento, hegemonia.

Aun (2001) considera que, em Gramsci, o conceito de hegemonia, juntamente com o conceito de aparelho de hegemonia são ambos vinculados à problemática de Estado. Segundo a autora, em Gramsci,

a constituição de classes não é apresentada como oriunda de uma base ideológica a partir do Estado e sim como uma superestrutura que estabelece como conceito de Estado a soma da sociedade civil e sociedade política, ou seja, a soma das classes subalternas às classes dirigentes e dominantes. (AUN, 2001, p. 183).

O conceito de hegemonia mereceu, igualmente, atenção de Jardim (1999) que o referiu, também, sob a perspectiva do Estado em Gramsci onde, “o Estado moderno funciona por consenso e não somente por violência” (JARDIM, 1999, p. 34). Nesse contexto, o Estado é,

simultaneamente, um instrumento para a expansão do poder da classe dominante pelos aparelhos de hegemonia (sociedade civil) e uma força repressiva (sociedade política) que mantém os grupos subordinados e desorganizados. (JARDIM, 1999, p. 34)

Chauí (1996) esclarece que o termo hegemonia

é um conjunto de experiências, relações e atividades cujos limites estão fixados e interiorizados, mas que, por ser mais do que ideologia, tem capacidade para controlar e produzir mudanças sociais. (CHAUI, 1996, p. 22)

Mendonça (1995), destaca a relação direta entre legitimidade do Estado e a hegemonia encontrando nestas duas dimensões o mesmo problema, o dos mecanismos de exercício de dominação de classe e da reprodução social. A autora busca em Gramsci a definição do conceito de hegemonia considerando que o termo

(...) conota a direção imprimida por um dado grupo ou fração de classe a toda a sociedade e, por isso mesmo, umbilicalmente ligada à única dimensão unificadora e organizadora de atores sociais em permanente estado de disputa explícita ou latente: a cultura. Deter a hegemonia, neste registro, significa deter e fazer valer um dado corpo

de representações, valores, em suma, um código cultural aceito e partilhado, ainda que inconscientemente, por todos, malgrado desavenças ou mesmo conflitos, sendo estes últimos significativos da tentativa de construção do contra-hegemônico. (MENDONÇA, 1996, p. 4)

Numa outra análise, a autora destaca a evolução do conceito de hegemonia apresentado por Gramsci, em 1926. A partir do 1º caderno, Gramsci introduz o conceito de “aparelho de hegemonia”, ou seja, “um conjunto complexo de instituições, ideologias, práticas e agentes (entre os quais os intelectuais) que só encontra sua unificação através da análise da expansão de uma classe”. (MENDONÇA, 1995, p. 102)

Aun (2001), destaca que “nos cadernos 7 e 8, os dois conceitos ‘hegemonia’ e ‘aparelho de hegemonia’ são vinculados à problemática da constituição de classes e não à problemática de Estado simplesmente como até então vinha sendo colocado”. (AUN, 2001, p. 183)

Nesse sentido, segundo Jardim (1999), a hegemonia constitui-se como referência à classe que se forma através da mediação de múltiplos subsistemas, como: “aparelho escolar (da escola à universidade), aparelho cultural (dos museus às bibliotecas e arquivos), organização da informação, do meio ambiente, do urbanismo, etc.” (JARDIM, 1999, p. 36)

A partir desse entendimento, Gramsci amplia o conceito de Estado, incorporando-lhe, além da sociedade civil, o aparelho de hegemonia, onde a classe dominante conquista o consentimento/adesão para a sua dominação através de seus aparelhos coercitivos.

A partir desta discussão é possível reter três momentos importantes sobre o processo histórico de diferenciação entre sociedade civil e sociedade política que, somados, constituem o Estado.

O primeiro momento é a noção de Estado-ético, formulada por Hegel, onde este autor analisa a ruptura entre sociedade política e sociedade civil, ocorrida no mundo moderno e propõe a identidade de ambas no Estado; o segundo momento refere-se aos estudos de Marx que distinguiu a sociedade política da sociedade civil, fundando o seu conceito de Estado - Estado restrito; e o terceiro momento, o desenvolvimento dessa sociedade como esfera específica de

mediação das relações de poder se expressará na ampliação do Estado: o Estado ampliado de Gramsci. (SOARES, 2000, p. 45)

Bresser Pereira (1995) considera, no entanto ser, muitas vezes, difícil distinguir o Estado da sociedade civil, razão pela qual alguns autores atribuem grande importância à dicotomia Estado/sociedade civil, e a imaginar que as sociedades possam ser classificadas de acordo com o predomínio de um ou de outro elemento. Para o autor, esta oposição tem certo interesse de existir, na medida em que

estabelece a distinção entre dois sistemas de poder: o sistema de poder centralizado e estruturado, representado pelo Estado, e o sistema de poder difuso, mas real, da sociedade civil, que se encontra nas empresas, nas associações e sindicatos, nas organizações religiosas e nas famílias... (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 92)

Em suma, a sociedade civil distingue-se de Estado pelo fato de aquela ser constituída pelas classes sociais e grupos que

têm um acesso diferenciado ao poder político efetivo, enquanto que o Estado é a estrutura organizacional e política, fruto de um contrato social ou de um pacto político, que garante legitimidade ao governo. Ou seja, a sociedade civil é o povo ou, o conjunto de cidadãos, organizado e ponderado de acordo com o poder de cada indivíduo e de cada grupo social, enquanto que o Estado é o aparato organizacional e legal que garante a propriedade e os contratos. (BRESSER PEREIRA, 1995, p.3)

Estas considerações de Bresser Pereira (1995) remetem à ideia de que o Estado, formalmente, exerce o seu poder sobre a sociedade civil e esta é a fonte real de poder do Estado, por estabelecer os limites e condicionamentos para o exercício desse poder. Gera-se, assim, um processo dialético entre sociedade civil e o Estado, onde um controla o outro (e vice-versa), no âmbito do espírito de convivência democrática em mesmos espaços públicos.

Na verdade, segundo Bresser Pereira (1995), a concepção do Estado como *res publica* só é factível se a democracia vigente “desprivatizar” o Estado e assegurar que o cidadão tenha livre escolha de acesso a todos os serviços sociais incluindo a informação. Ou seja, o Estado será um regime democrático se “o governo que o dirigir, além de possuir apoio da sociedade civil, estiver submetido às regras procedimentais que definem a democracia.” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 17)

É no âmbito dessa necessidade de nova formatação do Estado, rumo à democracia, que diversos governos no mundo iniciaram, a partir da década de 1970, reformas de seus Estados onde as relações com a sociedade tornaram-se prioritárias.

2.2 Reforma de Estado

O tema Reforma do Estado é amplo e relata, como acabámos de afirmar, o hibridismo das variadas feições que os Estados vêm assumindo ao longo da história, num processo de constantes transformações, para que se possam conformar com a dinâmica social. Podemos remontar a história da reforma de Estado a partir da década de 1970, concretamente após o período “da era do ouro fordista”, em 1973; período esse marcado por uma forte prosperidade, iniciada notadamente após a Segunda Guerra Mundial tendo apresentado, mais tarde, sinais de colapso e esgotamento. (HOBSBAWN, 1995)

Abrucio (1997), identifica três dimensões fundamentais, associadas a esse colapso: econômica, social e administrativa.

- i) A primeira dimensão, também chamada Keynesiana, caracteriza-se pela forte intervenção estatal na economia, com o intuito de garantir o pleno emprego e atuação em setores, como telecomunicações e petróleo, tidos como estratégicos para o desenvolvimento nacional;
- ii) A segunda dimensão, corresponde ao Welfare State, modelo que é adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos. Em Welfare State, o Estado de bem-estar tinha como objetivo principal “a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação, etc.), para garantir o suprimento das necessidades básicas da população”. (ABRUCIO, 1997, p. 6)
- iii) A terceira dimensão, a administrativa, é o modelo burocrático Weberiano, relativo ao funcionamento interno do Estado, ao qual “cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental.” (ABRUCIO, 1997, p. 6)

Laia (2009), atento à abordagem de Abrucio (1997), lembra que Heeks (1998) teria afirmado que, vários países, a partir das décadas de 1970/1980, se empenharam em processos de reforma do Estado para responder, por um lado, às novas demandas da sociedade, e por outro, às restrições impostas pela situação fiscal. Assim, segundo o autor, os principais problemas que motivaram os movimentos de reforma foram:

- a) os insumos- já que vários países apresentaram crescimento de despesas insustentáveis. Segundo Abrucio (1997), a crise fiscal prejudicou de forma central as estratégias de financiamento dos Estados e suas políticas públicas. A situação foi agravada pela atitude de contribuintes contrários a cobrança de mais tributos por não enxergarem correlação direta entre a carga tributária e a melhoria dos serviços públicos. As relações contratualizadas e de consenso social citadas por Ferreira (1997) fundamentais para a construção do estado de bem estar social, começaram a ruir;
- b) os processos- desperdício, atraso, falta de coordenação e corrupção no serviço público tornavam a gestão ineficiente, prejudicando a prestação de serviços, mesmo com o aumento dos gastos. De acordo com Heeks (1998), a falta de mecanismos de responsabilização dos administradores públicos, assim como a centralização dos recursos financeiros e das decisões eram as causas centrais de ineficiência nos processos;
- c) os produtos- os serviços e produtos oferecidos pelo setor público eram vistos como insatisfatórios, não atendendo aos anseios dos cidadãos. (LAIA, 2009, p. 55)

Para se levar a cabo os projetos de reforma do Estado, algumas linhas de ação condicionaram a sua eficácia e sucesso:

A redução dos gastos; O aumento da eficiência do aparelho do Estado, com a questionamento central do modelo weberiano; A necessidade de maior agilidade e flexibilidade do aparato governamental para responder as demandas do ambiente externo, mais instável e dinâmico. (LAIA, 2009, p. 56)

Esse questionamento ao modelo burocrático Weberiano pelos governos de Thacher e Reagan - que o consideraram de “lento e excessivamente apegado a normas” (Abrucio, 1997) e, portanto, não mais adaptado ao contexto da época, que exige instituições flexíveis, adaptáveis, produtivas e voltadas para a qualidade -, resultou na criação de uma nova agenda intitulada *New Public Management* ou Nova Gestão Pública (NGP). A denominação NGP, ficou conhecida como administração pública gerencial devido, por um lado, ao seu caráter de encarar e tratar os serviços públicos como um negócio e, por outro e consequentemente, por inserir a lógica empresarial no setor público onde impera a cultura do *management*²⁰, expressão que define doutrinas administrativas similares, que dominaram as agendas de reforma democrática de diversos países a partir do final da década de 1970.

²⁰ Conceito apresentado por Wood Jr. e Paula, 2002. Segundo Paula (2005) a cultura do *management*, que se caracteriza pela produção de diversos objetos de consumo presentes no mundo dos negócios, pode ser definida como um conjunto de pressupostos compartilhados pelas empresas e que também estão, cada vez mais, entrelaçados no tecido social. (p. 57).

Importa salientar, segundo Girglioli (1995), que o termo burocracia já surgiu com uma forte conotação negativa, numa reação à centralização administrativa, tendo sido empregado pela primeira vez em meados do século XVIII. O termo

designava o corpo de funcionários e empregados do Estado absolutista francês, sob a dependência do soberano e incumbido de funções especializadas. Este elemento pejorativo acompanha o conceito de burocracia até os dias de hoje e, em que pese a enorme produção intelectual sobre o tema, não é rara a associação do termo a abundância de papéis, rigorosidade de normas, excesso de formalismo, etc. Não rara, também, a associação entre burocracia e ineficiência. (GIRGLIOLI, 1995, p. 124)

A administração pública gerencial, que emerge na segunda metade do século XX, como consequência dos avanços tecnológicos e da nova organização política e econômica mundial, é resposta às críticas do modelo burocrático que surgiu na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo²¹. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento, a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo. Neste modelo os mecanismos administrativos, visando evitar a corrupção e o nepotismo, são sempre *a priori*. (BRASIL- PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995)

Porém, apesar do 'rompimento', a administração gerencial mantém ainda alicerçados alguns princípios do sistema burocrático tradicional designadamente, a efetividade no controle de abusos, a admissão segundo rígidos critérios de mérito, avaliação de desempenho, sistema de carreiras, profissionalismo e impessoalidade. A diferença fundamental entre elas está na forma de controle, que, na administração gerencial, deixa de basear-se nos processos para se concentrar nos resultados. (BRASIL- PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 16). Ou seja, enquanto que a administração burocrática é mais voltada para si mesma, identificando, com frequência, o interesse público com os interesses do próprio Estado e direcionando os recursos públicos para o atendimento das necessidades da própria burocracia e do aparato estatal, a administração gerencial direciona sua

²¹ Patrimonialismo é a incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 26).

atuação para o interesse da coletividade, na perspectiva de cidadão-cliente, ou cidadão-usuário.

Bresser Pereira (2009) apresenta um quadro no qual resume as diferentes fases do Estado moderno. Pode-se perceber que o Estado moderno iniciou com o autoritarismo e patrimonialismo (séculos XVI-XVII); liberal e burocrático (século XIX); liberal democrático (século XX); social democrático (segunda metade do século XX); social-liberal e republicano (início do século XXI).

Quadro 1- Fases Históricas do Estado Moderno

Período	Tipo de Estado	Forma de Administração	Caraterização
Séc. XVI- XVII	Estado Absoluto	Patrimonialista	Estado absoluto organizando monarquias patrimoniais.
Séc. XIX	Estado liberal e burocrático	Pública burocrática	Estado de direito; Garantia dos direitos civis, mas permanece um Estado autoritário, pois pobres e mulheres não podiam votavam.
Séc. XX	Estado liberal-democrático	Pública burocrática	Transição para a democracia.
Séc. XX	Estado social-democrático	Pública burocrática	Estado protege os direitos sociais e promove o desenvolvimento econômico.
Séc. XXI	Estado social-liberal e republicano	Gestão pública ou gerencial	Democracia participativa ou republicana e Administração torna-se gerencial.

Fonte: BRESSER PEREIRA (2009, p. 35)
Adaptado pelo Autor.

Para terminar esta abordagem importa registrar que, apesar das vantagens que a nova administração pública oferece, ela vem sofrendo, nos últimos anos, sucessivos questionamentos por parte de diversos especialistas devido a sua 'ineficiência' administrativa no que tange a dimensão sociopolítica de gestão e democratização do Estado. Veja-se, a seguir, algumas dessas desvantagens.

2.2.1 Limitações da Administração Pública Gerencial

Conforme afirmámos, alguns autores consideram que a transformação da administração pública gerencial em modelo hegemônico fez com que as suas práticas e estrutura mantivessem a dicotomia entre a política e a administração pois, “aderem a uma dinâmica administrativa que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e restringem o acesso dos cidadãos ao processo decisório” (PAULA, 2005, p. 22). Ou seja, a administração pública gerencial, ao se desligar das práticas burocráticas, restringe o alargamento da democracia por não transportar a dimensão sociopolítica do nível do discurso para a prática.

Nos exemplos citados por Osborne e Gaebler (1997) transparece-se a ideia de que na administração pública gerencial não existe clareza quanto ao grau de inserção da sociedade nos processos decisórios. A participação social na formulação de políticas públicas é praticamente inexistente na medida em que a nova administração pública passa a ter ‘caráter centralizador’. Esse caráter centralizador deve-se, segundo Paula (2005), a não existência de nenhuma margem de flexibilização nas questões políticas. “O gerencialismo não se volta para questões que envolvem a complexidade da gestão, como, por exemplo, a integração entre os aspectos técnicos e políticos.” (PAULA, 2005, p. 80)

Diante disso, Paula (2005) identifica algumas limitações que considera serem o ponto de crise da nova administração pública:

- Formação de uma nova elite burocrática;
- Centralização do poder nas instâncias executivas;
- Inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público;
- Dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão;
- Incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público. (PAULA, 2005, p. 82)

Se um dos principais objetivos da nova administração pública é reduzir custos governamentais, a prática revela, porém, que isso não acontece da forma que se esperava na medida em que sua implementação só gera e promove interesses de carreira de uma nova camada de burocratas constituída por altos executivos e consultores. E mais, ao se tentar ‘cristalizar’ a crença de que o

setor privado é mais eficiente e que as técnicas e práticas da administração de empresas podem e devem ser aplicadas no setor público objetivando solucionar problemas administrativos, desvia-se completamente da elaboração de reais alternativas administrativas adequadas para o setor público. (PAULA, 2005, p. 87)

Não obstante as lacunas que o sistema gerencial apresenta, um pouco por todo mundo, o assunto sobre a reforma de Estado cresce em grande importância e repercussão. Laia (2009, p. 57) lembra que, a par dos países anglo-americanos e nórdicos como Suécia e Dinamarca, alguns países em desenvolvimento, embora de forma lenta e tardia, se comparada com os desenvolvidos, começam, igualmente, a discutir a reforma com a expectativa de que o Estado reduza seu papel de executor ou prestador direto de serviços para assumir o caráter regulador promovendo e fortificando uma boa relação com o cidadão.

É no âmbito desse grupo de países que, a seguir, apresentamos as configurações que nortearam as reformas de Estado em Moçambique e no Brasil, das quais emergem as políticas de governo eletrônico.

2.2.2 Reforma de Estado em Moçambique

Em Moçambique, quando se coloca a questão da Reforma do Setor Público, o que se observa é uma certa confusão entre Fases da reforma e Processos da reforma. As profundas alterações verificadas no setor público deste país desde a independência (1975) constituíram, na essência, aquilo que se pode chamar de fases de reformas que, com maior ou menor profundidade, procuravam suprir a necessidade de ajustar o aparelho de Estado à evolução e às alterações introduzidas no modelo político-econômico do país.

Assim, para se compreender a reforma do setor público em Moçambique, entendida como um movimento de ajustamento permanente e contínuo do setor público à evolução e às alterações introduzidas no modelo político-econômico do país, há que se destacar três fases de inflexão, particularmente

relevantes para a própria edificação do Estado moçambicano. De acordo com a Comissão Interministerial da Reforma do Setor Público- CIRESP, de 2001, a primeira fase inicia em 1975, ano da Proclamação da Independência Nacional, e prolonga-se até 1986, período considerado como o da constituição do novo Estado, que optou por um modelo centralizado e centralizador apoiado num partido, a Frente de Libertação de Moçambique- FRELIMO, cujos princípios se relacionam com a ideologia Marxista Leninista²². Aqui, o Estado moçambicano ergue-se e organiza-se em função do partido Frelimo, deixando transparecer claramente a não distinção entre os dois. Ou seja, a construção do Estado moçambicano ocorre dentro dos parâmetros patrimonialistas.

A segunda fase, 1986-1990, caracteriza-se pelo fim do então projeto socialista e início das reformas económicas, da revisão do modelo então vigente e na mudança dos princípios básicos que o nortearam, resultando, mais tarde, nos programas de reajuste estrutural, designadamente, o Programa de Reabilitação Económica (PRE), em 1987, e, o Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES), em 1990, programas esses que deram origem a uma grande mudança do próprio papel definido para o Estado. Num curto espaço de tempo, o país passou

de um modelo de economia centralizada, com base na iniciativa do Estado, para uma economia de mercado, com base na iniciativa privada. Transitou-se de um modelo de Estado unitário centralizado para um Estado unitário, gradualmente descentralizado e no qual foram consolidadas as relações regulares entre o Executivo e o Parlamento. (CIRESP, 2000, p. 6)

Nesta fase percebe-se claramente que há uma preocupação de criar condições básicas para uma mudança de atitude, planeamento e gestão, bem como a introdução de medidas de impacto imediato (curto prazo) com o intuito de dignificar a imagem do setor público.

Ao analisar os princípios desta fase, Nharreluga (2006), chama atenção para o fato de existir “um déficit, não somente no cumprimento dos prazos, mas também, e principalmente, no conteúdo dos programas e projetos, em sua

²² O Marxismo Leninismo, tem a sua origem no início do século XX; é uma teoria do pensamento social que representa e defende os interesses da maioria, traçando o caminho para se chegar a um sistema sem exploração.

maioria ainda sem provocar impactos desejáveis.” (NHARRELUGA, 2006, p. 16)

O autor cita, a título de exemplo, que tanto a nível institucional e organizacional, como a nível dos procedimentos e das relações do Estado com a sociedade, “persistem, ainda, nesse país, inúmeras disfunções que inviabilizam qualquer esforço no sentido de melhorar a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.” (NHARRELUGA, 2006, p. 16)

Como que atento a esses constrangimentos, o governo moçambicano traçou os seguintes desafios, no âmbito do processo da reforma: i) Corrigir a rigidez do setor público que não se adaptou às mudanças ocorridas no contexto da sua inserção; ii) Superar as deficiências relacionadas com a capacidade técnica e de gestão para a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas; iii) Elevar o nível de articulação governamental; iv) Ampliar a transparência e a responsabilidade na gestão financeira e no uso dos recursos públicos; v) Reduzir a distância entre o aparelho burocrático e a sociedade, conceber e operar mecanismos de participação do cidadão- exigência básica dos processos democráticos; vi) Implementar uma política de recursos humanos que proporcione a valorização, o incentivo e a qualificação do servidor público bem como a mudança de atitude, do comportamento e elevação do seu grau de consciência ética e sentido de responsabilidade e compromisso para com o cidadão. (CIRES, 2001, p. 24)

A terceira fase, vista como global, integrada e participativa iniciou em 1990 tendo o seu término previsto para 2011. Esta fase coloca-se em contraste com as anteriores, que são caracterizadas pela “ausência de estratégias sistematizadas que as conduzissem de forma mais consistente e coerente, no quadro de um processo contínuo e controlado, e com um horizonte temporal mais alargado” (CIRES, 2001, p. 22-23). Esta fase inicia com a aprovação e introdução da nova Constituição e a consolidação do modelo político e económico assumidos e está voltada a dar continuidade aos programas e projetos iniciados na segunda fase, porém, com a ampliação dos efeitos da reforma através da execução de programas e projetos de impacto mais amplo, por forma a se identificarem no setor público novas características como

qualidade no seu funcionamento e novos padrões e valores que redefinem sua missão em sua feição voltada para resultados e para o cidadão. (CIRES, 2001, p. 29)

A partir dessa descrição fica evidente que fases, ou momentos da reforma do setor público em Moçambique têm tido lugar no país há mais de duas décadas. Durante os 36 anos de Independência Nacional foram feitas mudanças para ajustar o setor público à evolução e às alterações no modelo sócioeconômico do país. Apesar desses esforços, segundo o CIRES (2001, p. 22), o setor público, de um modo geral, “ainda tem operado com níveis baixos de eficiência e efetividade, assim como uma reduzida qualidade de serviços prestados ao cidadão”. E acrescenta:

o que se constata, portanto, não é a ausência de experiências de reforma do setor público, mas a ausência de estratégias sistematizadas que as tivessem conduzido de forma mais consistente e coerente, no quadro de um processo contínuo e controlado, e com um horizonte temporal mais alargado. Por outras palavras, esta situação explica-se porque os processos ainda não eram globais, ainda não eram sistematizados e ainda não eram integrados de forma a permitir à administração pública a antecipar-se e estar preparada a responder cabalmente e a tempo às exigências impostas pelas diretrizes políticas do governo. (CIRES, 2001, p. 22-23)

Este pronunciamento induz ao entendimento de que a reforma é um movimento permanente e contínuo de ajustamento da administração pública às alterações do ambiente, às necessidades e anseios da sociedade e às políticas globais do governo e não como um mero evento unitário e delimitado no tempo. É sob esse espírito que foi lançada, em 2001, a Estratégia Global da Reforma do Setor Público (EGRSP), como corolário das reformas políticas, econômicas e sociais iniciadas com a então criação do estado moçambicano, em 1975. Esta reforma orienta o conjunto das instituições públicas a “melhorar a qualidade de serviços e das respostas do Estado à sociedade, através da adequação do funcionamento das instituições públicas aos desafios internos e externos que requerem uma cultura pública virada à integridade, transparência, eficiência e eficácia.” (AUTORIDADE NACIONAL DA FUNÇÃO PÚBLICA, 2006, p. 4)

Assim, a referida Estratégia estabelece seis componentes da implementação da Reforma a ser executada em onze anos, divididos em duas fases. A primeira, de 2001 a 2005 e a segunda de 2004 a 2011.

Quadro 2- Componentes da Reforma do Setor Público em Moçambique

Fase	Componente	Atividade estratégica
I 2001 a 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalização e descentralização de estruturas e processos de prestação de serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ações de impacto imediato; • Análise funcional e reestruturação; Descentralização e desconcentração; • Balcões de Atendimento único; • Gestão da Mudança.
	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão de Políticas Públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudo da Macro-Estrutura do Governo Central; • Governo Eletrónico.
II 2006 a 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Profissionalização dos Funcionários do Setor Público 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento do Sistema de Formação em Administração Pública; • Desenvolvimento da Gestão Estratégica dos Recursos Humanos da Função Pública; • Reforma Salarial.
	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da Gestão Financeira e da Prestação de Contas 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma do Sistema de Administração Financeira do Estado; • Reforma do Sistema de Aquisições do Estado.
	<ul style="list-style-type: none"> • Boa Governação e Combate a Corrupção 	<ul style="list-style-type: none"> • Estratégia Anti-corrupção; • Implementação da Reforma do Setor Público; • Pesquisa de base sobre boa governação e combate a corrupção; • Reforma do Judiciário.
	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão da Reforma 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da CIRES e UTRES; • Criação das Unidades Técnicas de Apoio e Coordenação da reforma na província, distrito e posto administrativo.

Fonte: Autoridade da Função Pública- Moçambique (2006)
Adaptada pelo Autor

A fase I tem como principal objetivo, a criação das condições básicas necessárias à implementação da Reforma, designadamente, as condições

organizacionais, técnico-metodológicas e legais para a gestão da reforma e a mobilização de recursos financeiros e humanos.

A fase II coincide com o início dos debates sobre a introdução da Sociedade da Informação em Moçambique e teve como desdobramento a política de governo eletrônico, com a qual se pretende, por um lado, aprofundar as ações iniciadas na primeira fase e implementar ações que respondem às prioridades atuais do Governo, em particular no capítulo da descentralização, e, por outro, a melhoria na prestação de serviços.

Esta fase, que privilegia a necessidade de produzir resultados concretos que tenham um impacto direto e significativo na qualidade de serviços oferecidos ao cidadão, assenta em quatro prioridades: “a melhoria na prestação de serviços; o fortalecimento dos órgãos locais com enfoque no distrito; a profissionalização da função pública e a boa governação e combate à corrupção.” (AUTORIDADE NACIONAL DA FUNÇÃO PÚBLICA, 2006, p. 4)

A expectativa desta reforma é de ver o Estado reorganizar o setor público moçambicano de forma que ele venha a ser um conjunto articulado de organizações públicas a funcionarem adequadamente, gerarem processos de políticas apropriadas, prestarem serviços públicos com qualidade e de forma descentralizada, atuarem de modo participativo e transparente e serem efetivos nas ações de prevenção e combate à corrupção. (AUTORIDADE NACIONAL DA FUNÇÃO PÚBLICA, 2006, p. 6)

De salientar que, no contexto do presente trabalho, centrar-nos-emos na fase II por se tratar do período em que se iniciaram debates sobre a introdução da SI em Moçambique e que originou, como seu principal desdobramento, o projeto da política de governo eletrônico.

2.2.3 Reforma de Estado no Brasil

Em relação ao caso brasileiro é de se referir que este país tem vindo a empreender alterações no modo de estruturação do Estado, já a partir do

século passado. Para o contexto desta tese, tomaremos como referência os movimentos reformistas das duas últimas décadas desse século e deter-nos-emos no modelo de Estado gerencial, cujas características foram apresentadas anteriormente.

A concepção liberal, que era predominante na década de 1990, caracterizada pela adoção de um estado com uma postura de mero guardião da ordem e segurança nacionais, entendia que o Estado havia-se desviado de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, a inflação - dois fenômenos que vêm impondo, em todo mundo, a redefinição das próprias funções do Estado e da sua burocracia.

Nesse sentido entendeu-se que a reforma do Estado seria o único instrumento para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia brasileira. Para o efeito, a partir de 1995, começou a se defender um processo abrangente de uma nova Reforma da administração pública brasileira.

Essa reforma baseia-se, fundamentalmente, na introdução da cultura e de princípios gerenciais modernos, na administração pública, designadamente, i) desburocratização por meio de flexibilização administrativa e eliminação de procedimentos operacionais desnecessários; ii) descentralização (delegação de competências dentro da estrutura do Estado e estabelecimento de parcerias com a sociedade); iii) transparência, que permite uma maior publicidade das ações governamentais, possibilitando o controle social; iv) *accountability*; v) ética; vi) profissionalismo; vii) competitividade; e viii) enfoque no cidadão como principal usuário dos serviços públicos (JUCÁ, 2003, p. 10); princípios esses que viriam, posteriormente, a consolidar-se num *Plano Diretor da Reforma do Estado*, publicado e enviado para o Congresso Nacional no mesmo ano de 1995, e três anos depois, em 1998, se transformaria na Emenda 19.

Na verdade, a ideia da administração pública gerencial no Brasil começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 1930²³, cujo princípio orientador era o de que os serviços públicos deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da administração central.

Segundo Bresser Pereira (1998), o que motivou e acelerou, no Brasil, a transição da administração pública burocrática para a gerencial foi a assunção, pelo Estado, de um número crescente de serviços sociais, designadamente, educação, saúde, cultura, previdência, assistência social, entre outros, e isso exigiu do Estado maior e melhor resposta perante as demandas da cidadania.

Paula identifica alguns elementos que influenciaram o processo de reforma no Brasil:

- i) A questão das características patrimoniais e autoritárias do Estado e da administração pública no Brasil;
- ii) A crise do nacional-desenvolvimentismo e a ascensão do desenvolvimento dependente e associado;
- iii) A visão dos organismos financeiros internacionais e o Consenso de Washington. (PAULA, 2005, p.105)

Laia (2009, p. 62), baseando-se em Bresser Pereira (1998), apresenta três aspetos fundamentais inerentes aos movimentos de reforma do Estado no Brasil:

- 1- Aspeto técnico, orientado para a gestão fiscal e redução dos custos do setor público;
- 2- Referente a gestão privada, admitindo-se que os “[...] mecanismos de gestão estratégica, planeamento de recursos humanos, administração de sistemas de informação que funcionam nas organizações privadas podem ser incorporados, não sem adaptação, à gestão de organizações públicas”;
- 3- Aspeto político, que apregoa o fortalecimento dos princípios democráticos.

Quanto ao próprio processo de implementação cabe referir que, nos primeiros quatro anos, 1995-1999, a reforma é executada ao nível federal pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado- MARE. Com a extinção do MARE, a gestão do processo passa para o Ministério do Planeamento e

²³ O Estado brasileiro passou por duas grandes reformas administrativas: A burocrática, iniciada em 1937, e a gerencial, que começa em 1995 (BRESSER PEREIRA, 2010, p. 171).

Gestão, ao mesmo tempo em que Estados e Municípios passam também a fazer suas próprias reformas. (MARTINUZZO, 2007)

Vale destacar, segundo Bresser Pereira (1998) que o Brasil, ao iniciar essa reforma da gestão pública, em 1995, foi o primeiro país em desenvolvimento que tomou tal iniciativa²⁴, menos de dez anos depois que Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia iniciaram suas reformas. O objetivo da Reforma é de contribuir para a formação, no Brasil, de um aparelho de Estado “forte e eficiente” e compreende, assim, três dimensões: i) uma dimensão institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado, através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais; ii) uma dimensão gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores- a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social- em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e iii) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial. (BRESSER PEREIRA, 1998)

Um dos princípios fundamentais da Reforma de Estado brasileiro, segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) é o de que o Estado,

[...] embora conservando e, se possível, ampliando sua ação na área social, só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado devem-se distinguir as centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser

²⁴ Diferentemente de Moçambique, que somente em 2001 iniciou a reforma de Estado contemplando algumas políticas sociais. Antes dessa data, não se podia falar de políticas públicas, nem mesmo em menor escala como no caso do Brasil, que o tema é contemplado já a partir de 1995, conforme apontado por Jardim (1999). Desde então, a Reforma da Gestão Pública vem avançando no país, principalmente ao nível de Estados e Municípios.

contratados com terceiros. Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço, as 'organizações sociais', enquanto que os demais podem ser contratados com empresas privadas. As três formas gerenciais de controle - controle social, controle de resultados e competição administrada - devem ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais." (BRASIL- PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995)

As estratégias da Reforma do Estado mudaram a forma de governar no Brasil para uma perspectiva de eficiência na prestação de serviço público pela descentralização dos recursos e decisões, num privilégio de mecanismos de participação do usuário em serviços públicos onde este, "não mais é um simples sujeito passivo, mas sim um cidadão". (JURUÁ, 2005, p. 12)

Apesar dessa eficiência, imposta pelos princípios da reforma de 1995, é pertinente observar que a reforma do setor público no Brasil, por si só, mostra-se um processo lento, delicado e complexo, o que faz com que a maior parte da população no país não tenha percebido, ainda, o "sentido da trajetória que vem sendo feita, razão pela qual manifeste desconforto com os poucos resultados obtidos até aqui." (JURUÁ, 2005, p. 14)

Diniz (1996) já havia observado que, a partir de meados dos anos 90, na era do governo Fernando Henrique Cardoso, a reforma de Estado Brasileiro revelou-se incapaz de realizar a ruptura preconizada por seus idealizadores. A reforma "ficou muito aquém das metas estabelecidas e mostrou-se inócua para atacar, em sua complexidade, os problemas responsáveis pela crônica ineficácia da ação estatal". (DINIZ, 1996)

Por sua vez, Souza (1999, p. 201) observa que, apesar da reforma ter enfatizado a descentralização de Estado e municípios, ela não considerou as complexidades regionais envolvidas na sua implementação.

O próprio Bresser Pereira, considerado mentor desta reforma, admite ter ocorrido no processo, algumas falhas de implementação, contudo defende argumentando que, "uma reforma desse tipo leva 30 a 40 anos para poder ser julgada relativamente completa." (BRESSER PEREIRA, 2010, p. 174)

É ainda pertinente observar que as três formas de administração no Brasil, patrimonialista, burocrática e gerencial, sucederam-se no tempo, mas nenhuma delas foi totalmente abandonada.

De uma forma geral, os debates sobre os programas da reforma do Estado trazem, inevitavelmente à tona, discussões sobre a ação e papel informacional do Estado no mundo contemporâneo e suas implicações na relação com os diversos atores da sociedade centrada no paradigma técnico e económico das TIC.

Orientados por esse princípio, e porque muito interessará para a compreensão do tema da presente tese, propõe-se à seguir, abordar o Estado que passa a informacional ao ter na informação o elemento fundamental de controle sobre a sociedade.

2.3 Estado Informacional

A questão da informação como elemento básico para o controle já tinha sido abordada por Weber (1974), para quem a burocracia se apresenta como um poder derivado da concentração da informação. O autor entende que

toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seu conhecimento e intenções. A administração burocrática tende sempre a ser uma administração de 'sessões secretas': na medida em que pode, oculta seu conhecimento e ação da crítica. (WEBER, 1974, p. 269-270)

É sobre esse processo de disponibilização da informação para o cidadão que, a seguir, nos propomos discutir o papel do Estado, focalizando nossa discussão na distinção entre o Estado informacional e o Estado com características burocráticas.

Braman (2006) refere que no âmbito das mudanças verificadas, o Estado foi sempre quem, de forma deliberada, explícita e consciente, controlou a criação da informação, seu pensamento, fluxos e uso para o exercício do poder sobre os cidadãos.

Com vista a compreendermos os desdobramentos desse exercício de poder do Estado sobre a sociedade civil, Benites (2004), com base na definição de Foucault sobre o conceito de poder²⁵, sugere ser necessário primeiro, analisar as relações de poder entre os indivíduos ou grupos e não, o poder em si. Segundo o autor, as relações de poder são organizadas por um governo como tática para “produzir um processo de estatização baseado em mecanismos individualizantes e de totalização” (BENITES, 2004, p. 281). De um lado, o poder individualizante, “moldava individualmente cada membro da população”, e de outro, a totalização “transformava aqueles sobre os quais exercia sua força em um corpo único (a população)” (p. 291). Este seria um fenômeno que o Estado ocidental vive desde o século XVIII e que, ao contrário da estatização da sociedade, observa-se uma “governamentalização do Estado.” (BENITES, 2004, p. 290)

Entretanto, Nharreluga (2006) considera que a lógica usada por Benites é esclarecedora do trabalho burocrático como um dispositivo de segurança estratégico no “governo” da população e de subjetivação na produção do sujeito. Fica claro que, “entre as correlações de força existentes no espaço da burocracia, o exercício do ‘governo de si’ é condição para o exercício do ‘governo dos outros’.” (BENITES, 2004, p. 290)

Bourdieu (1997) já havia constatado que o Estado, ao agir dessa maneira, pretende reconhecer “o processo de concentração de diferentes espécies de capital que conduzem à constituição de um campo burocrático capaz de controlar os outros”. (BOUDIEU, 1997, p. 55)

Esse mecanismo de controle é traduzido na visibilidade social do Estado onde o cidadão se configura como um ser “instrumentalizado” para exercer o acesso à informação governamental.

Vale lembrar que o acesso à informação governamental em Estados democráticos começa a verificar-se, segundo Jardim (1998), a partir dos anos

²⁵ O poder para Foucault é “uma relação social e por isto constituído historicamente representando a ação sobre a ação numa abordagem construtivista, nominal”. (AUN, 2001, p. 185)

1970, onde noções como “transparência administrativa e direito à informação” (p. 44) constituem palavras de ordem.

A noção de transparência administrativa, como um dos requisitos de controle da sociedade civil sobre o Estado suscita diversas interpretações quando é discutida no contexto das relações entre a sociedade civil e o Estado.

Desse modo, julgamos que a noção de transparência administrativa cabe na reflexão teórica do tema da presente pesquisa na medida em que ela remete, necessariamente, para a discussão das políticas públicas, das quais o governo eletrônico é um dos principais desdobramentos. Estamos a pensar, por exemplo, na interação do usuário como poder público, na solicitação ou acompanhamento de serviços através das TIC que podem aproximar e tornar transparente a relação usuário e poder político.

Entretanto, segundo Jardim (1998), quando se pensa em transparência remete-se a noção de opacidade. E mais,

obriga-nos a visualizar as diversas matizes entre estes dois pólos. Opacidade e transparência não se inserem numa simples relação de exclusão: há graus entre ambas. A riqueza teórica destas noções convida-nos a que nos desviemos da aparente facilidade com que tendem a ser mapeadas estas zonas de luz e sombra. Tal ocorre frequentemente em detrimento das gradações existentes entre a opacidade e a transparência. (JARDIM, 1998, p. 46).

Este autor tenta procurar os fatores da opacidade na diferenciação entre o corpo de profissionais da política e o corpo de profissionais da administração, situando-os em dois planos:

O **político**: na preservação da significativa autonomia que adquirem na gestão dos assuntos públicos, os eleitos não têm interesse em deixar transparecer informações que poderiam não somente reduzir sua margem de ação, mas também ser exploradas pelos seus adversários;

O **administrativo**: a opacidade seria resultado, de um lado, da frágil familiaridade dos cidadãos com a estrutura burocrática e, do outro, do temor de a transparência reduzir as possibilidades de manobras do corpo administrativo junto ao cidadão e aos grupos de interesse. (JARDIM, 1998, p. 51)²⁶

²⁶ Grifo nosso.

A noção de transparência, cuja abordagem acurada retomaremos no 4º capítulo, apresenta diversas facetas. Jardim (1998) identifica algumas dessas facetas:

1. O direito de saber: dado que, por princípio, a Administração atua em função do interesse geral, os cidadãos têm o direito de saber o que sucede no interior desta;
2. O direito de controle: deve-se saber, mas também utilizar este direito para controlar, verificar a legalidade e a oportunidade das decisões administrativas e apreciar como se utilizam os fundos públicos;
3. O direito do cidadão de ser ator e não mero espectador da vida administrativa: “o direito de ser não um administrado, mas um usuário ou cliente da administração. (JARDIM, 1998, p. 55)

Em suma, pode-se perceber que a noção de transparência em Jardim (1998) expressa o direito dos cidadãos à informação e o dever do Estado de informar. E a idéia de opacidade, ao contrário, reflete a ausência ou a insuficiência - em diferentes níveis - de interação informacional entre Estado e sociedade. Quer dizer, a noção de transparência refere-se à visibilidade, à publicidade das ações estatais por meio da divulgação de informações pela administração pública. Já a opacidade caracteriza-se pela invisibilidade e pelo segredo oriundos da falta de divulgação ou da divulgação insuficiente de informações relativas aos atos oficiais.

O termo direito à informação tem a sua primeira formulação mais precisa na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948. Nela, o direito à informação está contemplado no art. 19, nos seguintes termos:

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão. (LAFER *apud* FONSECA, 1996).

O direito à informação permeia entre o direito civil e político, como se pode perceber no seguinte trecho:

A liberdade de opinião é formada tanto pela possibilidade de expressar uma opinião em público sem sofrer sanções por isso, quanto pela possibilidade de se formar uma opinião autônoma sobre qualquer assunto, o que pressupõe que se tenha acesso a todas informações relevantes a respeito daquele assunto. Assim, o conhecimento sobre o Estado e a esfera pública também é uma condição para que os indivíduos e os grupos posicionem-se em igualdade de condições na disputa pelos recursos escassos, desde meios políticos para influenciar na constituição do governo, até o acesso aos serviços

sociais e parcelas da riqueza nacional. Nesta medida, o direito à informação é um direito 'político' por excelência. (JARDIM, 1998, p. 76)

Um dos países precursores na legislação sobre o direito à informação foi a Suécia, ao estabelecer uma Lei de Liberdade de Imprensa em 1766 na qual se previa o direito de acesso a documentos governamentais.

A reflexão teórica sobre o Estado como campo informacional dentro da perspectiva da área de informação encontra densidade teórica no âmbito do estudo de Jardim (1999). Trata-se de uma abordagem que resgata para a área da informação a dimensão do Estado como um “campo e um processo estratégicos”, sem poder próprio, em que se “entrecruzam núcleos e redes de poder”, cuja informação se constitui numa base para o exercício dessas estratégias de poder. Na verdade, o Estado como campo informacional constitui uma construção (e não conceito) feita a partir de uma reformulação teórica dos estudos de Bourdieu (1996):

[...] muito cedo os poderes públicos realizam pesquisas a respeito da situação dos recursos (por exemplo, desde 1194, a 'avaliação dos sargentos', enumeração dos carros e dos homens armados que 83 aldeias e abadias reais deveriam fornecer quando o rei reunisse seu exército; em 1221, um embrião de orçamento, um rol de receitas e despesas). O Estado concentra a informação, que analisa e redistribui. Realiza, sobretudo, uma *unificação teórica*. Situando-se do ponto de vista do Todo, da sociedade em seu conjunto, ele é o responsável por todas as operações de *totalização*, especialmente pelo recenseamento e pela *estatística* ou pela contabilidade nacional, pela *objetivação*, por meio da cartografia, representação unitária, do alto, do espaço, ou simplesmente por meio da escrita, instrumento de acumulação de conhecimento (por exemplo, com os arquivos) e de *codificação* como unificação cognitiva que implica a centralização e a monopolização em proveito dos amanuenses ou dos letrados. (BOURDIEU, 1996, p. 105)

Conforme Jardim (1999), a teoria do Estado em Bourdieu refere que “o real é relacional” o que, segundo ele, sugere que

o Estado constitui um campo, ou seja, um conjunto de relações sociais que funciona segundo sua lógica interna, composto por instituições ou indivíduos a competir pelo mesmo objetivo sendo que para alcançar o domínio num dado campo envolve o acúmulo máximo de capital simbólico. (BOURDIEU, 1996, p. 44)

Bourdieu parte da dúvida para questionar os pressupostos e as pré-construções do Estado e o próprio pensamento sobre ele e propõe um modelo de emergência do Estado como pressuposto para desnaturalizá-lo. No pensamento de Bourdieu, o Estado concentra diferentes tipos de capital que

leva à emergência de um capital específico, propriamente estatal sendo que a construção do Estado é proporcional à construção do campo do poder.

O capital informacional neste contexto configura-se, tanto no aspecto inerente à constituição do capital simbólico, quanto na dinâmica inerente aos mecanismos de estoque, de fluxo e de uso da informação em ambiente e contexto estatais e individuais. Por outro lado, segundo Cocco (2003, p. 28), o consumo não é mais destrutivo, mas sim produtivo, numa dinâmica de interação em que os usuários consumidores se transformam em usuários produtores na aplicação do seu capital cognitivo.

Esse aspecto mostra-se fundamental na medida em que, como se buscará demonstrar no capítulo da análise dos dados, a inovação não deve depender apenas do aparato tecnológico, deve depender, acima de tudo, de interações entre os sujeitos. (COCCO, 2003, p. 10)

Entretanto, para Bourdieu (1996), o capital simbólico tem sido ignorado, mesmo sendo fundamental, na medida em que, se não é condição, pelo menos acompanha o poder. A partir dessa perspectiva, Bourdieu destaca o caráter do capital informacional como constitutivo do Estado, nos seguintes termos:

O Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico (...), [sendo] a concentração de diferentes tipos de capital (...) o capital propriamente estatal, que permite ao Estado exercer um poder sobre os diversos campos e sobre os diferentes tipos específicos de capital. (BOURDIEU, 1996, p. 99)

A partir da relação entre informação e Estado, a administração pública, assim como o aparelho estatal, passam a ser uma das maiores e mais importantes fontes do processo de transferência da informação, que inicia com a produção, passando pela estocagem e disseminação em seus diferentes ambientes e contextos institucionais. E essa característica reflete-se no âmbito dos diferentes programas estatais, onde a informação aparece, sempre, como instrumento de controle e o exercício do poder.

Nharreluga (2006) recorre a Giddens (2001) para, com ele, corroborar a existência da perspectiva histórica entre Estado e informação, destacando, por

parte do Estado, no processo de produção, armazenamento e controle da informação, o exercício de poder para fins administrativos. E, no Estado-Nação, “[...] com seu peculiar alto grau de unidade administrativa, isso ocorre em um nível muito mais elevado.” (GIDDENS, 2001, p. 199)

Esse nível é o que revela um novo momento de construção e ampliação da esfera pública que depende, segundo Giddens, da informação publicitada. De uma forma geral, a informação referenciada neste autor é essencialmente a informação governamental. É sobre esse tipo de informação que a presente pesquisa se propõe a abordar e que se manifesta através de políticas públicas de informação das quais o governo eletrônico faz parte. O uso adequado dessas políticas refletirá o grau de relação entre governo e sociedade.

Chegados a esta parte e para terminar este capítulo é possível determinar o seu conceito norteador no âmbito do tema da presente tese. Trata-se do conceito de Estado informacional na perspectiva de armazenamento, controle e disseminação da informação para uso social. Essa atuação do Estado é um exercício de poder sobre a sociedade e manifesta-se através de políticas públicas de informação. É o uso “adequado” dessas políticas que refletirá o grau de relação entre governo e sociedade.

(...) o mais importante das políticas de informação é que elas podem vir a minimizar barreiras, se proporcionarem o bom uso da informação ou penalizar as sociedades, se houver mau uso ou um mau emprego da informação. Assim, é muito importante a seleção de conteúdos socioculturais que garantam qualidade da informação e não apenas a quantidade. (HILL, 1995)

CAPÍTULO 3

Políticas de Informação

No capítulo anterior descrevemos as dimensões da relação Estado/ sociedade civil no âmbito da reforma do Estado. Neste capítulo buscaremos entender como é que se manifesta essa relação através de políticas de informação. Nesse sentido iniciaremos por analisar o conceito de políticas públicas e seus desdobramentos, que nos fornecerão subsídios para as especificidades das políticas de informação.

3.1 Políticas Públicas: origem e definição

O termo políticas públicas é relativamente recente. Enquanto área institucionalizada de conhecimento, aponta-se o ano de 1950, nos EUA, como data e local em que as políticas públicas passaram a ser objeto de estudo, sob o rótulo de *policy science*,

rompendo as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais nas teorias explicativas sobre o papel do Estado e suas instituições, do que na produção dos governos²⁷. (SOUZA, 2011, p. 22)

Nos EUA, a área surge no circuito acadêmico sob a perspectiva da não relação com as bases teóricas sobre o papel do Estado, indo direto para os estudos sobre a ação dos governos, o que permitiu concebê-las como, “aquilo que o governo faz ou deixa de fazer seja passível de i) ser formulado cientificamente e ii) analisado por pesquisadores independentes”. (SOUZA, 2011, p. 22)

²⁷ Neste continente, a análise de políticas públicas ganhou impulso apenas 20 anos depois que nos EUA, concretamente, a partir de 1970, com a ascensão da socialdemocracia. (GRISA, 2010, p. 3)

Souza (2011, p. 23), aponta como fundadores de políticas públicas, H. D. Laswell²⁸, H. Simon²⁹, C. Lindblom³⁰ e D. Easton³¹; cada um deles oferecendo uma conceituação diferente do termo. Contudo, todos os conceitos se relacionam com o lexema 'política' que possui em comum, com políticas públicas, o caráter polissêmico dos seus conceitos.

Assim, podem-se identificar três dimensões para identificar as nuances do tema políticas públicas: i) *polity*, para denominar as instituições políticas e para diferenciar o mundo da política do da sociedade civil; ii) *politics*, para os processos da atividade política, frequentemente de caráter conflituoso, nomeadamente, a disputa por cargos políticos e debates partidários; iii) *policy*, para os conteúdos concretos da política, isto é, a configuração dos programas políticos, aos processos que elaboram e implementam programas e projetos públicos. (MULLER; SUREL, 2004, p. 13). Em suma, políticas públicas (*policies*) são “outputs, resultantes de atividades políticas (*politics*). Compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”. (RUA, 1997, p. 2)

Apesar da polissemia em torno do conceito, é pertinente observar que as três dimensões acima apresentadas influenciam-se numa dinâmica de conflitos de

²⁸ “Laswell (1936) introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo;

²⁹ Simon (1957), introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como, informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisões, auto-interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios;

³⁰ Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse;

³¹ Easton (1965) contribui para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos”. SOUZA, 2006, p. 24)

opiniões, de interesses, de valores, mas também, de consensos sociais. Recorde-se que a principal característica das sociedades modernas é a diferenciação social. Essa diferenciação não se restringe apenas à idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, entre outras, mas também, a ideias, valores, interesses e aspirações. E, dentro de limites administráveis, esses conflitos mostram-se necessários para que a sociedade possa progredir. (RUA, 1997)

Nesse sentido, é necessário distinguir a diferença entre política pública e decisão política. Rua (1997) considera que uma política pública, geralmente, “envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas”. Já, uma decisão política corresponde a

uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. (RUA, 1997, p. 3)

Numa outra dimensão de análise sobre o assunto, citemos o trabalho de Aun (2001), que, ao abordar o conceito de políticas de informação³² e suas abrangências, baseia-se nos estudos de autores como Garcia (1980), Braman (1996), Rowlands (1997) e Browne (1997), para estabelecer a diferença entre os conceitos de Política e Plano que poderão ajudar na compreensão de políticas públicas e, conseqüentemente, na compreensão de políticas de informação. E a partir da compreensão deste conceito, abrir-se-á o campo para a análise do processo de construção da política de governo eletrônico, como seu subdomínio.

Assim, Plano traduz-se no programa de atividades com um horizonte temporal mais curto, em virtude de estar ligado diretamente aos aspetos operacionais. Esse programa estabelece as linhas de ação daqueles que

não precisam ser legitimados legalmente, não implicando a obrigatoriedade da participação dos poderes legislativo e executivo. Como o Plano, são ligados a grupos de agentes sociais ou organizacionais específicos, corporativos e sua implementação não exige, como as políticas, consultas públicas³³. (AUN, 2001, p. 73)

³² Conceito a ser tratado mais adiante.

³³ Grifo nosso.

Já políticas são muito mais complexas; configuram uma explicitação através de leis, documentos ou decretos aprovados pelo governo em exercício, como forma de intervenção de sua administração, apresentando-se, nesse sentido, com uma temporalidade de longo prazo. (MOORE, 1997)

Aun (2001) encontra em Aristóteles uma definição precisa e clara de política, considerando-a como “a arte e a maneira de conduzir os trabalhos públicos, de reger as relações entre os indivíduos e os grupos ou, dito de outra forma, a arte de governar.” (AUN, 2001, p. 61)

Browne (1997) identifica seis sentidos para a palavra política: i) Política como teoria ou modelo, que envolve o uso de suposições sobre o que os governos podem fazer e esperam conseguir e, quais serão as conseqüências dessas ações. Pressupõe, portanto, um modelo de causa/consequência; ii) Política como uma expressão de propósito ou estado desejado das coisas. Uso de política que concentra mais na retórica e manifesto de intenções; iii) Política como um campo de atividade. Aqui as atividades governamentais são feitas em diferentes esferas públicas, como política exterior e política econômica; iv) Política como decisões do governo. As decisões do governo podem ser descritas como política e podem ou não ser consagradas; v) Política como propostas específicas. Afirmativas sobre atividades e direções que grupos de interesse gostariam de ver o governo seguir; vi) Política como processo. Aqui há uma tentativa de olhar a política como um processo. Visão dominante na literatura política. (BROWNE, 1997, p. 268- 269)

Torres (2004) constata a presença dos regimes políticos³⁴ na formulação de uma política pública numa relação que influencia a forma de governar. Quer dizer, as políticas públicas modificam o regime político, o que supõe uma relação dialética entre ambos. A partir do momento em que os regimes políticos determinam as formas de governo e os modos de governar, a estruturação das políticas públicas também se determina:

1. pela maneira particular como os governantes dispõem os recursos institucionais e as práticas culturais de governo para obter os resultados desejados;

³⁴ Regime político no sentido de conjunto de instituições políticas por meio das quais um Estado se organiza de maneira a exercer o seu poder sobre a sociedade.

2. pela luta entre as distintas forças de poder para impor desde o governo (ou contra ele) um determinado projeto de direção política e um projeto de direção ideológica ao Estado e a sociedade;
3. pelo grau em que a distribuição do poder estatal se distorce em poder burocrático que emerge para interferir (ou potencializar) a consecução dos objetivos de governo;
4. pelo tipo de **instâncias e mecanismos comunicacionais** que regem as relações entre governante e governados; e
5. pelo grau em que as relações intergovernamentais se constituem ou não em uma correia de transmissão das ações e decisões de governantes e governados na consecução de um projeto de governo. (TORRES, 2004, p. 16, tradução nossa).³⁵

Esta abordagem de Torres (2004) evidencia o papel da mediação informacional na construção de uma política pública, na medida em que sugere a sua publicização perante a sociedade.

Historicamente, o conceito e a aplicação de políticas públicas evoluiu da visão platônica para a concepção pós-*New Deal*³⁶. A visão platônica advoga que, “as políticas deveriam prover os meios para que as esferas - pública e privada - pudessem ser balanceadas”, e a perspectiva pós-*New Deal* que, “o papel do Estado deveria se restringir à gestão da res pública”. (MARCIANO, 2006, p. 41)

Assim, podemos entender políticas públicas como consequência do debate sobre determinada problemática entre Estado e sociedade. Essas políticas têm caráter público, sendo “possuidoras de autoridade soberana do poder do Estado, implicando [...] procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflitos. (RUA e CARVALHO, 1998, p. 1)

Após as concepções anteriores, os conceitos sobre políticas públicas sofreram influência dos ideais liberais.

³⁵ Grifo nosso.

³⁶ O *New Deal* (cuja tradução literal em português seria "novo acordo" ou "novo trato"), foi o nome dado à uma série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana e assistir aos prejudicados pela Grande Depressão. O nome dessa série de programas foi inspirado no Square Deal, nome dado pelo anterior Presidente Theodore Roosevelt a sua política econômica. Como resultado do New Deal foram criadas, nos Estados Unidos, dezenas de agências federais (equivalentes às autarquias, no direito administrativo brasileiro), as quais receberam o apelido irônico de *alphabet agencies* (agências alfabéticas), devido à profusão das siglas com que eram designadas: CCC (Civilian Conservation Corps), TVA (Tennessee Valley Authority), AAA (Agricultural Adjustment Administration), PWA (Public Works Administration), FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation), SEC (Securities and Exchange Commission), CWA (Civil Works Administration), SSB (Social Security Board), WPA (Works Progress Administration), NLRB (National Labor Relations Board).

O mercado voltaria a ditar os caminhos da sociedade, por meio dos princípios de gestão equilibrados por conceitos monetários e de propriedade, até chegar aos tempos atuais, onde se vê, em muitos casos, uma franca incapacidade dos poderes públicos no provimento de serviços essenciais e, em outros, a presença do Estado sendo provida por meio de mecanismos digitais característicos da Sociedade da Informação. Neste contexto, as políticas públicas representam as meta-escolhas, ou seja, as escolhas realizadas em qualquer que seja a esfera da intervenção da autoridade pública. (MARCIANO, 2006, p. 41)

Souza (2006) sintetiza as várias definições de políticas públicas e concebe o termo como um “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).” (SOUZA, 2011, p. 26)

De uma maneira geral, a formulação de políticas públicas é uma oportunidade em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão impacto sobre a sociedade. Para isso, o processo de elaboração de políticas públicas deve obedecer necessariamente três fases principais que se articulam num ciclo realimentar: Formulação, Implementação e Avaliação.

Na primeira fase, a política é concebida no âmbito de um processo de escolha pelos “tomadores de decisão”. Depois de formulada, inicia-se o posicionamento dos diferentes atores responsáveis pela fase de implementação. Nesse processo, as disputas e adequações políticas acontecem em diferentes demonstrações de poder a nível político e econômico.

Depois de implementada, a política transita para a fase da avaliação onde são comparados os resultados e impactos. De acordo com Dagnino et al. (2002), é a avaliação que aponta, tanto as direções de mudança, como as ações a serem implementadas posteriormente, tendo em vista aproximar o sistema ao cenário desejado. Quando a avaliação indica que uma política pública atingiu satisfatoriamente o seu objetivo, um ciclo se fecha.

Frey (2000, p. 228) alerta, no entanto, que, caso o processo de avaliação demonstre que os propósitos de uma ação não foram atingidos, ou que ela

produziu efeitos não desejados, pode-se dar início a um novo ciclo de políticas públicas.

Ainda relacionado com a fase de implementação, Rua (1997, p. 7) denuncia a marginalização que esta fase é sujeita nos estudos sobre políticas públicas, notadamente desde a década de 1970. Segundo a autora, é na implementação que as ações, para explicitar uma política, saem do papel e funcionam efetivamente. A implementação deve ser entendida, nesse sentido, como um processo, e não como produto final do plano. Ela necessita de ser acompanhada para que seja possível identificar as razões de “muitas coisas darem certo e muitas outras darem errado”, entre o momento da formulação e do seu resultado concreto.

Nesse sentido, a autora propõe algumas pré-condições necessárias para que haja uma implementação perfeita, com destaque para as seguintes:

- As circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;
- O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
- A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta);
- Esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos;
- Deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância;
- Deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;
- É necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa. (RUA, 1997, p. 9)

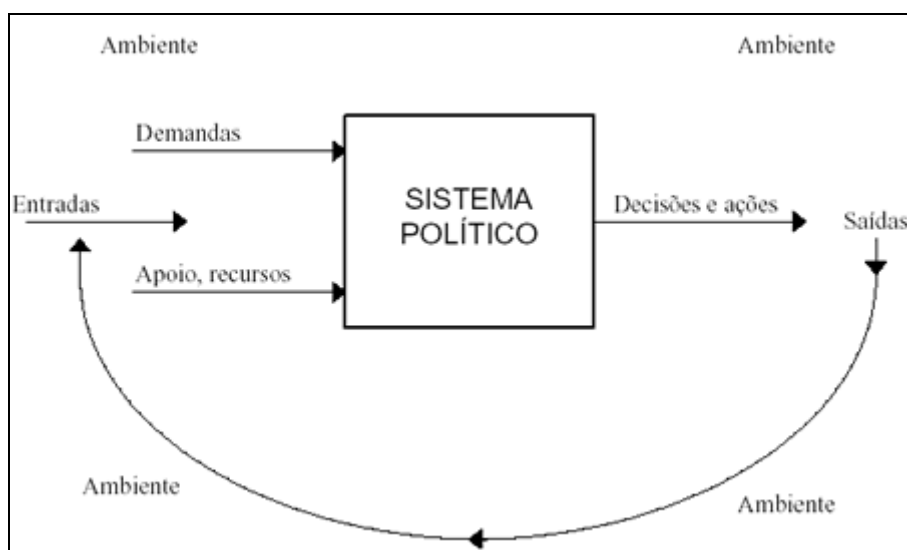
Diante do exposto, e com base em Nharreluga (2006), fica explícito que, na formulação de políticas públicas, cabe ao Estado a tarefa de adotar o melhor modelo que promova uma interação contínua e transparente com a sociedade civil abrindo, por conseguinte, uma perspectiva em que o cidadão deixa de ser apenas passivo no processo para se tornar partícipe desse mesmo processo.

3.1.1 Modelos de Políticas Públicas

Diversos modelos de formulação e análise de políticas públicas têm sido colocados. Na perspectiva do presente trabalho descreveremos o que se nos afigura vir a retratar os casos das políticas de governo eletrônico de Moçambique e do Estado de São Paulo.

No seu trabalho sobre a metodologia de análise de políticas públicas, Dagnino (2002, p. 4) identifica, a partir de Easton³⁷, a influência do 'ambiente externo' para explicar o processo de política pública. Segundo este autor, a atividade política deve ser analisada em termos de um sistema³⁸, abarcando uma série de processos - Fig. 1 -, que devem permanecer em equilíbrio para o sucesso desse mesmo sistema.

Fig. 1: Esquema de Análise de Política segundo EASTON (1965)



Fonte: DAGNINO et al. (2002, p. 4)

A figura esquematiza a vida política como um processo que engloba *inputs* (entradas ou perguntas), que vêm do ambiente/ realidade externo, seja ele, econômico, religioso, político ou cultural. Esses *inputs* transformam-se em decisões políticas - *outputs* (saídas ou respostas), as quais, sobre o ambiente e

³⁷ EASTON, D. **A System Analysis of Political Life**. New York: Wiley, 1965.

EASTON, D. **The political system**. New York: Willey, 1953.

³⁸ Em analogia ao funcionamento do sistema biológico.

caso seja necessário, influenciam seus resultados e efeitos, provocando, desse modo, novas perguntas/ entradas. (DAGNINO et al., 2002, p. 4)

O esquema sugere, igualmente, a necessidade da análise de política- *policy oriented* (política orientada) para enfatizar o objetivo de a transformar para a situação desejada, fato que ocorrerá depois de se operarem as restrições impostas pela realidade existente. Ou seja, o ambiente define, a priori, as transformações a serem implementadas durante o processo.

Nos países em desenvolvimento a questão do ambiente/realidade, na elaboração de políticas públicas, afigura-se particularmente pertinente na medida em que, a gênese do instrumento analítico-conceitual das políticas públicas foi elaborada nos países industrializados e, portanto, ajustado às particularidades das democracias mais consolidadas do Ocidente. Ou seja, as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento

não podem ser tratadas apenas como fatores específicos de 'polity' e 'politics', mas que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento. (FREY, 2000, p. 5-6)

Dagnino et al. (2002, p. 11) lembram, entretanto, que o sucesso da ocorrência do processo de políticas públicas implica, por um lado, a existência de analistas das políticas que teriam a função de “indagar acerca de algumas das grandes questões relacionadas à função do Estado na sociedade contemporânea e à distribuição de poder entre diferentes grupos sociais”. Para isso, esses analistas devem se situar fora do dia-a-dia da política (*politics*), para conseguirem explorar os três níveis de relações políticas que são os seguintes: i) nível do funcionamento da estrutura administrativa (institucional); ii) nível do processo de decisão; e, iii) nível das relações entre Estado e sociedade. (DAGNINO, 2002, p. 11)

Jardim, Nharreluga e Silva (2009) consideram que, sendo um conjunto de decisões, a política pública é concebida, formulada e implementada a partir de diversos atores sociais que se relacionam e se influenciam mutuamente num ambiente de conflitos e consensos. E que a sua promoção, para longo prazo,

tem implicações na mudança do comportamento dos principais atores intervenientes, designadamente, políticos, e também, tem implicações nos novos arranjos institucionais nas atitudes de governo.

Outros modelos de políticas públicas podem ser identificados em Souza (2011), para quem, independentemente do modelo a adotar, o sucesso das políticas públicas depende da integração de quatro elementos principais que o compõem: a política pública, a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas. Os referidos modelos apresentados pela autora são:

- . O ciclo da política pública que encara “a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado;
- . O modelo *garban can*, preconiza que as “escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma 'lata de lixo'. Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam de leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento”;
- . Coalizão de defesa. Este modelo discorda com os dois anteriores. “A política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política”;
- . Arenas sociais que “vê a política como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas”;
- . Modelo de equilíbrio interrompido. “A política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores”;
- . Modelos influenciados pelo novo gerencialismo público. A partir dessa influencia, “novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca de eficiência. Assim, a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições em independência política. (SOUZA, 2006, p. 30-34)

De uma maneira geral, para Souza (2006), as políticas públicas:

- permitem distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- envolvem vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- são abrangentes e não se limitam a leis e regras;
- são uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- embora tenham impactos no curto prazo, são políticas de longo prazo;
- envolvem processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implicam também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 36-37)

Os elementos acima apresentados evidenciam a abrangência que as políticas públicas podem atingir nas diferentes dimensões de organização de Estado. No campo informacional, a operacionalização das dimensões que compõem o conceito de políticas públicas deve ser correlacionada com a informação como um dos recursos que o Estado dispõe nas ações de relacionamento com a sociedade. A expectativa dessa correlação é que daí se possam buscar as principais bases teóricas inerentes à abordagem de políticas públicas de informação e, do mesmo modo, a discussão desse conceito, possa fornecer subsídios para a análise da política de governo eletrônico, como seu subdomínio. Porém, antes disso, mostra-se pertinente apresentar algumas considerações sobre o conceito de informação - como elemento que compõe a noção de política de informação -, relacionando-o com as características gerais de políticas públicas, das quais, junto com informação, decorre a noção de políticas de informação.

3.2 A Opacidade do Conceito de Informação como Objeto da Política de Informação

Definir informação não é tarefa fácil, devido à falta de clareza que, por sua vez, tem um grande impacto na formulação e implementação de políticas de informação. (AUN, 2001). Mesmo diante da impossibilidade de acomodar diferentes conceitos do termo -, impossibilidade essa causada pela existência de noções correlatas como tecnologia de informação, política de comunicação e informação, infraestrutura de informação, entre outros -, Braman (1989) cita uma pesquisa³⁹, cujo objetivo era identificar os diversos significados de informação, pesquisa essa que revelou terem sido encontradas mais de cem definições. Aun (2001) considera, no entanto, que a solução para essa polissemia do termo, derivada da mistura de campos naturalmente distintos, passa pela precisão de um conceito informacional orientador que, por sua vez, é dependente do contexto a ser analisado.

Buckland (1995) faz saber que o conceito de informação baseia-se na compreensão de que ela só se concretiza na relação entre informante e

³⁹ PLOMAN, Edward W. **International Law governing communications and information**. Greenwood: Westport, CT, 1982

informado e visa reduzir *incertezas e ignorâncias*. Desse modo, o autor concebe informação em três perspectivas. A primeira é a que visualiza a informação como coisa, no sentido de lhe ser atribuída ao objeto, ou seja, contida em documentos, dados, peças, *bytes* e outros. Ela pode também ser considerada como objetos que têm o poder de informar, dar conhecimento ou comunicar. Aqui, o atributo material da informação é a centralidade do conceito. A segunda concepção de informação para Buckland (1995) é a que preconiza entendê-la como processo comunicacional, na medida em que ela gera mudanças na pessoa informada.

E por fim, a terceira concepção de informação de Buckland (1995), é concebê-la como conhecimento. Esta perspectiva denota a informação como processo, ou seja, é a partir da informação como processo comunicacional que o receptor compreende e gera conhecimento, a partir da informação comunicada. Para Ribeiro e Andrade (2004), o conceito de informação como conhecimento caracteriza de forma evidente a natureza da informação que, ao cumprir sua finalidade de reduzir incertezas, provoca, ao mesmo tempo, novas incertezas. (RIBEIRO; ANDRADE, 2004, p. 4)

Diferentemente das tipologias do conceito de informação propostas tanto por Buckland (1995), como por outros autores, face à imprecisão de seu conceito, Braman (2006), em “Mudança de Estado: Informação, Política e Poder”⁴⁰, apresenta um conjunto de definições de informação que considera serem importantes na formulação de políticas de informação ou na sua análise. Trata-se da informação como recurso; como *commodity* ou mercadoria; como percepção; e como uma força constitutiva da *sociedade*.

- Informação como Recurso

Do ponto de vista conceitual, uma informação é considerada recurso quando uma entidade, pessoa, organização ou comunidade precisa utilizá-la. Nesse sentido, segundo Braman (1989) a informação não tem relação com o conhecimento e, tanto ela, como seus produtores, processadores e usuários

⁴⁰ Change of State: Information, Policy, and Power.

são vistos como entidades isoladas, sem conexão no corpo do conhecimento ou informação que flui de forma organizada, porém fragmentada. Ela funciona, assim, como um *input* para uma decisão, processo produtivo ou atividade burocrática. Braman (1989) considera que os autores que adotam a definição de informação como recurso tendem, igualmente, a adotar a definição de “informação como mercadoria.” (BRAMAN, 2006, p. 13)

Cronin (1990) faz saber que as informações são recursos porque: (i) possuem valor que as permitem produtividade e competitividade; (ii) custam dinheiro para o processo de coleta, guarda, produção e disseminação; (iii) são controláveis, pois podem ser computadas e gerenciadas.

A definição de informação como recursos aparece na literatura da CI que aborda a informação nas organizações como elemento importante no processo de formulação de políticas⁴¹ tanto para economistas, como para gestores de políticas públicas, na medida em que, a partir dela, é possível construir cenários e, até mesmo, análises econômicas que funcionam como aporte ao processo decisório dessas políticas.

- Informação como Percepção

A noção de informação como percepção de padrão amplia o conceito de informação e refere-se à situação em que o modelo e o contexto variam entre pessoas e por isso a informação é relativa - entretanto útil, por reduzir incertezas (SARACEVIC, 1996) -; surge como um fenômeno intangível e subjetivo, não tem passado e futuro, é afetada por motivos ambientais e causais e produz impactos. (BRAMAN, 2006, p. 15)

⁴¹ Policy-making.

- Informação como Mercadoria

A visão de informação como *commodity* ou mercadoria refere-se ao valor agregado à noção de informação na perspectiva de serviço comercializável, envolvendo compradores, vendedores e toda a estrutura necessária para a produção e distribuição em um mercado, de acordo com o sentido clássico da economia. Braman (2006) considera ser esta a definição mais presente nas proposições de regulação e normatização de fluxo de informação nas políticas de informação. Além de ser provida por recursos tecnológicos - sobretudo pela Internet -, é o tipo de informação que mais se prolifera pelo mundo, ampliando sua penetração e seu poder de dominação. (BRAMAN, 2006, p. 14)

Araújo (1998), aponta Lyottard (1990) como um dos vários autores que abordam esse tema considerando que, no contexto pós-moderno, a informação é um elemento que apresenta uma dupla significação, pois, de um lado mediatiza os processos de apreensão da realidade e as próprias relações sociais, mas por outro lado, é um elemento que adquire características de mercadoria, pois se torna indispensável para a força produtiva.

Assim, a informação fica submetida às leis de mercado e ganha valor de troca. Ela se transforma em informação-mercadoria. Nesse contexto, ocorre também o que o autor chama de “decomposição dos grandes relatos”, ou seja, “os antigos pólos de atração formados pelos Estados-nações, os partidos políticos, as instituições, as profissões e as tradições perdem o seu atrativo” (ARAÚJO, 1998, p. 28). O indivíduo parece estar só, pois se encontra privado de um significado que o possa unir historicamente a outros indivíduos. A autora esclarece ainda que, “tal indivíduo não está isolado, mas sim preso numa tessitura de relações mais complexas e móveis como “os nódulos dos circuitos da comunicação.” (Idem.)

Laia (2009) apresenta críticas em relação a essa visão de informação, argumentando que,

grande parte das críticas a esse tipo de visão fundamenta-se no tratamento da informação apenas numa lógica mercadológica. A informação não precisa necessariamente de um valor de mercado.

Ela pode, por exemplo, ser trocada como um presente para fortalecer vínculos sociais, assim como um direito que fortalece aspectos de cidadania. (LAIA, 2009, p. 77)

Mais adiante, em Rowlands (1996, 1998) e Rowlands et al. (2002) veremos a razão dessa crítica, numa explanação baseada na dimensão da informação como bem público, como força constitutiva da sociedade.

- Informação como Força Constitutiva da Sociedade

Como força constitutiva da sociedade a informação tem poder em si mesma, e tem papel ativo como um agente que molda o contexto. Dessa forma, a informação não somente é afetada pelo ambiente⁴², como também o modela e o transforma. Ela não está apenas inserida numa estrutura social, ela a cria ou recria.

De acordo com Braman (2006, p. 19), as definições que tratam a informação como uma força constitutiva da sociedade devem ser vistas como o topo de uma hierarquia de conceitos. Isso porque compreendem todo o escopo dos fenômenos nos quais a informação está envolvida, pode ser aplicada a qualquer estrutura social e atribui um papel fundamental a informação como elemento que constrói a realidade em que um conjunto de atores está envolvido.

A autora acrescenta que, qualquer processo decisório ou de construção de políticas é formado por diversos estágios e, provavelmente, utiliza definições diferentes para informação. Não havendo campo para expressões como, *certo* ou *errado*, mas sim, o *mais apropriado* para os estágios de construção de políticas. A informação, como força constitutiva da sociedade, no contexto das políticas públicas, deve formar, segundo Braman (1989), o pano de fundo para qualquer outro uso do termo. “Embora a informação tenha muitas faces, seu papel como força constitutiva da sociedade é central no processo de formulação de políticas.” (BRAMAN, 1989, tradução nossa)⁴³.

⁴² Pode-se fazer uma analogia com o que descrevemos sobre a elaboração de políticas públicas onde, na (p. 69), apresentámos a Fig. 1 que mostra a influência do ambiente.

⁴³ Although the information has many faces, its role as the constitutive power of society is central to the process of policy-making. (BRAMAN, 2006)

Carvalho (2006, p. 29) considera que, dos conceitos apresentados por Braman (2006), é a informação como força constitutiva da sociedade que a autora coloca no topo da hierarquia, atribuindo-lhe um poder intrínseco, pois,

pode ser aplicada a uma estrutura social de qualquer grau de articulação e complexidade, e concede um enorme poder de informação na construção da vida social, além do de modelar o contexto. (BRAMAN, 2006, p. 20, tradução nossa)⁴⁴

Carvalho (2009) chega à conclusão de que das diferentes concepções de informação de Braman (2006), a escolha de uma delas para o processo de elaboração de políticas, depende da função que é atribuída a essa concepção. E, nesse âmbito, a concepção de informação como força constitutiva da sociedade “é a que permite incorporar os aspetos das demais definições em todos os níveis da estrutura social.” (CARVALHO, 2009, p. 29). As outras definições, apesar de serem igualmente importantes, não possuem a mesma abrangência da que é veiculada pela perspectiva de força constitutiva da sociedade, senão vejamos:

A concepção de informação como *commodity* tende a priorizar os valores econômicos e suplantam os valores culturais, sociais, religiosos e estéticos. Esta concepção confere vantagem a quem se beneficia dela no campo econômico. A percepção de informação como padrão torna-se difícil de ser utilizada na construção de políticas por possuir forte apelo contextual e intuitivo. No entanto, pode ser útil na identificação de maneiras de melhorar a eficiência das atividades em estágios específicos da cadeia produtiva da informação. (CARVALHO, 2009, p. 29)

Laia (2009), como que mantendo coerência da sua crítica anteriormente apresentada, sobre a atribuição do valor mercadológico à informação, considera que os conceitos que tratam a informação como elemento constitutivo da sociedade são os que mais se aproximam dos propósitos das políticas de informação. Por isso,

em processos de tomada de decisão de interesse coletivo essa definição deveria prevalecer sobre as demais. As decisões e a formatação das políticas de informação, partindo do pressuposto de que a informação é um elemento constitutivo da sociedade, dizem respeito à própria forma como a sociedade está estruturada. (LAIA, 2009, p.80)

⁴⁴ Definitions that treat information as a constitutive force in society are at the top of the definition hierarchy presented here. they apply to the entire range of phenomena and processes in which information is involved; they can be applied to a social structure of any degree of articulation and complexity; and they grant information an enormous power in constructing our social- and ultimately, therefore, material- reality. (BRAMAN, 2006, p. 20)

Concordamos com este autor que, no contexto de políticas de informação onde o e-Gov se apresenta como seu subdomínio, deve-se dar primazia à informação como uma força constitutiva da sociedade, na medida em que se permite criar “novas redes cívicas que democratizam o acesso eletrônico às informações e serviços públicos, além de permitirem a criação de mecanismos deliberativos e consultivos por meio da TIC”. (LAIA, 2009, p. 80). Portanto, será nesta perspectiva que iremos conduzir o tema desta tese.

Browne (1997) analisa o conceito de informação como um dos elementos que compõe a noção de política de informação e apresenta uma dicotomia representada em duas abordagens: *objetiva* e *subjativa*. A primeira concebe a informação como produto ou manifestação “real” ou tangível de um processo cognitivo.

Já a abordagem subjativa aponta que a informação, uma vez que ela existe no cérebro humano, apenas pode ser entendida em termos de seu impacto ou na forma como promove mudanças nas pessoas. Nesse caso, a informação, não tendo existência real em si mesma, “os símbolos e sinais se tornam informação apenas quando são incorporados na estrutura cognitiva, sendo por isso mesmo, o significado construído pelo indivíduo na base de sua experiência”. (NHARRELUGA, 2006, p. 39)

Podemos afirmar que estamos diante de uma dicotomia conceitual conflitante de informação e, portanto, expressa um desafio na constituição do processo de construção da política de governo eletrônico, que pode variar de acordo com o grau de estruturas, mecanismos e canais nele envolvidos⁴⁵, e o contexto político e sócio-cultural que o molda. Essa dicotomia só é resolvida, como vimos anteriormente, com o trabalho de Braman (1989) apontando como solução dos problemas informacionais, as perspectivas de informação como: recurso, mercadoria, percepção e força constitutiva da sociedade.

Montviloff (1990) encara o conceito de informação em diferentes dimensões, privilegiando o seu papel na solução de problemas e como recurso ao

⁴⁵ Canais esses que contribuem para a compreensão da Política de Informação através do Regime de Informação, cuja abordagem retomaremos nas próximas páginas.

desenvolvimento, bem como à sua acessibilidade ao público. Dito de outra forma, Montviloff (1990) exclui do seu trabalho, “a informação de natureza geral difundida em grande parte pelos meios de comunicação e de publicidade e a informação reservada, destinada a um número limitado de usuários.” (MONTVILOFF, 1990, p. 5-6)

Esta dimensão de informação em Montviloff (1990) é a que nos parece enquadrar-se melhor para os propósitos do presente trabalho, pois, não só aponta para o papel da informação na solução de problemas e como recurso ao desenvolvimento e sua condição de acesso público, como também, possibilita a análise da política de governo eletrônico enquanto subdomínio de políticas de informação e enquanto mediador nas relações entre Estado e sociedade, tal como a perspectiva do conceito de informação como “força constitutiva da sociedade”, de Braman (2006). E conforme apontamos, a informação como “força constitutiva da sociedade” concebe as decisões das políticas públicas, a partir da forma como a sociedade está estruturada. Portanto, considerando estas duas perspectivas, nosso foco direciona-se, especificamente, à informação governamental entendida como toda aquela que, produzida e acumulada por instituições governamentais, reveste-se de natureza pública.

Diante do que acabámos de descrever e partindo do pressuposto de que o sucesso de qualquer política pública passa, necessariamente, por uma boa elaboração e análise, com vista a sua adaptação à realidade⁴⁶, nossa proposta a seguir, é apresentar o conceito de Políticas de informação, focalizando os desdobramentos que conduzirão ao entendimento da política de governo eletrônico, como um dos seus subdomínios.

3.2.1 Políticas de Informação: histórico

O tema políticas de informação tem como importante marco histórico de seu fluxo de desenvolvimento científico e tecnológico, o lançamento do satélite

⁴⁶ Vide Fig. 1, (p. 69).

Sputnik pela antiga URSS, em 1957, quando outras potências do ocidente se alertaram para a vulnerabilidade dos seus sistemas de informação e a necessidade de um gerenciamento governamental rumo à modernização da estrutura produtiva. (SILVA, 1993)

O tema é, assim, associado ao período pós-Segunda Guerra Mundial, onde os interesses bélicos se sobrepõem e impulsionam o desenvolvimento de dispositivos para o tratamento, armazenamento, transmissão e recuperação de informações.

Nas décadas seguintes, intensifica-se e assiste-se a uma enorme preocupação dos Estados no desenvolvimento da elaboração e implantação de políticas de ciência e tecnologia com primazia para os domínios da eletrônica, computação e da Internet. A Teoria Matemática da Comunicação⁴⁷, ou Teoria da Informação, de Shanon e Weaver (1948) vai nortear grande parte das pesquisas da então emergente Ciência da Informação. Aqui, as políticas centradas nas questões informacionais começam a ganhar prioridade quando os governos, além dos motivos militares e estratégicos, percebem a importância da informação na dimensão administrativa e no desenvolvimento científico e tecnológico.

Nesse sentido, por iniciativa da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura- UNESCO são criados e desenvolvidos centros nacionais de informação, que viriam a ter, nas décadas seguintes, um papel determinante para a definição de políticas de informação e o estabelecimento de sistemas de informação nacionais em ciência e tecnologia como produto dessas políticas. Diversos países começam, então, a sentir necessidade de

⁴⁷ Como se sabe, a Teoria da Matemática da Comunicação foi proposta no final da década de 1940 por Shanon e Weaver e visa a precisão e a eficácia do fluxo informativo, procurando não se cingir apenas à área da engenharia, mas servir de referencia a qualquer âmbito da comunicação. A Teoria pretende ser adaptável a qualquer processo de comunicação, independentemente das características dos seus componentes. Entretanto, ela não foi considerada como adequada para aplicações em cartografia por alguns autores, em função de que no meio de comunicação, o objeto da Cartografia, não ocorre perda de informação, mas pelo contrário, nestes sistemas durante sua leitura e observação são suscitadas impressões e mesmo relacionamentos que não foram de forma consciente projetados pelo cartógrafo. No entanto, Bjorke (1996, p. 79), apresenta o conceito de entropia, da Teoria Matemática de Comunicação, como apropriado para aplicações no nível sintático da comunicação cartográfica. (Disponível em: <<http://people.ufpr.br/~firk/pessoal/Tese/capitulos/12Cap4.pdf>>). Acesso em: 03 outubro de 2011.

estabelecer programas ou políticas nacionais de informação que contemplassem o desenvolvimento de tecnologias informacionais e o estabelecimento de infra-estrutura tecnológica como condição básica, aliando-se à necessidade de estabelecimento de conteúdos. (AUN, 2001). No Brasil, por exemplo, é criado em 1951 o CNPq, organismo que visa a promoção do desenvolvimento da investigação científica e tecnológica em todos os domínios do conhecimento e, em 1954, o IBBD (Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação), que surge para coordenar as atividades informacionais do país, especificamente, i) elaborar e divulgar informações Bibliográficas; ii) promover intercâmbio de documentação e de informações entre instituições nacionais e instituições internacionais e também iii) estimular o desenvolvimento das bibliotecas científicas e técnicas do país (SILVA, 1993, p. 73).

Este modelo brasileiro de implementação das políticas de informação da “pós-modernidade” focadas na infraestrutura tecnológica é alvo de questionamentos e críticas por parte de diversos autores. Silva (1991), por exemplo, condiciona uma série de questões prévias a serem consideradas para se construir uma política de informação em países periféricos como o Brasil. Referindo-se ao caso brasileiro, uma das questões que a autora coloca busca refletir sobre quais eram as implicações do desenvolvimento científico, tecnológico e informacional que o processo trazia para países periféricos como o Brasil? E acrescenta: “é possível se pensar em sociedade pós-moderna num país onde convive pobreza e avançadas tecnologias”? (SILVA, 1991, p. 8)

Barreto (2010) coloca que uma Política Nacional de Informação deve estar relacionada a três itens básicos:

- i) Haver no país uma política para informação científica e tecnológica com a qual o governo efetivamente se comprometa; ii) Haver uma Agência Nacional de Informação adequada para desenvolver o Plano, dentro do contexto proposto acima; iii) Haver capacitação de recursos humanos para lidar com ações nacionais de informação em ciência e tecnologia. E mais, essa Agência Nacional de Informação que teria a responsabilidade de desenvolver o Plano tem que ter o seu papel reconhecido pela comunidade de informação do país.

A partir dessas questões Silva (1991) chega a conclusão de que as políticas de informação no Brasil estão evadas de erros na medida em que elas

têm favorecido a pequenos grupos. Num nível satisfatório elas deveriam beneficiar a maioria da população, fundamentando-se nas diferenças regionais, culturais, e econômicas, que condicionam expectativas e necessidades distintas. Neste sentido, uma política de informação deve ser flexível o bastante para permitir a participação dos mais diversos setores da sociedade brasileira. (SILVA, 1991, p. 12)

Kerr Pinheiro (2011) observa que a política de informação, cada vez mais virtualizada nos últimos tempos, se apresenta em ações descontínuas e “não [é] expressa de forma transparente.” (KERR PINHEIRO, 2011, p. 1)

Apesar dessas inquietações que afetam a situação brasileira e atingem outros países periféricos como Moçambique, do outro lado do mundo, o processo se intensifica motivado, sobretudo, pelo lançamento do *Sputnik*. É em sua sequência que os EUA iniciam uma política de informação científica e tecnológica de dimensão mais abrangente, política essa que é “explicitada através do Relatório Weinberg⁴⁸ dando início a este novo formato de construção política que é divulgada pelo presidente Kennedy em 1963”. (AUN, 2001, p. 71)

Segundo Aun (2001) é a partir desse documento que

a comunidade científica e o governo são responsabilizados pela transferência de informações e uma proximidade informacional das pesquisas fundamental, aplicada, tecnológica e industrial. Esse relatório faz um alerta às principais comunidades científicas mundiais que passam, junto a seus governos, a estabelecer políticas de informação denominadas de caráter científico e tecnológico onde o poder do controle da informação, responsável pelo desenvolvimento técnico-produtivo fica dividido entre os Estados e a Ciência ou a comunidade científica. (AUN, 2001, p. 71)

Nos países em desenvolvimento, apesar dessas importantes transformações, a formulação das políticas de informação não consegue o sucesso esperado (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 2), fato que se deve, certamente, aos constrangimentos apresentados por Silva (1991) que apontam, para os países periféricos, um baixo nível de tecnologia, aliado a forte desigualdade social, conforme demonstrado no Anexo- 1 deste trabalho, e ao fato dessas políticas terem sido implementadas muito mais tarde que os países centrais⁴⁹. A partir

⁴⁸ nome do relator do projeto.

⁴⁹ Como é o caso de Moçambique, - cuja descrição acurada será feita no 2º capítulo do presente trabalho -, a legislação que prevê a política nacional de informação foi aprovada apenas em 1997 e introduzida 3 anos mais tarde, em 2000.

da tabela (Anexo- 1), pode-se ver que o Brasil posiciona-se numa esfera acima da maioria dos restantes países em desenvolvimento, o que indicia por si, atualização do então discurso de Silva (1991) já que, a partir da década de 80, no Brasil já se vislumbram esforços tendentes ao processo de desenvolvimento das telecomunicações, como se pode perceber a partir do seguinte trecho:

No Brasil, a partir de 1972, visando o processo de desenvolvimento tecnológico, estabelece-se uma coordenação para as atividades de processamento de dados (Capre). Em 1979 a Capre é extinta e em substituição cria-se a Secretaria Especial de Informática (SEI) para assessorar o governo na formulação de uma política nacional de informática que é sancionada em 1984. Se consolidam então na década de 80 a criação e uso de bases de dados. São criadas a LILACS (Literatura Latino-Americana de Informação Bibliográfica em Ciências da Saúde) e o BIREME (Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde). E é na década de 80 que as bibliotecas brasileiras começam a sua automação. São também desse período os dois Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico -PBDCT- de 80 e 82). (AUN, 2001, p. 72)

Voltando à situação global, na década de 70, o quadro do desenvolvimento das políticas de informação direciona-se no sentido de dar centralidade ao desenvolvimento científico e tecnológico, privilegiando a criação e armazenamento de informações correlatas. E na década de 80, com os avanços da difusão das tecnologias de informação e a aceleração do processo de globalização, “as políticas passam a valorizar a criação de infraestruturas de informação para a comunicação e utilização das milhares de bases de dados.” (LASTRES e AUN, 1997).

E já a década de 1990, considerado como período de consolidação dos avanços mencionados, impõe novos desafios no que se refere ao estabelecimento de prioridades enfocadas pelas políticas de informação.

Com o processo de grandes transformações tecnológicas e econômicas que modifica a sociedade mundial, o tema sobre a construção de políticas de informação também se reestrutura levando a que vários atores, notadamente a partir de 1960, busquem integrar conceitos de políticas de informação e sua abrangência, com vista a identificar os valores que os conduzem em sua especificidade.

3.2.2 Políticas de Informação: conceitos

Assim como constatamos em relação à informação, a definição do conceito de políticas de informação enfrenta dificuldades devido ao seu caráter polissêmico e multifacetado. A sua emergência tem sido abordada, no âmbito da literatura, por diversos autores que definem e analisam os conceitos de política de informação e sua abrangência. González de Gomez (1997), por exemplo, recorre ao “Regime de informação”⁵⁰ de Frohmann (1995), para definir política de informação.

Segundo Frohmann (1995), todas aquelas ações/decisões que direcionam o foco para a manutenção, reprodução ou mudança e reformulação de um regime de informação seriam definidas como políticas de informação. Estão aí incluídas, entre outros componentes de divulgação da informação, as rádios, os canais de televisão, os jornais, as publicações científicas e especializadas.

Para Burger (1993) política de informação é um processo que estabelece os parâmetros de controle da informação. Ou seja, a informação é criada, sintetizada, analisada, recuperada e, finalmente, usada por seres humanos.

Hernon e Relyea (1991), reconhecendo que não existe ‘uma única política (*policy*) que abarque tudo’, em virtude do tema apresentar várias faces que contemplam a atuação do Estado ou não, a primazia da sociedade civil ou não, e a centralidade da economia ou não, apresentam uma definição funcional da qual se visualiza o conceito de política de informação e o definem como um

conjunto de princípios relacionados a leis, diretrizes, regras, regulamentos e procedimentos que guiam a omissão e a administração do ciclo de vida da informação: a produção, coleção, distribuição/disseminação, recuperação e arquivamento da informação. Também abrange o acesso e o uso da informação. (HERNON ; RELYEA, 1991, p. 176)

Weingarten (1989), define política de informação como o “conjunto de todas as leis públicas, regulamentos e políticas que encorajam, desencorajam ou

⁵⁰ Conceito a ser tratado no próximo item.

regulam a criação, uso, armazenamento e comunicação da informação.” (WEINGARTEN, 1989)- tradução nossa⁵¹

Montviloff (1990) assinala a fase inicial em que se encontra o desenvolvimento/construção do conceito de política de informação caracterizado por “teorias não consolidadas e por abordagens que freqüentemente se prestam a controvérsias”. (MONTVILOFF, 1990, p. 5)

Na perspectiva de Montviloff (1990), política de informação constitui um conjunto de princípios e estratégias aplicadas ao campo da informação para orientar o curso de ação na concepção de estratégias e de programas destinados ao desenvolvimento e uso de recursos, serviços e sistemas de informação, podendo formular ou desenvolver-se em nível orgânico ou institucional (micropolítica), nacional, regional ou internacional (macropolítica). A ação da política de informação, neste caso, estaria condicionada aos instrumentos de política nos quais se encontra referida, entre eles, instrumentos jurídicos, (constituição, leis e decretos do parlamento, regulamentos, tratados internacionais, entre outros); instrumentos profissionais (códigos de conduta, deontologia) e instrumentos culturais (costumes e crenças, tradições, valores sociais, entre outros). Os domínios de aplicação das políticas de informação incluiriam, por sua vez, aspetos como recursos, serviços e sistemas de informação, os quais formam a infraestrutura da informação. (MONTVILOFF, 1990, p. 7)

Eisenschitz⁵² *apud* Browne (1997) reconstrói o conceito apresentado por Herson e Relyea (1991) centralizando-o ao processo de transferência da informação. Para o autor, o estabelecimento de mecanismos que garantam todo o processo de transferência de informação e que vai garantir, no final da cadeia, a assimilação da informação por usuário individualizado e assegurar o acesso ao conhecimento, constitui o fator mais importante na formulação de políticas de informação, como foi ilustrado no trabalho de Aun (2001, p. 75) e reproduzido por Carvalho (2009, p. 71).

⁵¹ “The set of public laws, regulation, and policies that encourage, discourage, or regulate the creation, use, storage, and communication of information”.

⁵² EISENSCHITZ, T. **Information transfere policy**: issues of control and acess. London: Facet Publishing, 1993.

Nessa figura estão representados os passos a serem considerados no processo de transferência de informação cuja construção de políticas de informação deve constituir grande preocupação dos governos. O objetivo de uma política nacional de informação, segundo Barreto (2004) é controlar a geração e a organização das atividades de informação, visando sua distribuição socialmente justa, com a intenção de gerar conhecimento no indivíduo e induzir seu desenvolvimento pessoal e seus espaços de convivência.

Aun (2001) considera que a política de informação estabelece parâmetros para controle da informação, contemplando, com isso, todo o ciclo de vida da informação, desde o momento de sua criação até a sua recuperação e uso. A autora cita autores como Moore, Meyriat, Kristiansson e Orna como tendo atualizado os conceitos de política de informação à ambiência do processo global da SI. As políticas de informação seriam assim, “uma resposta às influências externas sendo, portanto, de figuração preventiva, dependentes e contingenciais.” (AUN, 2001, p. 75)

A necessidade de definição de políticas de informação considerando as influências externas⁵³ traduz-se na explicitação de princípios sobre o que é desejável e realizável para um país em termos de produção, transferência e acesso à informação (BRAMAN, 2006). Nesse contexto, fatores como recursos de informação, infraestrutura e necessidades dos usuários exercem importante papel.

Assim, para Garcia (1980), política de informação é entendida como o pressuposto de uma explicitação dos princípios acima expostos, considerando-se os recursos de informação, a infraestrutura e as necessidades dos usuários. Se por um lado, estas políticas expressam uma idealização, por outro, elas expressam objetivos de atuação e de transformação da realidade numa determinada direção.

Em entrevistas a personalidades francesas, no âmbito da sua pesquisa, Aun (2001) destaca seis desafios a considerar na criação de uma política de

⁵³ Cf. Fig. 1, (p. 69).

informação: i) preservar cada cultura local, mesmo frente ao maciço estrangeirismo linguístico, voltado a valorizar a cultura norte-americana; ii) promover a aproximação cultural, sem perder especificidades locais; iii) garantir conteúdo e contextualização à informação, para que ela seja de fato útil ao usuário a que se destina; iv) propiciar cooperação entre os Estados para a construção de mecanismos de controle e regulamentação do descomunal fluxo das informações lançadas em circulação, diariamente e em nível mundial, pela internet; v) diminuir a constante e angustiante sensação de incompetência gerada pela ausência de uma regulamentação das novas formas de trabalho advindas do desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação; vi) não permitir que a regulamentação da sociedade da informação seja pautada somente por interesses econômicos.

Os desafios apontados por Aun (2001) demonstram o quão é complexo construir uma política para a sociedade global da informação. “Há um cruzamento inevitável entre a criação de políticas de informação e outras políticas, já existentes, ou ainda necessárias, sejam sociais, culturais, de relações internacionais, entre outras.” (ARAUJO, 2007, p. 5)

Nesse sentido e apropriando-se do raciocínio de Aun (2001), Ribeiro (2003) destaca que as políticas de informação podem contemplar vários aspectos: espacial, técnico, econômico, social, cultural, organizacional, administrativo, educacional, político, legal e regulado. Além disso, pode envolver diversos níveis como, por exemplo, local, nacional, internacional e global. Da mesma forma, a esfera de discussão das políticas de informação pode contemplar a atuação do Estado, do mercado e da sociedade civil, razão pela qual Hernon e Releya (1991) asseveram que talvez o mais adequado seja utilizar a definição de políticas de informação no plural e não no singular. (RIBEIRO, 2003)

Zaldivar Collazo (1992, p. 20), destaca que o conceito de política nacional de informação é entendido de distintas maneiras em diferentes países. Há países que o entendem como uma única política nacional, outros, como um grupo de políticas relacionadas diretamente com as atividades de informação e de telecomunicações, informática, bibliotecas e arquivos. Outros há, ainda, que o

entendem como uma política setorial que cobre somente, por exemplo, a informação em ciência e tecnologia.

Com base em Montviloff (1990), Jardim (2001) sintetiza os diferentes contextos em que uma política de informação pode estar enquadrada:

- Países que dispõem de infraestruturas medíocres de informação e que não têm uma política de informação, o que é frequente no caso dos países menos avançados;
- Países que dispõem de infraestruturas de informação mas que não têm uma política de informação: pode ser o caso, seja de países em desenvolvimento, seja de países industrializados que já criaram certos serviços de informação, mas que não instituíram um organismo nacional ou adotaram uma legislação sobre o assunto;
- Países que dispõem de uma política de informação, mas que não contam praticamente com infraestruturas sólidas no domínio da informação: pode ser o caso de países industrializados ou em desenvolvimento que já esboçaram um trabalho de formulação de um quadro legislativo;
- Países cujas infraestruturas encontram-se bem consolidadas, dispendo de uma ou mais políticas de informação: tratam-se de países avançados que não pecam pela ausência de políticas de informação, mas pela falta de harmonia de suas múltiplas disposições.” (JARDIM, 2001, p. 39)

Hernon e Relyea (1991) destacam que, embora seja tratada por outras disciplinas, a política da informação pertence aos campos da Ciência da Informação e Ciência Política. Ela pode acontecer tanto dentro do Estado, como fora dele; entre organizações, sociedade civil e administração pública. Entretanto, Rowlands (1996, 1998) e Rowlands et al. (2002) apresentam uma posição antagônica à concepção da política de informação como política pública, ou seja, como papel do Estado. Os argumentos são os seguintes:

- A avaliação de que o arcabouço teórico que sustenta as pesquisas, análises e prática da política pública é insuficiente para abranger a complexidade da política de informação;
- 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.

Apesar dos argumentos apresentados por Rowlands et al. (2002) e tendo em conta que a temática sobre política de informação é complexa, sobretudo quando é abordada no contexto social, nas relações políticas e no reconhecimento de atores envolvidos, mostra-se pertinente que o Estado ocupe o lugar de mediador e de garante da igualdade social. Nesse sentido, e associado ao reconhecimento da informação como bem público, é pertinente que o tema política de informação seja abordado enquanto política pública. Contudo, hoje em dia, devido à própria configuração da SI exige-se que, não apenas as organizações públicas, mas também as privadas, tenham a necessidade de estabelecer políticas de informação orientadoras à inovação. Sendo assim, partilhamos da posição que atribui centralidade do papel do Estado na informação, como, aliás, o fizemos anteriormente, quando abordámos a concepção da informação como força constitutiva da sociedade, de Braman (2006), contrária à concepção da informação como um bem adquirível por meio de pagamento, na lógica de mercadoria.

Portanto, Para que as políticas de informação não sejam direcionadas pela lógica do mercado, elas precisam, efetivamente, ser pensadas como públicas. Laia (2009) assevera que, “uma política de informação não pode transformar-se em uma mercadoria manipulada pelo mercado, pois, perderia grande parte de sua utilidade e corresponderia a privatização da esfera pública” (LAIA, 2009, p. 87).

No mesmo diapasão Ruediger (2002) já havia argumentado que, se uma política de informação for governada pela lógica do mercado, essa política perderia grande parte de sua utilidade pública e isso significaria a privatização da esfera pública. Sendo assim, as políticas públicas de informação devem ser elaboradas, implementadas, monitoradas e avaliadas com participação ativa do Estado, sendo essa a razão da pertinência da visão que as reconhece e as concebe como públicas.

Baseando-se em Rowlands et al. (2002), Laia (2009) apresenta um quadro onde busca englobar os diferentes focos das políticas públicas de informação e classifica-as num modelo

bidimensional em que as relações entre sociedade civil, mercado e Estado possuem interveniência de sólidas políticas públicas e regulamentos. O modelo mapeia 24 assuntos de políticas de informação na literatura e os agrega de acordo com a categorização da seguinte tabela:

Quadro 3: Subdomínios de Políticas de Informação

Subdomínios	Descrição
Protecionismo da Informação	Regulamentos e mecanismos que controlam o acesso de informação e publicação na esfera pública (segredo oficial) e em mercados de informação (proteção de dados pessoais).
Mercado da Informação	Leis e regulamentos que protegem o investimento na criação de conteúdo de informação (por exemplo, direitos autorais) e permitem trocas de mercado.
Radiodifusão da Informação	Políticas públicas que regulam os meios de comunicação de massa, equilibrando os fatores comerciais com o interesse do cidadão (por exemplo, acesso universal).
Acesso público de Informação oficial	Políticas e regulamentos que moldam o acesso à informação de cidadãos sob a guarda governamental (por exemplo, liberdade de informação)
Sociedade da Informação e Infra-estrutura	Políticas públicas que promovem o investimento (ou encorajam pelo setor privado) na infra-estrutura de informação.

Fonte: ROWLANDS et al. (2002, p. 33)

A partir deste quadro nota-se que Rowlands et al. (2002) tiveram a preocupação de agrupar, em dois eixos, as relações existentes entre os nove termos⁵⁴ inerentes a políticas de informação. O primeiro eixo é voltado para ações de gerenciamento direto do governo e as ações relacionadas com o gerenciamento indireto governamental através do setor privado. O segundo eixo refere-se às atividades ligadas ao protecionismo da informação e àquelas que refletem ações voltadas para a disseminação e acesso público da informação, partindo do princípio de que a política de informação se refere ao cerne do poder na sociedade e, portanto, torna-se objeto de disputa entre os *stakeholders*⁵⁵.

Do mesmo modo, Ribeiro e Andrade (2005), preocupadas com as questões educacionais e culturais que, explicitamente, não foram levadas em consideração por Rowlands et al. (2002), criticam o modelo proposto por este

⁵⁴ i) política de administração de recursos informacionais governamentais; ii) política de informática; iii) política de telecomunicações e radiodifusão; iv) política internacional de comunicação; v) política de revelação, confidencialidade e privacidade da informação pessoal; vi) regulação contra os crimes praticados através de computadores-informatizados; vii) propriedade intelectual; viii) biblioteca e políticas de arquivos; ix) política de disseminação da informação governamental.

⁵⁵ O termo *stakeholder* não tem tradução literal para a língua portuguesa. O seu emprego por autores estrangeiros dá-se com o sentido de identificar grupos que atuam direta ou indiretamente sobre as organizações. Segundo Freeman (1984), *stakeholder* é "qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela realização dos objetivos da empresa" (FREEMAN, 1984, p. 25), ou organização.

grupo de autores argumentando que aquelas questões são, também, pertencentes ao domínio da política de informação. Contudo, com base do trabalho dos mesmos autores, Ribeiro (2005) compreende que as políticas de informação possuem duas dimensões sendo uma voltada para os assuntos que estão relacionados ao setor privado e que exigem regulação do Estado, e a outra, voltada às políticas públicas de informação, viradas para as ações providas diretamente pelas organizações do Estado. (RIBEIRO, 2005, p. 78)

Por sua vez Laia (2009), sintetiza essas dimensões, porém, tomando o cuidado de, tal como reconheceu Rowlands et al. (2002), prever uma terceira dimensão, - cinzenta -, em razão de não ser possível estabelecer um limite fronteiriço entre as duas anteriores:

Quadro 4: Dimensões das Políticas Públicas de Informação

Dimensões da atuação do Estado	Subdomínios de política da Informação	Tipos de Política da Informação
Estado Regulador	Mercado da informação	Política internacional de comunicação
		Regulação contra os crimes praticados através de computadores informatizados
	Sociedade da informação infra-estrutura	Política de informática, telecomunicação e radiodifusão
	Radiodifusão e telecomunicações	
Protecionismo da informação.	Propriedade intelectual	
Estado Provedor	Acesso à informação pública e governamental (Acesso a informação oficial)	Biblioteca e política de arquivos
		Política de disseminação da informação governamental
		Política de gestão de recursos da informação governamental
		Revelação, confidência e privacidade da informação pessoal.
Estado Regulador e Provedor		

Fonte: LAIA, (2009, p. 90)

No contexto do presente trabalho, afigura-se-nos que o subdomínio de 'Acesso à informação pública e governamental' -, onde a informação não é entendida simplesmente como uma mercadoria, mas como uma força constitutiva da sociedade -, é o que mais se identifica com o tema da presente tese, por

englobar as políticas públicas de informação, das quais o governo eletrônico figura como seu subdomínio.

Nosso trabalho está a seguir o rumo que traça a trajetória histórica que acompanha as políticas de informação em duas configurações. A primeira é a que concebe as políticas de informação como *expressão da ação estatal*, onde vemos que, ao abordar o conceito de políticas de informação é fundamental analisá-lo tendo em conta a centralidade do papel do Estado, caso contrário, as políticas de informação “seriam governadas ou direcionadas pela lógica de mercado” (LAIA, 2009, p. 87). A segunda configuração que se nos apresenta é a que analisa as políticas de informação enquanto *área de pesquisa científica*, no âmbito da CI. Aqui, tentámos esboçar as linhas teóricas que nortearão a discussão de governo eletrônico, como subpolítica das políticas públicas de informação que opera com recurso a artefatos de base digital.

É pertinente, contudo, referir que a noção de política de informação apresenta uma dinâmica inerente à sua formulação, implementação e avaliação, configurando-se como uma noção não estanque. Pressupondo que sua aparição se manifesta a partir do conceito de informação e tendo em conta o que falámos anteriormente, que o sentido de informação é, por si só ambíguo, é importante ter-se em mente que o conceito de políticas de informação seja suficientemente consolidado, pois, a não clareza na definição de informação influencia negativamente a formulação e implementação de políticas de informação e seus subdomínios a serem reavaliados enquanto área de pesquisa científica. O que vale, com isso, dizer que o conceito de políticas de informação enquanto área de pesquisa em CI, bem como os constrangimentos inerentes à sua análise necessitam de ser bem esclarecidos.

3.2.2.1 Políticas de Informação e suas Limitações enquanto Área de Pesquisa

No âmbito da Ciência da Informação, o interesse da comunidade científica no debate sobre política de informação, segundo Rowlands (1996), dá-se

principalmente com as políticas de biblioteca, distribuição de livros, e também na discussão sobre as infovias de informação.

De acordo com este autor, são dois os fatores que motivaram as abordagens de política de informação no âmbito da Ciência da Informação:

i) *Convergência entre mídia, tecnologia de informação e serviços*. Já no ano de 2000, o Livro Verde do Brasil tinha prognosticado sobre o que se esperava no futuro em relação à Sociedade da Informação baseada em TIC.

A digitalização, a computação (a informática e suas aplicações), as comunicações (transmissão e recepção de dados, voz e imagens, etc.), e os conteúdos (livros, filmes, pinturas, fotografias, música, etc.), se aproxima vertiginosamente –, o computador vira um aparelho de TV, a foto favorita sai do álbum para disquete, e pelo telefone entra-se na Internet. (LIVRO VERDE, 2000)

ii) *Algumas abordagens que apontam uma relação entre política de informação e impactos positivos no bem-estar econômico e social das sociedades*. Este fator é uma consequência do que foi exposto no primeiro. Verifica-se que não existe um consenso sobre a natureza e alcance das mudanças, apesar da proliferação das abordagens em torno das relações entre a convergência da base tecnológica e seus impactos nos modos de expressão e acesso cultural, processos de trabalho, práticas e modelos da administração pública, bem como negócios. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002)

Entretanto, por outro lado, cabe afirmar que a não clareza na definição de informação impõe, igualmente, constrangimentos quanto a análise de política de informação, enquanto área de pesquisa. Frohmann (1995, p. 2-4) desenvolve e apresenta uma série de críticas que as denominou de limitações da literatura no campo da CI, em relação ao conceito de política de informação. A primeira limitação relaciona-se com a interpretação de política de informação sob o foco da produção documental governamental. Segundo Frohmann (1995), diversos especialistas delimitam o estudo das políticas de informação às questões relativas à produção, organização e disseminação de informações técnicas e científicas e, com isso, limitam, conseqüentemente, o escopo aos agentes governamentais, designadamente, ministérios, agências, comitês e outras entidades ligadas a este tipo de informação.

A segunda limitação relaciona-se com a restrição do foco da pesquisa em política de informação aos problemas de produção, organização e disseminação da informação científica e tecnológica. Se a informação, especialmente, a informação científica e tecnológica, é percebida como uma *commodity* ou mercadoria - (Braman, 2006) -, os resultados da política de informação fogem ao controle do governo e ficam submetidos aos controles do mercado. No âmbito do escopo das novas tecnologias e sua contextualização econômica, a definição da informação, entendida como objeto técnico-econômico aparece com novos traços:

Ubíqua, pode estar em qualquer lugar do mundo ao mesmo tempo, liberta do contexto de geração, opaca a toda referência à origem.

Anônima, não porque a comunicação um a muitos produz, em sua via de mão única, seu próprio sujeito receptor, mas sobretudo porque, devido à industrialização de sua produção, dissolve-se a categoria de autor.

Dependente, antes que das esferas institucionalizadas de discurso, dos ambientes patenteados de processamento e transmissão da informação, agora são os códigos dos instrumentos (programas, interfaces) os que condicionam às pragmáticas institucionais, antes soberanas em seu poder disciplinar. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1995, p. 7)⁵⁶

A terceira limitação apresentada por Frohmann (1995), diz respeito a identificação do problema da formulação da política de informação como sendo de caráter epistemológico bastante estreito dentro da CI, ou seja, a falta de uma delimitação clara e precisa sobre a disciplina responsável pela formulação de políticas de informação seria a razão da complexidade na formulação das políticas.

A quarta limitação relaciona-se com o caráter instrumental da pesquisa, com ênfase na maximização técnica e gerencial do fluxo da informação (ênfase para a implementação de tecnologias, aprimoramento da comunicação entre departamentos no âmbito da administração pública, aumento do acesso aos documentos governamentais).

Por último, temos a limitação que diz respeito à ausência de ênfase na relação entre informação e poder. Uma vez que o poder é exercido em e através de relações sociais mediadas pela informação, nesse sentido, o domínio da

⁵⁶ Grifo nosso.

informação é exercido e mantido por grupos específicos, como formas próprias de domínio. Nesse sentido, segundo Frohmann (1995), todas as questões relativas ao poder não deverão se dissociar da discussão sobre políticas de informação.

Diante desses constrangimentos, a questão que se pode colocar, parafraseando Carvalho (2009) é saber qual seria, então, o domínio das políticas de informação? Frohmann (1995) considera que o interesse da pesquisa no campo da política de informação pode ser melhor delineado e alcançado a partir da conceituação de Regime de Informação, através da descrição da sua origem, seu impacto através das relações sociais e, finalmente, o exercício das formas de poder dentro e através deles.

3.3 Regime de Informação

O conceito de Regime de Informação, como acabámos de afirmar, foi desenvolvido por Frohmann (1995); consiste em um conjunto de redes onde as informações são transferidas de seus produtores, através de canais determinados, com a mediação de estruturas organizacionais às comunidades específicas ou aos consumidores. O conceito traz e realça componentes que não só contribuem para a compreensão de uma política de informação, como também, das relações diretas e indiretas, entre diversas instituições públicas e privadas. (DELAIA, 2008, p. 37)

Segundo Frohmann (1995), regime de informação é

um sistema ou rede mais ou menos estável no qual informação flui através de determinado canal, gerada por específicos produtores, via estruturas específicas, para consumidores ou usuários específicos. Radio e TV, distribuidores de filmes, publicações acadêmicas, bibliotecas, todas são nós de redes de informação ou elementos de um específico regime de informação. (FROHMANN, 1995, p. 4)

Com o mesmo objetivo de analisar a política de informação, Braman (2004) introduz Teoria de Regime, termo que propicia uma visão abrangente da política de informação em relação às instituições, as regras e normas frente à prática da política. (DELAIA; FREIRE 2010, p. 109). A teoria do regime foi

desenvolvida por especialistas da área de relações internacionais e oferece um quadro teórico e conceitual para lidar com sistemas regulatórios que incluem campos formais e informais, envolvendo três elementos:

- ✓ Governo, que engloba as instituições formais, regras, normas, práticas e histórias de entidades geopolíticas;
- ✓ Governança, que são as instituições formais e informais, regras, acordos e práticas de atores estatais e não estatais com efeito constitutivo na sociedade;
- ✓ Governabilidade, que é o contexto social e cultural no qual modelos de governança emergem e são sustentados. (BRAMAN, 2004)

Para Braman (2004), os três elementos acima mencionados configurarão um regime específico através de relações entre atores, arraigados de princípios abstratos, porém operacionalizados por meio de múltiplas e diversas instituições, acordos e procedimentos.

Carvalho (2009) cita um trabalho não publicado de Braman⁵⁷ no qual a autora destaca a nova imagem que o Estado ganhou com a intervenção da teoria do regime. O Estado passou a ser visto como,

um sistema que está em constante interação com outros sistemas (no mesmo nível de análise, acima e abaixo dele) e que a mudança era sinal de saúde. Assim, esta teoria permite analisar as instituições, processos e políticas (*policies*) numa determinada forma política (*political form*) num momento de estabilidade, tendo consciência de que o mutável campo da política também inclui normas comportamentais e éticas, formas organizacionais, hábitos, práticas culturais, estruturas de conhecimento, setor privado e decisões individuais e tecnologias. (BRAMAN *apud* CARVALHO, 2009, p. 64)

Não obstante essa reconfiguração do Estado devida à intervenção da teoria do regime, Carvalho (2009) lembra que algumas críticas foram apontadas, sobretudo no que se refere à atualidade do termo que, não tendo sido recontextualizado, após seu regresso à tona, criou dificuldades de reconhecimento entre os acadêmicos. A autora aponta Strange⁵⁸ como tendo questionado se a teoria do regime não estaria fora da moda, sob o argumento da “expectativa superestimada e não concretizada dos acadêmicos europeus

⁵⁷ BRAMAN, S. **Information policy and the information regime**: critical review of analytical framework and concepts. Rio de Janeiro: IBICT, UFRJ, ICICT/Fiocruz, 2009b.

⁵⁸ STRANGE, Susan. **Cave! Hic dragons**: a critique of regime analysis. *International Organization*. Massachusetts Institute of Technology, v. 36, n. 2, p. 479-496, Spring, 1982.

de que os Estados Unidos pudessem conformar o mundo à sua imagem.” (CARVALHO, 2009, p. 60). As outras críticas à teoria do regime podem ser sintetizadas e apresentadas no seguinte quadro:

Quadro 5 - Críticas à Teoria do Regime, segundo STRANGE (1982) e BRAMAN (2004b)

Crítica	Descrição
Imprecisão da terminologia	<ul style="list-style-type: none"> • Não há consenso sobre o conceito de regime, contribuindo, assim, para a falta de clareza de onde começa e onde termina um regime e quais as suas fronteiras.
Questionamentos sobre a <i>performance</i> de muitos arranjos e organizações internacionais	<ul style="list-style-type: none"> • A integração da economia mundial e o avanço da tecnologia têm criado muitos problemas, mas, por outro lado, têm alargado as possibilidades de alcançar acordos e proporcionar soluções.
Significado semântico do vocábulo regime, de origem francesa	<ul style="list-style-type: none"> • Assume um caráter pejorativo do que de aprovação, como em Antigo Regime, Regime de Franco, dentre outros. • O termo vincula-se mais a governos autoritários e injustos; Dá-se mais ênfase à ordem, não à justiça, eficiência, legitimidade ou qualquer outro valor moral.
Exagero na qualidade estática dos arranjos para a gestão do sistema internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Ao enfatizar os elementos estáticos da mudança do mundo político, não se confere destaque aos elementos dinâmicos.
Fundamentação no paradigma centrado no estado	<ul style="list-style-type: none"> • Conseqüências: desviar os acadêmicos de temas que seriam realmente importantes e, por não estarem atrelados aos Estados, não fariam parte de agenda política.
Desenvolvimento insuficiente do papel do conhecimento, das comunidades epistêmicas	<ul style="list-style-type: none"> • Dificulta de operacionalização

Fonte: CARVALHO (2009, p. 60-61).

Adaptado pelo Autor

Não obstante as críticas, é pertinente observar que, o regime de informação, diferentemente, exige um olhar contextualizado de uma prática informacional com seus conteúdos e ações.

González de Gómez (2002) baseia-se na formulação de Frohmann (1995) para redefinir regime de informação, desta feita, associada à perspectiva foucaultiana

de "dispositivo". A opção de definir o conceito de regime de informação nesta perspectiva fundamenta-se pelo fato de os dois termos configurarem uma proximidade entre os seus conceitos. Assim, regime de informação é:

um modo de produção informacional dominante numa formação social, conforme o qual serão definidos sujeitos, instituições, regras e autoridades informacionais, os meios e os recursos preferenciais de informação, os padrões de excelência e os arranjos organizacionais de seu processamento seletivo, seus dispositivos de preservação e distribuição. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 34)

E dispositivo é um conjunto heterogêneo de discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicos, estabelecendo uma rede passível de mudanças de posições entre os elementos e modificações de funções. (FOUCAULT⁵⁹ *apud* WILKE; JARDIM, 2006)

Carvalho (2009) pontua que o conceito de dispositivo inspira o conceito de regime de informação proposto por Frohmann (1995). De fato, pelas colocações de Frohmann (1995) e desenvolvidas por González de Gómez (2002), percebe-se, no dizer de Wilke e Jardim (2006), que o conceito de regime de informação agrega alguns elementos constantes no dispositivo foucaultiano, designadamente, as instituições, as organizações arquitetônicas, as decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, e as diferentes maneiras de produzir, processar, selecionar e distribuir a informação. E, “todos esses elementos aglutinam-se na forma de rede, o que faz com que um regime de informação expresse-se na morfologia da rede.” (WILKI; JARDIM, 2006, p. 5)

Como afirmámos anteriormente, Frohmann (1995) considera que, tanto a transmissão de rádio e televisão, como a distribuição de filmes, publicações acadêmicas, bibliotecas constituem exemplos de nós de redes de informação ou elementos específicos de regimes de informação.

González de Gómez (2007) considera que o regime de informação resulta de uma configuração em rede de vários elementos submetidos à dinâmica de

⁵⁹ FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989.

harmonia e de conflito. Esses elementos podem ser grupos, práticas, interesses, discursos, instrumentos, artefatos científicos e tecnológicos. E a rede apresenta-se como uma instância de estabilização.

É nesta perspectiva que se enquadra a seguinte definição de González de Gómez (1997), sobre Regime de Informação:

Conjunto de redes formais e informais de fluxos de informação mais ou menos estável, através dos quais as informações são transferidas de produtores específicos por canais determinados, com a mediação de estruturas organizacionais específicas à comunidades específicas de usuários ou consumidores. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1997, p. 27)

E Política de Informação como sendo um “[...] conjunto de práticas/ações encaminhadas à manutenção, reprodução ou mudança e reformulação de um regime de informação, no espaço local, nacional, regional ou global de sua manifestação.” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1997)

Com base na redefinição de González de Gómez (1997), Ribeiro (2003), considera que o regime de informação demarca um domínio amplo e exploratório da relação entre a política e a informação.

Assim permitiria incluir tanto políticas tácitas e indiretas quanto explícitas e públicas, micro e macropolíticas, possibilitando, também, a articulação em um encadeamento de relações, por vezes indiscerníveis - as políticas de comunicação, cultura e informação. Ou resumidamente, regime de informação designa uma morfologia de rede e configura-se por plexos de relações plurais e diversas, intermediárias, interorganizacionais e intersociais. (RIBEIRO, 2003, p. 72)

Ao perpassar fontes/recursos de informação, infraestruturas tecnológicas, memórias documentais, instrumentos de processamento, culturas profissionais e posições relativas dos atores técnicos e políticos, o regime de informação, segundo González de Gómez (1999), permite explorar o fenômeno da informação a partir das relações entre Estado e Sociedade e dos setores estatais e governamentais entre si.

Ribeiro (2003) considera que essa formulação permite

compreender, analisar e descrever a política de informação através da descrição da genealogia do regime de informação, a política de informação provoca a passagem do ambiente informacional complexo e não transparente do regime de informação para um ambiente onde é possível identificar os atores, os conflitos, as vontades plurais e os efeitos das ações. (RIBEIRO, 2003, p. 73)

O regime de informação, no âmbito da política de informação, permite que seja possível criar maior visibilidade da política de informação cuja passagem de um ambiente opaco e confuso para a transparência constitui requisito para a governança informacional.

Marques (2010) constata que a incipiência da evolução do conceito de regime de informação leva a que não haja, ainda, consenso entre os pesquisadores da CI, sendo essa, a razão porque não assume a operacionalização do conceito em seu estudo sobre políticas de informação nacionais brasileiras.

No contexto do presente trabalho, subscrevemos a posição deste autor, embora reconheçamos a importância de Regime de Informação na formulação de políticas de informação⁶⁰, cuja construção se caracteriza pela intervenção de diversos atores e meios envolvidos nos contextos em que a informação assume centralidade, bem como os diferentes níveis de influência que eles podem aí exercer.

3.4 Cultura de Informação: novo Regime

O conceito de cultura de informação é utilizado e confundido frequentemente, na literatura, com competência informacional. Entretanto, existem diferenças quanto à aplicação e abrangência desses dois conceitos.

Cultura de informação, não se refere apenas ao uso proficiente de recursos informacionais, mas, também, à construção e compartilhamento dessas informações. Mas antes de desenvolvermos este conceito, e tendo em vista sua melhor compreensão, afigura-se-nos pertinente resgatar a noção de cultura que, associado ao processo de transmissão e recuperação da informação, dar-nos-á uma dimensão conceitual mais abrangente de cultura de informação.

⁶⁰ Cf. SENRA (2002), disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000300011&lng=en&nrm=iso&tlng=PT> que, ao propor uma política de informação estatística no contexto brasileiro, mostra a importância do conceito de Regime de informação.

O conceito de cultura, como se sabe, remonta há vários séculos. SCHEIN (2001, p. 29), define-o como um elemento que molda e integra um determinado grupo a um determinado ambiente e faz com que esse mesmo grupo adote a forma correta de pensar e agir no contexto em que se encontra integrado.

Esta definição remete-nos a duas diferentes dimensões do conceito, na concepção de Botelho (2001) - antropológica e sociológica -, cuja distinção mostra-se pertinente apresentar devido à abrangência que cada uma delas encerra.

Do ponto de vista sociológico, o conceito de cultura refere-se a um

conjunto diversificado de demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas, tendo, portanto, visibilidade em si própria. Ela compõe um universo que gere (ou interfere em) um circuito organizacional, cuja complexidade faz dela, geralmente, o foco de atenção das políticas culturais. (BOTELHO, 2001, p. 74)

A dimensão sociológica do conceito de cultura não se constitui no plano do quotidiano do indivíduo, mas sim no âmbito especializado.

É uma produção elaborada com a intenção explícita de construir determinados sentidos e de alcançar algum tipo de público, através de meios específicos de expressão. Para que essa intenção se realize, ela depende de um conjunto de fatores que propiciem, ao indivíduo, condições de desenvolvimento e de aperfeiçoamento de seus talentos, da mesma forma que depende de canais que lhe permitam expressá-los. (BOTELHO, 2001, p. 74)

Já sob a perspectiva antropológica, a cultura produz-se através da interação social entre os indivíduos,

que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas. Desta forma, cada indivíduo ergue à sua volta, e em função de determinações de tipo diverso, pequenos mundos de sentido que lhe permitem uma relativa estabilidade. Desse modo, a cultura fornece aos indivíduos aquilo que é chamado por Michel de Certeau, de 'equilíbrios simbólicos', contratos de compatibilidade e compromissos mais ou menos temporários. (BOTELHO, 2001, p. 74)

No processo de construção desse universo protegido diversos fatores são levados em consideração e podem ser determinados pelas origens regionais de cada um, em função de vários interesses, desde os profissionais, econômicos e desportivos, a interesses de origens étnicas, culturais, entre outros. E nesse processo de construção desses pequenos mundos, a

sociabilidade, com vista a uma melhor interação entre os indivíduos, é um elemento básico. (BOTELHO, 2001, p. 74)

Kroeber (1949) demonstra como é que o indivíduo é influenciado pela cultura. Contudo, a maneira como esse indivíduo satisfaz as suas necessidades varia de uma cultura para outra; “Todos os seus atos dependem inteiramente de um processo de aprendizado.” (KROEBER, 1949, p. 39)

Embora o conceito de cultura abrangendo as duas dimensões seja importante, no contexto do presente trabalho, fixar-nos-emos na perspectiva antropológica, na medida em que nela o termo cultura remete para o caráter de compartilhamento da informação e do conhecimento onde o indivíduo se encontra envolvido num “processo de formação, trazendo consigo uma ideia de cultivo e transmissão de hábitos, valores e conhecimentos e de preparação do futuro adulto, para o seu ajustamento social enquanto indivíduo.” (MARTELETO, 1992, p. 21). Esse caráter de compartilhamento da informação e do conhecimento constitui a base e natureza do conceito de cultura de informação. Nesse sentido, esse processo de formação do indivíduo depende das mudanças que interferem nos hábitos e costumes de cada um, sobretudo no que se refere às relações de vizinhança, à sociabilidade, entre outros fatores.

No mundo contemporâneo, a informação corresponde a uma maneira de construir a cultura num processo que se dá através da troca de informações movida por interesses mútuos. O aprendizado do mundo é realizado, hoje, não por uma relação direta, mas antes, mediado pelas informações que ordenam nossa cultura e dão sentido a nossa relação com o mundo. Ao mesmo tempo em que as informações são geradas, preservadas e transmitidas através da cultura, a produção e reprodução dos artefatos culturais em nossa sociedade dão-se a partir do modo informacional (MARTELETO, 1992), num contexto em que o uso generalizado das TIC transformaram a informação num instrumento de mediação entre o homem e a realidade. Aí, cultura e informação aproximam-se e se inter-relacionam.

Milanesi (1997) considera que a cultura “é uma ação contínua que trabalha com a informação, a descoberta, separando a essência da aparência, desordenando a ordem convencional, criando um novo conhecimento.” (MILANESI, 1997, p. 127)

Nesse sentido, analisado no âmbito da informação, o termo cultura seria o primeiro momento de construção conceitual da informação⁶¹, como “artefato, ou como processo que alimenta as maneiras próprias de ser, representar e estar em sociedade.” (MARTELETO, 1995, p. 2)

Numa lógica em que a “informação é o fio, a cultura, o tecido, e a coletividade tece”, o conceito de cultura de informação envolveria, então, a adoção/elaboração autônoma, crítica e criativa da informação previamente internalizada num contexto de produção de saberes. Ou seja, a cultura de informação permite que o indivíduo reflita e saiba o que importa para si e para o meio onde vive com vista ao uso presente e futuro.

A ideia que prevalece é a de que sendo a cultura uma prática social capaz de produzir uma identidade coletiva inscrita numa relação social de troca e compartilhamento, o termo cultura de informação deve ser entendido como “um conjunto de pressupostos básicos compostos por princípios, valores, crenças, ritos e comportamentos positivos em relação à construção, socialização, compartilhamento e uso da informação...”. (WOIDA e VALENTIM, 2006, p. 40). E, no contexto do e-Gov a cultura de informação se apresenta como alicerce no processo de mediação da relação entre o Estado e a sociedade, pois, facilita e possibilita o compartilhamento dos conteúdos informacionais identificáveis pelos diferentes atores, através dos portais governamentais para, a partir daí, gerar mudanças de nível cognitivo no cidadão, de modo que este se apresente em melhores condições de decidir e exercer sua participação política e social com maior responsabilidade e consciência.

⁶¹ que diz respeito não apenas ao modo de relação dos sujeitos com a realidade, mas também aos artefatos criados pelas relações e práticas sociais. (MARTELETO, 1995, p. 2)

3.4.1 Competência Informacional: uma prática individual de Produção de Saberes

No início deste tópico afirmámos que o conceito de cultura de informação, muitas vezes é usado de forma confusa, chegando, esse uso, a ser tomado pelo de competência informacional. A verdade é que o conceito de cultura de informação remete, essencialmente, para a construção e compartilhamento da informação e o da competência informacional, seria o segundo momento desse exercício de produção de saberes, onde, de forma individual, a pessoa adquire habilidades e atitudes para buscar, ler e escrever uma informação, enfim, interagir com a informação visando a produção de novas informações e conhecimentos, sua disseminação e preservação para posterior reutilização.

O termo competência informacional - *information literacy* (em inglês), surgiu nos EUA, na década de 1970, concretamente em 1974, na sequência do relatório *The Information Service Environment Relationships and Priorities*, no qual se sugeria que o governo norte americano se empenhasse no desenvolvimento da competência informacional dos cidadãos para apropriação de inúmeros produtos informacionais disponíveis no mercado. (DUDZIAK, 2003)

Originariamente o termo foi utilizado para designar apenas as habilidades para lidar com computadores e redes eletrônicas e, por outro lado, a aprendizagem das pesquisas em bibliotecas e a aprendizagem do referencial dos livros e do domínio do espaço das bibliotecas, pela “formação de usuários (Campbell, 2004). O conceito de competência informacional, usado pela primeira vez em 1974, por Paul Zurkowski, então presidente da *US Information Industries*, segundo Couzinet (2008), em sua evolução, foi associado ao processo da SI e remete à ideia de não só sobreviver a essas barreiras derivadas da ampla e caótica disponibilização de informações via redes físicas e virtuais, como também, munir o usuário de um conjunto de habilidades necessárias para localizar, interpretar, analisar, sintetizar, avaliar e usar eficazmente uma informação, em qualquer fonte, para a resolução de um problema ou para a tomada de uma decisão. (CAMPELLO, 2003)

Na literatura o termo possui diversas designações que expressam a mesma idéia. Em Portugal, por exemplo, o termo usado é literacia informacional ou literacia da informação, para se referir ao conjunto de competências de aprendizagem e pensamento crítico necessárias para aceder, avaliar, e usar a informação de forma eficiente. Entre os países de língua espanhola, a expressão foi traduzida como *alfabetización* informacional, mas a expressão competência informacional também é utilizada. No Brasil, em virtude de ainda não existir consenso da tradução do termo, Dudziak (2010) propõe a adoção da tradução para competência informacional ou competência em informação, por esta expressão “ter significado mais abrangente, além de ser aceita e valorizada tanto na área educacional quanto nos círculos profissionais.” (DUNZIAK, 2010, p. 8)

No contexto do presente trabalho, por uma questão de uniformização e, também, valendo-nos do argumento apresentado por Dudziak (2003), adotaremos a terminologia brasileira. Mas antes de avançarmos com a abordagem do conceito, e tal como fizemos em relação ao conceito de cultura de informação, separaremos os termos que o compõem para, em seguida, os enquadrarmos ao conceito de competência informacional.

Aponta-se o fim da Idade Média como o início da abordagem e ampliação do conceito de competência. Brandão (1999) faz saber que primeiramente o termo teve um significado jurídico que remetia para a faculdade de alguém ou uma instituição poder apreciar e julgar questões. Mais tarde, com a extensão do conceito, o termo passou a ser entendido como tudo aquilo que fosse reconhecimento social pela capacidade do indivíduo se pronunciar sobre um dado assunto.

Zarifian (2003), apresenta vários elementos que intervêm na definição do conceito de competência, dos quais destacaremos os que ajudarão na compreensão do conceito de competência informacional. Assim, para este autor, competência pode ser:

- Uma inteligência prática das situações, que se apoia em conhecimentos adquiridos e os transforma à medida que a diversidade das situações aumenta;

- Faculdade de mobilizar redes de atores em volta das mesmas situações, de compartilhar desafios... (ZARIFIAN, 2003, p. 137)

Miranda (2004) cita o Conselho Nacional da Educação, órgão do governo brasileiro, que define competência profissional, no art. 7º da Resolução CNE/CP nº 3, como

capacidade pessoal de mobilizar, articular e colocar em ação conhecimentos, habilidades, atitudes e valores necessários para o desempenho eficiente e eficaz de atividades requeridas pela natureza do trabalho e pelo desenvolvimento tecnológico. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP032002.pdf>>. Acesso em: 24 de outubro 2011.

Tendo em conta que o conceito de competência diz respeito à colocação em prática dos recursos adquiridos - pessoais ou coletivos - pode-se, então, juntar esse conceito ao lexema informação para se compreender a formulação mais abrangente do conceito de competência informacional.

O Relatório da *American Library Association*- ALA, preparado por um grupo de bibliotecários e educadores, em 1989, é bastante claro e abrangente quanto a definição de competência informacional.

Para ser competente em informação, uma pessoa deve ser capaz de reconhecer quando uma informação é necessária e deve ter a habilidade de localizar, avaliar e usar efetivamente a informação... Enfim, as pessoas competentes em informação são aquelas que aprenderam a aprender. Elas sabem como aprender, pois sabem como o conhecimento é organizado, como encontrar a informação e como usá-la de modo que outras pessoas aprendam a partir dela. (AMERICAN LIBRARY ASSOCIATION, 1989, p.1, tradução nossa)⁶².

Apesar do termo não apresentar um significado preciso e, por conta disso, novas ênfases terem surgido para acomodar novos significados, existe um consenso quanto ao objetivo final do termo: a de sobreviver às barreiras derivadas da ampla e, por vezes, caótica disponibilização de informações principalmente via internet. A competência informacional vai permitir que o

⁶² To be information literate, a person must be able to recognize when information is needed and have the ability to locate, evaluate, and use effectively the needed information...Ultimately, information literate person are those who have learned how to learn. They know how to learn because they know knowledge is organized, how to find information, and how to use information in such a way that others can learn from them. They are people prepared for lifelong learning, because they can always find the information needed for any task or decision at hand. (ALA, 1989)

‘consumidor’ da informação tenha a capacidade de “compreender matérias, ler criticamente, usar materiais complexos e aprender por si mesmo.” (LYMAN, 1979, p. 197)

Em geral, autores conceituam competência informacional sob várias perspectivas. Dudziak (2003) resume alguns desses conceitos agrupando-os em três concepções: i) a concepção da informação, com ênfase na tecnologia da informação; ii) a concepção cognitiva, que se relaciona com os processos cognitivos e, iii) a concepção da inteligência, que tem ênfase no aprendizado. Couzinet (2008, p.183) afirma que os estudos do conceito de competência informacional tornaram-se uma preocupação mundial no domínio da informação.

Na concepção de informação, a competência informacional é encarada como uma noção que prioriza a abordagem do ponto de vista dos sistemas, com a aprendizagem dos mecanismos de busca e uso de informação em ambientes eletrônicos. Competência informacional é, assim,

a aplicação de técnicas e procedimentos ligados ao processamento [busca, localização, seleção, avaliação, organização e difusão da informação e do conhecimento] com base no desenvolvimento de habilidades no uso de ferramentas e suportes tecnológicos. (DUDZIAK, 2003, p. 29)⁶³

A segunda concepção, virada para os processos cognitivos, é a que relaciona a competência informacional aos processos de busca da informação com vista a construção do conhecimento. Aqui procura-se a construção de modelos mentais, envolvendo o uso, a interpretação e a busca de significados, no contexto da sociedade do conhecimento. “O foco está no indivíduo, em seus processos de compreensão da informação e seu uso em situações particulares.” (DUDZIAK, 2003, p. 30)

A terceira concepção, da inteligência, está relacionada com o aprendizado. Esta perspectiva postula que,

a competência em informação deveria englobar, além de uma série de habilidades e conhecimentos, a noção de valores ligados à dimensão social e situacional. A construção de redes de significados a partir do que os aprendizes lêem, ouvem e refletem constitui o que se chama de estrutura de aprendizado, essencial à extrapolação do entendimento. (DUDZIAK, 2003, p. 30)

⁶³ Grifo nosso.

Esta concepção, segundo Couzinet (2008), é a que torna os sujeitos capazes de transferirem os métodos de aprendizagem, em torno da recuperação de informações em aplicações permanentes no curso de suas vidas. Da escola para o mundo profissional e, posteriormente, para sua vida pessoal.

A perspectiva que situa competência informacional em ambientes digitais, pode ser, igualmente, identificada a partir da definição de Aun (2007) citando Bruce (1997)⁶⁴, naquilo que chamou de ‘categorias’ de *Information Literacy*:

1. Entende-se a competência informacional como a habilidade de utilização da tecnologia para a recuperação da informação e comunicação;
2. Entendida como a habilidade de encontrar as informações nas fontes, podendo esta se encontrar numa variedade de meios incluindo eletrônico e conhecimento informal.
3. Visa como executar o processo, isto é, a habilidade de confrontar problemas e saber encontrar e usar a informação necessária para resolvê-los.
4. Concepção do controle da informação estabelece sobre a plataforma de organizar a informação, isto é, sobre armazenar a informação, geralmente original, de uma forma que assegure a recuperação fácil podendo ser manipuladas quando desejada.
- ...
5. A competência informacional envolve como usar a informação com sabedoria e inteligência para benefício próprio. Depende, portanto, da própria experiência, atitudes, crenças e valores pessoais. (AUN, 2007, p. 4)

Como se pode perceber, por outro lado, a noção de competência informacional está associada ao conceito de letramento, conceito esse que não deve ser confundido com o de alfabetização, conforme lembrado por Buzato (2003). As pessoas alfabetizadas - aquelas que dominam as técnicas do ler e escrever, ou seja, que sabem decodificar as mensagens -, podem não ser letradas, na medida em que muitas delas não são capazes de interpretar e analisar, enfim, construir uma argumentação daquilo que leram. Mas um indivíduo letrado possui, necessariamente, uma competência que o possibilita construir um sentido, um conhecimento. Portanto, nessa perspectiva, segundo Soares (2001), uma pessoa pode não dominar as técnicas de leitura e da escrita, mas ser letrada só porque se envolve nas práticas sociais de decodificação de informações. Nesse quadro, o letramento se configura, antes de mais, como

⁶⁴ Este autor entende competência informacional como ‘... fenômeno, partindo do pressuposto de que ela é muito mais uma questão situacional experimentada pelos sujeitos, resultando disso uma ênfase em determinadas concepções e experiências’. (Bruce, 1997 *apud* AUN, 2007, p. 4).

uma prática sociocultural e historicamente estabelecida, que permite ao cidadão apoderar-se das suas vantagens e, com elas, participar e decidir sobre os aspetos da vida na comunidade a que pertence.

Nesse sentido, Lévy (1999), corroborando com a concepção da informação que encara a noção de competência informacional do ponto de vista dos sistemas na busca e uso de informação em ambientes eletrônicos, prefere associar esse conceito a letramento digital para designar

[...] um conjunto de técnicas materiais e intelectuais, de práticas, de atitudes, de modos de pensamento e valores que se desenvolvem juntamente com o crescimento do ciberespaço, como sendo um novo meio de comunicação que surge da interconexão mundial dos computadores. (LÉVY, 1999, p. 17)

Almeida (2005), também menciona a presença de artefatos tecnológicos para definir letramento digital. Considera ser necessário o domínio e uso da TIC para

[...] favorecer ao cidadão a produção crítica do conhecimento, com competência para o exercício da cidadania e para se inserir criticamente no mundo digital, tal como um leitor ativo, produtor e emissor dessa informação. (ALMEIDA, 2005, p. 174)

Diante desses fatos, nosso posicionamento recai sobre a ideia de que, tornar disponíveis os conteúdos informacionais não é suficiente para a utilização plena dos recursos tecnológicos disponibilizados para a sociedade. É preciso investir, para além de infraestrutura tecnológica, de recursos e, sobretudo, em oportunidades de educação e formação de cultura de informação que, por sua vez, permitirá o desenvolvimento de competências, num contexto em que são as TIC que tornam possível o acesso e uso da informação.

Destarte, se a noção de competência informacional remete, também, sua aplicação em contextos digitais, no âmbito de governo eletrônico, o oferecimento de serviços públicos deve ser analisado tendo em conta os limites do seu acesso. Mesmo que as iniciativas de governo eletrônico estejam em estágio avançado de desenvolvimento, a sua potencialidade e uso não poderão ser atingidos se não for, antes, avaliada a infraestrutura de telecomunicação disponível e suas possibilidades de amplo uso junto à sociedade. Ou seja, na ausência desses princípios, o principal efeito da política de governo eletrônico será o aumento do fosso social e político existente entre a população que tem

acesso à internet e a população que não o tem, gerando o que comumente se chama de exclusão digital.

O conceito de exclusão digital foi cunhado pela primeira vez, igualmente, no relatório sobre *information Literacy*, em 1974, e deve ser entendido como o privar, seja por motivos sociais, econômicos, políticos e/ou culturais, do acesso às vantagens e aos benefícios trazidos pelas novas TIC.

O termo, que busca amenizar as diferenças sociais criadas pelo consumismo acentuado da sociedade cada vez mais globalizada, tem como seu contraponto, a inclusão digital que, por sua vez, está associada às consequências das transformações da história do desenvolvimento econômico trazendo um efeito contrário, o da tendência à desigualdade entre países, regiões e indivíduos⁶⁵.

Inclusão digital significa dar oportunidade às comunidades de se inserirem na sociedade da informação como agentes, onde o indivíduo “deixa de exercer o papel passivo de consumidor de informações, bens e serviços e passa a atuar como produtor de conhecimentos, bens e serviços.” (AUN, 2007, p. 4)

Silva Filho (2003, p. 1) aponta as TIC, a Renda e a Educação, como os três elementos básicos que estariam na origem da ocorrência da inclusão digital. Estes três elementos se interdependem na medida em que,

mesmo que se tenha renda, torna-se necessário associá-la a outro elemento que é a educação, pois de nada vale dispor de renda e equipamentos se não souber como, ou, até mesmo, porque utilizar e acessar as tecnologias digitais. (AUN, 2007, p. 3)

A falta de uma infraestrutura de telecomunicação continua a ser um fator crítico de fracasso no processo tendo em vista a minimização de exclusão digital nos países em desenvolvimento, apesar do crescimento do uso das TIC, durante a década de 1990. Esse crescimento fez com que a lacuna na telefonia fixa e móvel diminuísse, mas, em contrapartida, uma enorme desigualdade digital também emergiu e continua a crescer a cada dia. A título de exemplo, em Moçambique, o telefone que na época colonial não era de conhecimento de

⁶⁵ Vide Anexo- I

muitos nativos, atualmente, depois da independência, concretamente a partir de 2006, tanto o fixo como o móvel registaram uma grande melhoria em termos de expansão e facilidades de uso. Mas os índices de exclusão digital neste país continuam extremamente altos, conforme se pôde observar no Anexo- I, da presente tese. Esta exclusão afeta o processo de construção de uma cultura de informação, condição mínima para que se possa estabelecer uma relação Estado e sociedade.

É este conceito de cultura de informação, inserido no contexto das políticas de informação, que norteou o desenvolvimento do presente capítulo. A proposta a seguir é abordar o conceito de governo eletrônico, encarado como uma subpolítica de informação na qual, com uma cultura de informação mínima dos cidadãos, o processo de transmissão da informação do Estado para os cidadãos é realizado com sucesso.

A obrigação de qualquer governo é servir bem ao cidadão. Porém, até pouco tempo atrás, oferecer serviços públicos eficientes se constituía em um problema sem solução... O governo eletrônico surge como resposta para esse dilema das organizações públicas que necessitam melhorar a oferta de serviços... (FERRER; SANTOS, 2004)

CAPÍTULO 4

Governo Eletrônico

O lexema Governo eletrônico (e-Gov) é debatido através de um leque muito amplo de informações produzidas a seu respeito, quer seja pelos próprios organismos públicos governamentais, empresas de tecnologia, quer por empresas privadas de consultoria ou pela comunidade acadêmica.

Como qualquer outra área do conhecimento humano, o governo eletrônico surgiu sem uma precisão conceitual. Perante o mosaico de informações produzidas a seu respeito por diversas fontes com interesses, igualmente, distintos, acrescenta-se a complexidade do tema que apresenta uma série de facetas cujas análises isoladas podem conduzir à construção de uma visão distorcida do tema. O conceito ultrapassa a dimensão que o associa ao uso exclusivo de TIC no setor público para responder pela transparência⁶⁶ e participação da sociedade nas ações governamentais, numa dinâmica comunicativa e interativa entre governo e sociedade.

O processo de construção e implementação de e-Gov está ligado ao movimento da reforma de Estado, da modernização de gestão pública e da necessidade de maior eficiência do governo onde temas como, desempenho, eficiência, eficácia, transparência, mecanismos de controle e prestação de contas são levados em consideração. Com o desdobramento desses temas o e-Gov assume o estatuto de subdomínio de políticas públicas de informação, destinado ao interesse público, ao bem público e ao setor público.

⁶⁶ Conceito a ser tratado mais adiante ainda dentro do presente capítulo.

No escopo da atuação de governo eletrônico, propõe-se a seguir, discutir o conceito de espaço público e sua relação nos setores públicos, para uma melhor compreensão da política de governo eletrônico.

4.1 Conceito de Espaço Público

O conceito de espaço público, como fenômeno social que fundamenta a relação Estado e sociedade, o oferecimento dos serviços, é interpretado por diversos estudiosos, com destaque para o sociólogo Jurgen Habermas.

No início de sua obra, Habermas (1984) comenta a multiplicidade de significados que envolvem o uso corrente dos termos ‘público’ e ‘esfera pública’, significados esses que tiveram origem em diferentes fases históricas. O autor define ‘espaço público’ como a esfera intermediária que se constituiu historicamente no período das Luzes, entre a sociedade civil e o Estado. É o lugar acessível a todos os cidadãos, onde um público se reúne para formular uma opinião pública. O intercâmbio discursivo de posições racionais sobre problemas de interesse geral permite identificar uma opinião pública. Esta “publicidade” é um meio de pressão exercida pelos cidadãos para conter o poder do Estado. (HABERMAS, 1984)

O conceito de esfera pública tomado muitas vezes como a esfera da opinião pública, surge na sociedade burguesa, no século XVIII e refere-se a um espaço comum em que, supostamente, os membros da sociedade ali se encontram através de uma variedade de meios, designadamente, jornais, revistas, rádio, internet, televisão e também, encontros face a face, com o intuito de discutirem matérias de interesse comum e, desse modo, serem capazes de formar, a seu respeito, uma opinião comum. O aspecto determinante, quanto ao papel que estes meios desempenham, é a acessibilidade. Para Habermas (1984) somente quando o exercício do controle político e a lógica da atividade econômica estão subordinados à reivindicação democrática que a informação estaria acessível ao público, podendo-se, então, falar-se na existência de uma esfera/ espaço público. A esfera pública é, nesse sentido, o

[...] domínio da mediatização entre sociedade, economia e Estado, no qual o público se organiza e se mobiliza para produzir uma opinião susceptível de influenciar a vida pública. O público pode, desse modo, influenciar os processos políticos, tornando-se elemento crucial para a elaboração de uma teoria da democracia. Não se pode falar em democracia sem espaço público. (HABERMAS, 1984, p. 84)

Esta visão de Habermas remete para a importância da esfera pública na fiscalização e vigilância do poder político por parte de alguém de fora, e ao entendimento do Estado como *res publica*, no sentido de que é propriedade de todos e para todos, contrastando com o patrimonialismo que, como vimos no 2º capítulo da presente tese, o Estado caracteriza-se pela utilização da coisa pública, para servir os interesses da minoria - *res principis*. O efeito principal da administração patrimonialista é a sua forte inerência à corrupção e ao nepotismo. Outros efeitos decorrem do fato de se comprometer a finalidade básica do Estado, de defender a coisa pública, para se dedicar a questões que privilegiam a vontade da minoria. As atividades públicas deixam de estar comprometidas com a melhor relação custo- benefício para a sociedade. (BRESSER PEREIRA, 2009)

Voltando à concepção Habermasiana de espaço/esfera público, e conforme afirmámos, o que tende a prevalecer nos Estados democráticos Modernos⁶⁷, que surgem, como se sabe, a partir das revoluções democrático-burguesas⁶⁸, é a visão de um Estado *res publica* cujo desafio fundamental é defesa da coisa pública contra a corrupção, contra o nepotismo e contra todas as formas de privatização ou de obtenção de vantagens especiais do Estado. (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 87)

Entretanto, segundo a concepção hegeliana, da qual fizemos referência, igualmente, no 2º capítulo, é pertinente destacar o conflito entre o público e o privado no seio do Estado Moderno. Chaui (2006) lembra que Aristóteles foi o primeiro a ter clareza sobre a diferença entre o espaço público da política e o espaço privado dos interesses pessoais ou grupais. Para a autora, essa importante distinção aristotélica foi o que levou Marx a dizer, por exemplo, que o termo economia política,

⁶⁷ Vide capítulo 2, (p. 30)

⁶⁸ Idem.

inventado pela ideologia burguesa, é uma contradição nos termos, embora seja a expressão exata do que se passa no capitalismo, no qual os interesses privados de uma classe social são colocados como se fossem interesses políticos ou públicos da sociedade inteira, devendo ser garantidos, conservados e protegidos pelo Estado. (CHAUI, 2006, p. 18)

As mudanças nos conceitos e nas funções do público e do privado na Idade Moderna inserem-se no germe da própria mentalidade da época. Se nas origens, o conceito de privatizar embutia a ideia de privação - entendida como privar o indivíduo de alguma coisa, inclusive da sua capacidade humana -, nos tempos Modernos, a partir da intensa valorização do individualismo, há o enriquecimento dessa esfera, que passa a opor-se não mais ao conceito de público, mas ao de social. (HABERMAS, 1984, p.15-17)

Dupas (2005) lembra que, se na teoria política clássica, incorporada ao incosciente coletivo das sociedades, o espaço público era equivalente ao espaço da liberdade dos cidadãos, no qual estes exerciam sua capacidade de participação crítica na gestão de assuntos comuns de acordo com o princípio da deliberação. Atualmente, as corporações apropriaram-se do espaço público e o transformaram em espaço publicitário onde, “os cidadãos que o frequentam não o fazem mais na qualidade de cidadãos, mas como consumidores de informação” (DUPAS, 2005, p. 37). E tendo em conta que isso acontece num contexto em que reinam as TIC, aquilo que o espaço físico público não pode mais fazer, o ambiente da cibercultura⁶⁹ o faz.

O ambiente da cibercultura passa a ser considerado, então, como espaço público, orientado para a discussão pública dos mais variados temas, incluindo a discussão da informação veiculada através dos média, como a televisão, a rádio, jornais e outras. Através dessas fontes, milhões de cidadãos anônimos envolvem-se em verdadeiras redes de produção e partilha de informação e conhecimento, o que lhes permite ter, igualmente, a oportunidade de

⁶⁹ Segundo Levy (1999), o termo cibercultura especifica o “conjunto de técnicas (materiais e intelectuais), de práticas, de atitudes, de modos de pensamento e de valores que se desenvolvem juntamente com o crescimento do ciberespaço.” (p. 17). O termo é utilizado, assim, na definição dos agenciamentos sociais das comunidades no espaço eletrônico virtual, ampliando e popularizando a utilização da Internet e outras TIC, e possibilitando maior aproximação entre as pessoas de todo o mundo.

compreender e participar da formulação e implementação dos diferentes programas e projetos governamentais.

4.2 Governo Eletrônico: Conceitos Gerais

Conforme afirmámos, a noção de governo eletrônico é um construto que deriva inicialmente de políticas públicas, desenvolvidas sobretudo em países anglo-saxônicos. Por se tratar de um conceito abrangente, torna-se difícil especificá-lo de forma unívoca, o que faz com que se verifique uma linha tênue em relação às suas definições.

Na perspectiva do *Pacific Council on International Policy* é dada a seguinte definição:

Governo eletrônico é o uso da Tecnologia da Informação e da Comunicação para promover maior eficiência e maior efetividade governamental, facilitando o acesso aos serviços públicos, permitindo ao grande público o acesso à informação e tornando o governo mais *accountable* para o cidadão. Porém, o governo eletrônico não é um atalho para o desenvolvimento econômico, o salvamento orçamentário ou a eficiência governamental. O governo eletrônico não é o *Bing Bang*, um único evento que imediatamente e para sempre altera o universo do governo. O governo eletrônico é um processo - chamado evolução - e também um grande esforço que apresenta custos e riscos financeiros e políticos. Esse risco pode ser significativo. Se não forem bem conceituadas e implementadas, as iniciativas de governo eletrônico podem desperdiçar recursos, falhar em sua promessa de entrega útil de serviços e, assim, aumentar a frustração com a administração pública. Particularmente nos países em desenvolvimento, onde os recursos são escassos, o governo eletrônico pode ter como alvo áreas com alta chance para sucesso e produzir ganhos. Além disso, o governo eletrônico, nos países em desenvolvimento deve acomodar certas condições únicas, necessidades e obstáculos. Elas podem incluir uma tradição contínua oral, falta de infraestrutura de corrupção, fraco sistema educacional e acesso desigual à tecnologia. Muitas vezes, a falta de recursos e tecnologia é agravado pela falta de acesso a conhecimentos e informações. (PACIFIC COUNCIL ON INTERNATIONAL POLICY, 2002)⁷⁰

⁷⁰ E-government is the use of ICT to promote more efficient and effective government, facilitate more accessible government services, allow greater public access to information, and make government more accountable to citizens. E-government might involve delivering services via the Internet, telephone, community centers (self service or facilitated by others), wireless devices or other communications systems. But e-government is not a shortcut to economic development, budget savings or clean, efficient government. E-government is not the “Big Bang,” a single event that immediately and forever alters the universe of government. E-government is a process-call it “e-volution”- and often a struggle that presents costs and risks, both financial and political. These risks can be significant. If not well conceived and implemented, e-government initiatives can waste resources, fail in their promise to deliver useful

Seifert (2003), ao corroborar com esta definição, coloca que o governo eletrônico

envolve o uso de tecnologia da informação, e especialmente a Internet, para melhorar a prestação dos serviços públicos aos cidadãos, empresas e outras agências governamentais. Ele tem o potencial para mais conectar diretamente o governo federal com os seus cidadãos de modo a abrir novas oportunidades e ao mesmo tempo elevar a novos desafios. (SEIFERT, 2003, p. 4, tradução nossa).

Para Zweers e Planqué (2001), governo eletrônico

objetiva fornecer ou tornar disponíveis informações, serviços ou produtos, através de meio eletrônico, a partir ou através de órgãos públicos, a qualquer momento, local e cidadão, de modo a agregar valor os stakeholders envolvidos com a esfera pública. (ZWEERS; PLANQUÉ, 2001, p. 92)

A componente TIC na definição do conceito de e-Gov também é referenciada em Holmes (2001), para quem governo eletrônico é a utilização da tecnologia da informação (particularmente a internet) para produzir e distribuir serviços públicos orientados ao cliente, de modo mais conveniente do que a maneira tradicional.

Diante da concepção que advoga que o governo eletrônico significa, somente, o uso das TIC, Lenk e Traubmuller (2001) alertam que ele não é apenas o uso efetivo de TIC, mas também se baseia num redesenho das interações entre os cidadãos e o governo, que leva a uma reorganização dos processos de negócio da administração pública.

4.3 Perspetivas de Governo Eletrônico

No âmbito da interação Estado-sociedade, Lenk e Traubmuller (2001) propõem que o conceito de governo eletrônico abarque quatro grandes perspectivas em interação, como representado na Fig. 2 :

services and thus increase public frustration with government. Particularly in the developing world, where resources are scarce, e-government must target areas with high chances for success and produce “winners.” Moreover, e-government in the developing world must accommodate certain unique conditions, needs and obstacles. These may include a continuing oral tradition, lack of infrastructure, corruption, weak educational systems and unequal access to technology. Too often, the lack of resources and technology is compounded by a lack of access to expertise and information. (p. 6)

Figura 2- Perspetivas de Governo Eletrônico



Fonte: LENK e TRAUBMULLER *apud* JOIA (2002, p. 1)

A perspetiva centrada no cidadão visa o oferecimento de serviços de utilidade pública. A de processos visa repensar o *modus operandi* dos processos produtivos, a partir de todas as suas competências e recursos tecnológicos. A perspetiva da cooperação visa integrar os vários órgãos governamentais, e estes com outras organizações privadas e não-governamentais, de modo que o processo decisório possa ser agilizado, sem perda de qualidade e assim se evite a fragmentação, a redundância, entre outros elementos. A perspetiva da gestão do conhecimento visa permitir ao governo, nas suas várias esferas, criar, gerenciar e disponibilizar em repositórios adequados, o conhecimento tanto gerado e acumulado pelos seus vários órgãos.

A partir dessas perspetivas ampliadas sobre as políticas de governo eletrônico pode-se vislumbrar, na visão de Ruediger (2002), um panorama em que se evidenciam as relações entre o governo e os cidadãos; entre governo e o próprio governo e entre o governo e as empresas, da seguinte forma:

Quadro 6- Modelo Conceitual de Governo Eletrônico

Relação	Caracterização
Governo para governo (<i>Government-to-Government - G2G</i>)	Quando se trata de uma relação intra ou inter-governos onde, tanto o ofertante do serviço quanto o beneficiário se encontram numa relação horizontal. Exemplos como a saúde, educação, justiça, comércio, entre outras.
Governo para Cidadão (<i>Government-to-Citizen - G2C</i>)	Implica relação de prestação de serviços e informações aos cidadãos. Ocorrem não apenas por meio da internet, mas também por meio da telefonia móvel, televisão digital, <i>call centers</i> e outros tipos de aplicações ligadas aos computadores. Prevê-se, nesta relação, mais agilidade e desburocratização no atendimento ao cidadão.
Governo para Negócio (<i>Government-to-Business - G2B</i>) e vice-versa (B2G)	Caracterizado por transações entre governos e fornecedores (empresas privadas). Na primeira perspectiva o governo oferece serviços e bens para empresas de forma mais eficiente, rápida e desburocratizada. A relação inversa (B2G) envolve a compra de serviços ou bens pela administração de fornecedores privados, criando uma interface ampla com as empresas, nomeadamente, bolsas de compras públicas e leilões virtuais. O governo ainda tem o papel importante de estimular o desenvolvimento do comércio eletrônico, especialmente em micro, pequenas e médias empresas.

Fonte: RUEDIGER (2002). Adaptado pelo Autor.

As relações acima expostas, quando promovidas em tempo real e de forma eficiente, podem permitir que o governo eletrônico se conforme tecnicamente como: “i) promotor de boas práticas de governança; ii) catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo; iii) vetor de aumento de eficiência, transparência e desenvolvimento; iv) provedor democrático de informações para decisão.” (RUEDIGER, 2002, p. 30)

Entretanto, a relação unívoca governo-cidadão (G2C) pode ser vista, segundo Pinho (2008), como um governo eletrônico restrito requerendo a necessidade de uma visão ampliada que teria como propósito, contemplar, não só o que o

governo disponibiliza aos cidadãos em termos de produtos ou serviços, mas também, em ideias, posicionamentos e posturas ideológicas. (PINHO, 2008, p. 474).

Ainda que a disponibilização de produtos e serviços já expresse um posicionamento ideológico, ele pode estar mais pronunciado quando se amplia no sentido da manifestação de maior transparência, o que significa informações de mais qualidade e conteúdo, referentes a processos. (PINHO, 2008, p. 474)

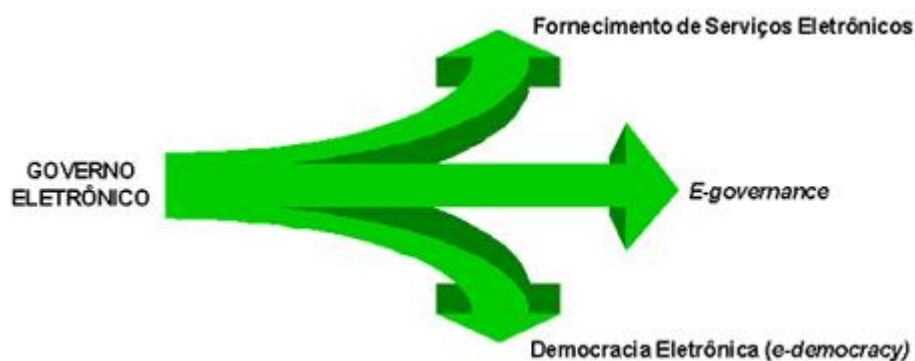
A adoção de visão ampliada de governo eletrônico permite uma maior interação entre o governo e a sociedade partilhando tarefas que até então eram específicas do primeiro. O cidadão fornece ao governo informações, preferências e interesses para subsidiar a ação estatal. Ou seja, a co-ocorrência das duas formas de governo – restrito e ampliado – permite que, por um lado, o Estado seja mais responsivo e transparente, aberto à participação da sociedade e, por outro, que a sociedade civil (através do próprio cidadão e/ou de movimentos sociais) tenha um papel de protagonista no momento de aferir e controlar o governo, bem como, de assumir um papel propositivo. (PINHO, 2008)

Diante de tais perspectivas de interação, o governo eletrônico é visualizado por Ruediger (2002) como o que potencializa as boas práticas de governança e também como “[...] um catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, propiciando mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão.” RUEDIGER (2002, p. 30)

Um outro entendimento das dimensões de governo eletrônico pode ser identificado em Perri (2001), que sugere uma taxonomia composta por três vetores. I) Fornecimento de Serviços Eletrônicos, área que envolve o fornecimento de serviços de utilidade pública para o contribuinte, assim como o relacionamento Governo-Empresas, usando as TIC como propiciadoras para tal; ii) Democracia Eletrônica (*e-democracy*), usadas no processo de votação eletrônica e experiências piloto de consulta online aos cidadãos; e iii) Governança eletrônica (*e-governance*), que inclui, entre outras atividades, todo o suporte digital para elaboração de políticas públicas, tomada de decisões,

public choices e *workgroup*, entre os vários gestores públicos de diferentes escalões:

Figura 3- Níveis de Conceituação de Governo Eletrônico



Fonte: PERRI *apud* JOIA, 2002, p. 1)

As propostas de definições do conceito de governo eletrônico que privilegiam não apenas o uso exclusivo das TIC permitem perceber que o governo eletrônico se apresenta como um esforço de modernização de múltiplas formas de acesso à informação e serviços governamentais na relação entre o Estado e a sociedade. Em linhas gerais, Jardim (2000) considera que

o governo eletrônico expressa uma estratégia pela qual o aparelho de Estado faz uso das novas tecnologias para oferecer à sociedade melhores condições de acesso à informação e serviços governamentais, ampliando a qualidade desses serviços e garantindo maiores oportunidades de participação social no processo democrático. (JARDIM, 2000, p. 3)

Essa ampliação da efetividade de governo eletrônico pode-se vislumbrar em quatro principais aspetos:

1. Será mais fácil para a sociedade ter suas perspectivas consideradas pelos governos na (re)definição de políticas públicas;
2. A sociedade poderá obter melhores serviços das organizações governamentais, por exemplo, através de atividades desenvolvidas on-line;
3. A sociedade contará com serviços mais integrados porque as diferentes organizações serão capazes de se comunicar mais efetivamente entre si;
4. A sociedade será melhor informada porque poderá obter informação atualizada e compreensível sobre o governo, leis, regulamentos, políticas e serviços. (JARDIM, 2000, p. 6)

Entretanto, o autor chama atenção para o perigo de não se tornarem exequíveis os esforços com vista à execução das políticas com viabilidade social. Diversas oportunidades podem ser perdidas caso o Governo não assuma a responsabilidade de supervisionar e coordenar o desenvolvimento da política de governo eletrônico em benefício dos cidadãos.

Nesse sentido, torna-se importante considerar diversas etapas no processo de construção da política de e-Gov, etapas essas que devem culminar com a avaliação do processo de implementação da política. Torna-se igualmente importante considerar a participação de diversos atores, seus interesses e competências e os aspetos da realidade que impactam o resultado final do programa.

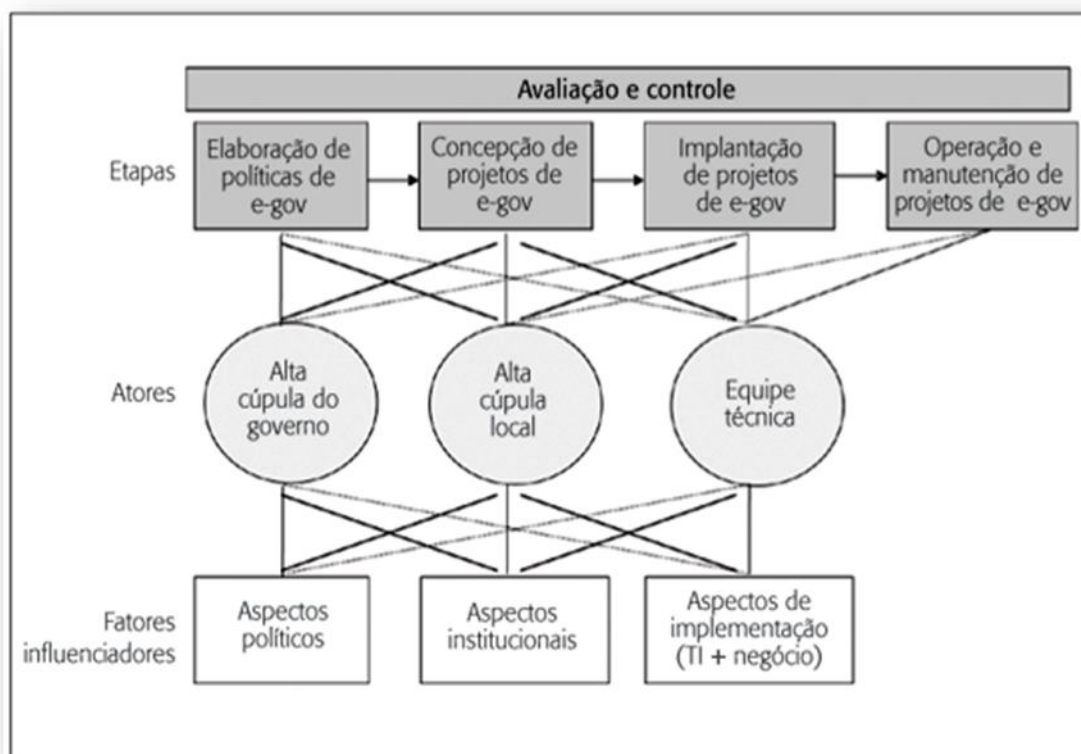
Segundo Berger e Luckmann (2005), a realidade é um elemento que influi na construção do conhecimento através da dinâmica de interações sociais entre os sujeitos individuais e coletivos. O acesso a informação vai permitir ao sujeito a aquisição de ações de interpretação e compreensão que, por sua vez, irão conduzir à seleção da informação, que passa a ser reconhecida como conteúdo válido.

A partir desta colocação podemos relacionar o processo de construção da política de governo eletrônico com o modelo de Easton (1965)⁷¹, no qual se explicitam as relações entre atores e fatores da realidade social.

A Figura 4 mostra as possíveis imbricações que as quatro fases de governo eletrônico podem estabelecer tendo em conta os atores e fatores envolvidos no processo:

⁷¹ Cf. Fig. 1, (p. 69)

Figura 4- Modelo de Referência para Estudo e Análise de Governo Eletrônico



Fonte: DINIZ et al. (2009, p. 28)

O modelo parte do pressuposto de que o conjunto de relacionamentos decorrentes das interações entre atores (alta cúpula do governo, alta cúpula local, equipe técnica) e fatores que influenciam as diferentes etapas do processo (designadamente, aspectos políticos, aspectos institucionais, aspectos de implementação) geram relações de diferentes dimensões, relações essas que podem repercutir no desenvolvimento, consolidação e institucionalização do programa de governo eletrônico.

Já o Quadro 7 procura fazer uma correspondência entre as diferentes fases das duas políticas, uma relativa à construção de políticas públicas, no geral, e a outra, especificamente, à construção da política de governo eletrônico.

Quadro 7- Etapas do Processo de Políticas Públicas e de Governo Eletrônico

Ciclo de Políticas Públicas, segundo Easton (1965)	Etapas da elaboração políticas de e-Gov propostas por DINIZ (2009)
- Formulação da política por parte dos decisores tendo em conta ambiente externo.	- Elaboração de políticas públicas de e-Gov tendo em conta a os fatores influenciadores.
- Adaptação a realidade da relação Estado-sociedade. - Implementação da política.	- Concepção de projetos de e-Gov.
- Avaliação da política tendo em vista mudanças a serem implementadas para posterior aplicação.	Implantação de projetos de e-Gov. Avaliação e controle - Operação e manutenção de programas de e-Gov.

Fonte: Adaptado pelo Autor

De uma forma geral, os aspectos que condicionam o progresso de governo eletrônico, na sua perspectiva mais ampla, permitem-nos abordá-lo como uma política pública. E, numa perspectiva restrita - que envolve a produção, armazenamento e disseminação da informação -, a política de governo eletrônico - veiculada no plano virtual -, localiza-se como subdomínio de políticas públicas de informação, voltada para a governança e o uso social da informação.

Perante esta colocação parece oportuno encarar governo eletrônico, não como um propósito tecnológico predeterminado, mas como um projeto alternativo na mediação das relações entre Estado e sociedade envolvendo a tecnologia. A política de governo eletrônico, como um modelo de competência e de governança para o século XXI, procura colocar-se na direção da capacitação do setor público para enfrentar os desafios que se apresentam à sociedade na Era Digital.

Segundo Jardim (2005), nem sempre a barreira tecnológica constitui fator mais importante a ser ultrapassado na implementação da política de governo eletrônico, na medida em que os seus projetos são, antes de tudo, um 'empreendimento político'. Ruediger (2002) considera tratar-se de uma simplificação, conceber o e-Gov apenas como um mecanismo de oferta de serviços pontuais a clientes, sem considerar que o provimento de serviços pelo

Estado é, inexoravelmente, um bem público, relativo ao cidadão, influenciado em seu desenho por percepções igualmente políticas.

Na mesma visão, Vilella (2003, p. 25) argumenta que não é por acaso que o processo de avaliação das iniciativas dos governos em projetos de governo eletrônico “envolve muito mais do que simplesmente verificar o grau de implementação de seus *websites* ou de seus portais na Web, sua funcionalidade, usabilidade ou a análise de seu conteúdo”. Todo esse processo está além do simples uso da internet, embora, como reconhece González de Gómez (2002), “a internet é a estrutura decisiva dos governos eletrônicos.”

De fato, é inegável que as TIC sejam hoje em dia, um dos bens públicos mais importantes nos processos de comunicação do cidadão com o Estado, mas, torna-se pertinente a democratização de seu acesso tendo em vista a viabilização das iniciativas de governo eletrônico em suas diferentes perspectivas.

Na verdade, quando se trata de políticas públicas, a de governo eletrônico tem constituído uma iniciativa muito forte, causando impactos profundos tanto nos processos do Estado quanto na sociedade na qual é aplicada. Verifica-se também que a política de governo eletrônico figura como ferramenta na consolidação de políticas informacionais que estimulam a prática do conceito de SI. No caso específico do setor público, muitos têm sido os benefícios observados e aferidos com a sua implementação. A disponibilização de informações aos cidadãos de forma a otimizar o tempo, agilizar documentos, requerer serviços, evitar deslocamentos e, principalmente, transparência quanto à informação, tem levado os governos a optarem por esse projeto.

Entretanto, conforme lembrado por Ribeiro (2003), todo esse processo requer investimentos em tecnologias por parte dos governos com vista a fazer chegar à população esses recursos tecnológicos para que este consiga se comunicar com o governo.

Na sua relação com a sociedade, para a promoção de serviços de forma mais eficiente, a política de governo eletrônico busca preencher uma lacuna existente entre as possibilidades de atendimento ao cidadão e melhoria da eficiência governamental permitidas pelos avanços das TIC e os movimentos de transição da administração pública burocrática para um Estado de cultura gerencial baseado em princípios de governança, transparência e *accountability*, princípios esses que estão na base da construção das políticas de governo eletrônico dos dois países propostos para o presente estudo.

4.3.1 Perspectiva de Governo Eletrônico em Moçambique

A política de governo eletrônico de Moçambique, aprovada pelo Conselho de Ministros em julho de 2006, apresentou como objetivo fundamental,

“[...] melhorar a prestação de serviços públicos, usando o poder das TIC, por meio das quais o cidadão, em qualquer área da governação ou da atividade socioeconómica, pode exercer o direito de aceder, processar e extrair a informação que achar necessária para as suas realizações, bem como interagir e efetuar transações online com o governo”. (UNIDADE TÉCNICA DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE INFORMATICA, p. 1)

Enquadrada no âmbito da Estratégia Global da Reforma do Setor Público (EGRSP)⁷², a política de governo eletrônico de Moçambique foi desenhada especificamente para apoiar a terceira fase dessa Reforma, programada para o período 1990-2011. Nesse período, concretamente a partir de 2006, ano da sua criação, o governo eletrônico de Moçambique ganhou reconhecimento e aceitação crescentes na prática da governação, ficando “o seu maior ou menor impacto a depender do maior ou menor grau de integração transversal nas políticas, estratégias e programas dos governos assim como dos recursos disponibilizados para a sua materialização.” (MOÇAMBIQUE- ESTRATÉGIA DO GOVERNO ELETRÔNICO, 2010, p. 1)

De acordo com o Gabinete da Estratégia de e-Gov, a política de governo eletrônico de Moçambique é, nesta era da informação,

⁷² Para mais detalhes sobre a “Reforma de Estado em Moçambique”, Vide 2º capítulo, (p.45), da presente tese.

[...] o instrumento mais adequado para a colocação dos serviços públicos ao alcance do cidadão a qualquer momento e em qualquer lugar, para uma prestação de serviços mais eficaz e eficiente e menos dispendiosa, e para a redução da burocracia e oportunidades de corrupção. (MOÇAMBIQUE- ESTRATEGIA GOVERNO ELETRÔNICO, 2005, p. 2)

Sob esse princípio o governo definiu e priorizou seis projetos âncora que seriam implementados até final de 2010: São eles:

a) Plataforma Comum de Comunicação e Quadro de Interoperabilidade

Este projeto define a provisão da ligação e da funcionalidade necessárias para todo o Setor Público (do governo central ao provincial e distrital, assim como aos municípios) para que ele possa funcionar como um todo. Tecnicamente, isso compreende vários níveis da arquitetura da rede e da infraestrutura, designadamente, protocolos, bases de dados, aplicações, interfaces, entre outras, assim como camadas de “info-estrutura”, para gerir a troca, formato e qualidade de dados. A essência desta plataforma, no quadro de governo eletrônico, é permitir a comunicação eletrônica segura e a interação entre utilizadores.

b) Sistema de Gestão Financeira e Fiscal do Estado

Trata-se de um sistema implementado para garantir a integridade e transparência nas transações financeiras e fiscais do Estado, evitando o uso de numerários nas transações entre o setor público, os cidadãos e as empresas. Esse sistema permite criar um protocolo comum de registro, autorização e verificação para a realização de transações financeiras seguras nas relações de governo para governo (G2G), de governo para o setor privado e de negócios (G2B) e entre o governo e o cidadão (G2C).

c) Sistema de Registro e Identificação do Cidadão

O objetivo deste projeto é permitir que todos os sistemas do governo possam partilhar os dados básicos comuns sobre os cidadãos. O sistema permite, assim, a integração de todos dados sobre o registro de identificação civil, numa

fonte autorizada comum para uso por todos os órgãos do setor público, incluindo, entre outros documentos, o Bilhete de Identidade, o Passaporte, a Autorização de Residência para estrangeiros, o Número Único de Identificação do Contribuinte (NUIT), o Registro Automóvel, a Gestão de Recursos Humanos.

d) Sistema de Registro e Facilitação Empresarial

Este projeto âncora prevê que todos os sistemas do governo devam partilhar os dados básicos comuns sobre empresas e entidades licenciadas para executarem obras governamentais. O projeto inclui a definição de procedimentos para a eliminação do excesso da burocracia que é um dos principais motivos de desistências de investimentos das empresas estrangeiras no país. A partilha de dados através desse sistema facilita a redução de tempo para a constituição e registro de empresas e o licenciamento das suas atividades específicas, garantindo-se, desse modo, a melhoria do ambiente de negócios no país.

e) Sistema de Gestão de Terras e da Propriedade

Este projeto é de extrema importância num contexto em que a disputa de uso e aproveitamento da terra é um problema muito grande para o governo. Assim, é objetivo deste projeto que todos os municípios devam ter capacidade para administrar o uso da terra e o registro da propriedade imobiliária através de um sistema eletrónico.

f) Sistema de Integração Horizontal dos Governos Locais

No âmbito deste projeto foram definidos como objetivos a atingir: “i) possibilitar o desenvolvimento de conteúdo local e possibilitar o acesso público à informação e serviços do governo ao nível dos distritos e municípios; ii) Criação

de *Websites* para os governos provinciais (portais provinciais); iii) Uso global das TIC para trabalho colaborativo, partilha de agendas, projetos e planos entre governos central, provinciais e distritais, incluindo os municípios; iv) Disponibilização de impressos eletrônicos e de fluxos de trabalho padronizados para as províncias, distritos e municípios; e v) Definição de padrões para a prestação de serviços aos cidadãos a partir da província e do município”. (MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2010, p. 12)

Apesar dos esforços do governo tendo em vista o reconhecimento e aceitação da política de governo eletrônico de Moçambique, urge desenvolver mecanismos para um maior grau de integração transversal desses projetos âncora de política, de modo a que esta atinja, efetivamente, os objetivos da sua criação, os do estabelecimento da boa relação Estado-sociedade.

4.3.2 Perspectiva de Governo Eletrônico no Estado de São Paulo

Antes de se abordar sobre a perspectiva da política de governo eletrônico do Estado de São Paulo afigura-se importante situar este Estado no contexto da política Federal do país, de modo a tentarmos perceber a trajetória e atribuição dada ao Estado de São Paulo de um Estado com a política de governo eletrônico mais bem estruturada relativamente aos outros Estados da federação brasileira.

O processo da política de governo eletrônico do Brasil insere-se no âmbito da reforma do estado em 1995, com a publicação do *Plano Diretor da Reforma do Estado*, pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado- MARE. Nesse documento defendia-se a utilização das modernas TIC para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais.

Conforme afirmámos no 2º capítulo da presente tese, o Plano Diretor da Reforma de Estado do Brasil surgiu como alternativa ao modelo burocrático sendo substituído pela administração gerencial,

caracterizada pela ênfase nos resultados, e não em procedimentos; por estruturas descentralizadas, horizontais, organizações flexíveis, com foco no cidadão usuário dos serviços, autônomas, responsivas e permeáveis à participação e ao controle social. (RIBEIRO, 2009, p. 3)

O país iniciou efetivamente a implementação da política de governação eletrônica a partir do ano 2000 envolvendo a Administração pública, a sociedade e o setor privado. Desde então, diversas realizações e transformações são reportadas.

Souza (2002) cita o seguinte extrato que descreve um breve histórico do início do governo eletrônico no Brasil:

Por intermédio do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000, criou-se um Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Informalmente, esse núcleo de pessoas ficou conhecido como Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação- GTTI. A criação do GTTI foi inserida dentro da política do Governo, para lançar as bases da criação de uma sociedade digital no Brasil. Suas ações coadunaram-se com as metas do Programa Sociedade da Informação, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia- MCT. Nesse contexto, o GTTI assumiu o papel de facilitador na busca dos objetivos daquele programa. (SOUZA, 2002, p. 65)

De acordo com Martinuzzo (2007), a gênese da política de governo eletrônico no Brasil caracteriza-se por três fases distintas e duas políticas oficiais diferentes. Uma do presidente Fernando Henrique Cardoso- FHC (1990-2002), e outra, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva- LILS (desde 2003), assim resumidas:

Quadro 8- Fases da Política de Governo Eletrônico no Brasil

Fases	Política Oficial	Administração
I. Meados da década de 1990 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> - Início das discussões sobre e-gov; - Início de prestação de serviços e informações (mas de forma desconexa). - Garantia de que o comércio eletrônico passasse a fazer parte do dia-a-dia do país. 	FHC
II. Final da década 1990 (1999)- Livro Verde	<ul style="list-style-type: none"> - Discussões acentuadas sobre SI e o governo procura institucionalizar a política do e-gov com bases neoliberais de reforma do Estado e atendimento a cidadão/cliente; - Fomento do uso intensivo de tecnologias da informação e comunicação em todos setores e atividades da sociedade, buscando acelerar o desenvolvimento econômico e social do país. 	FHC
III. De 2003 em diante.	<ul style="list-style-type: none"> - Continuidade das políticas do e-gov, mas visto como uma oportunidade de inclusão social e democratização do acesso às classes empobrecidas. “Critério fundamental é o interesse do cidadão, e não mais as prioridades das agências do governo”; - Articulação das políticas de e-gov entre União, Estados e municípios; - Diminuição do custo dos serviços online-software livre; - Incentivo à produção de soluções brasileiras para a constituição do governo eletrônico, abandonando, deste modo a hegemônica visão de que cidadão equivale a cliente. 	LILS

Fonte: MARTINUZZO, (2007)
Elaborado pelo Autor

De acordo com o Plano Diretor da Reforma de Estado do Brasil, de 1995, a política de governo eletrônico segue um conjunto de diretrizes que atuam em três dimensões fundamentais, designadamente, junto ao cidadão; na melhoria da sua própria gestão interna; e na integração com parceiros e fornecedores. Essas dimensões caracterizam-se da seguinte forma:

- i) Promoção da cidadania. Com esse princípio, o cidadão-usuário não é mais visto como um simples cliente dos serviços públicos: Acesso ao serviço público de qualidade; Direito à informação; Usufruto do seu próprio tempo; Ser ouvido pelo governo; Controlar as ações do serviço público; Direito à participação política.

Esta visão tem como referência os direitos coletivos e uma visão de cidadania que não se restringe à somatória dos direitos dos indivíduos. Assim, forçosamente incorpora a promoção da participação e do controle social e a indissociabilidade entre a prestação de serviços e sua afirmação como direito dos indivíduos e da sociedade. (BRASIL- DIRETRIZES GERAIS PARA O GOVERNO ELETRÔNICO, 2004)

- ii) Inclusão digital. Esta visão funda-se no entendimento da inclusão digital como direito de cidadania e, portanto, objeto de políticas públicas para sua promoção;
- iii) Recurso a software livre. Essa estratégia deve ser entendida como opção tecnológica do governo federal, devendo, sempre que possível, ser promovida a sua utilização. Esta visão incentiva a utilização de programas e serviços baseados em software livre que promovam a otimização de recursos e investimentos em tecnologia da informação. Segundo Jardim (2005), essa vertente tem sido um dos principais pontos do governo eletrônico após 2004;
- iv) Gestão do conhecimento. A gestão do conhecimento é compreendida, nesse âmbito, como um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de assegurar a habilidade de criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar conhecimentos estratégicos que podem servir tanto para a tomada de decisões, como para a gestão de políticas públicas e inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo;
- v) Integração das ações de governo eletrônico com outros níveis de governo e outros poderes. Aqui cabe ao governo Federal um papel de destaque, garantindo um conjunto de políticas, padrões e iniciativas que garantam a integração das ações dos vários níveis de governo e dos três poderes: Político, Judiciário e Legislativo.

É pertinente colocar que apesar da política de governo eletrônico constituir uma mais valia para o funcionamento democrático do Brasil apontam-se algumas

barreiras que dificultam o oferecimento desse serviço interativo ao cidadão. Segundo dados da pesquisa do IBGE (2010), as grandes limitações desse acesso relacionam-se com a situação socioeconômica da grande maioria da população brasileira em ter acesso a sistemas de telefonia e a equipamentos de informática, sobretudo àquela que se encontra nos estados de Maranhão, Piauí, Tocantins, Acre e Alagoas. A pesquisa aponta o Estado de São Paulo como o mais incluído do Brasil, seguido de Rio de Janeiro, Paraná e Distrito Federal.

É com base nas limitações acima apresentadas que Ribeiro (2009, p. 7), considera que a política de governo eletrônico no Brasil, enquanto política de informação, não decorre de uma evolução do debate sobre a reforma do Estado, no novo contexto de consolidação da SI. Para essa autora, de uma maneira geral, o projeto de e-Gov apenas foca nos aspectos imediatos da melhoria da prestação de serviços à população, sem uma visão mais global da gestão das políticas públicas e das possibilidades de utilização das TIC no contexto da construção do novo modelo de Estado regulador/mediador, tirando alguns Estados, com destaque para o Estado de São Paulo que se apresenta, conforme apontado por vários estudos -, o mais recente dos quais é o de Laia (2009) -, com a política de governo eletrônico bem concebida, quer no que se refere ao princípio de governança, quer ao de governabilidade, na relação Estado- sociedade.

4.4 Governança e Governabilidade

A concepção de governança é antiga, pode ser localizada desde os gregos e, até hoje, não é consensual. Entretanto, nos últimos tempos constata-se uma ampla utilização do termo em contexto de grande interesse com meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes.

A literatura de gestão pública tem estado a enfatizar, cada vez mais, o tema governança em decorrência dos processos de reforma e modernização do Estado, assunto que foi tratado no 2º capítulo desta tese.

Para Braman (2004), o termo governança envolve

[...] instituições formais e informais, regras, acordos e práticas, decisões e comportamentos de atores estatais e não estatais, os quais têm efeito constitutivo na sociedade, ou seja, a capacidade governativa ou de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas seletivas. (BRAMAN, 2004, p. 14)

Segundo Frey (2004), o termo governança evidencia as novas tendências da administração pública e a gestão de políticas públicas, com foco na melhoria do desempenho administrativo e da democratização dos processos decisórios.

Assim, governança pode ser traduzida como a capacidade financeira e administrativa de implementar políticas públicas que objetivam tornar o Estado mais forte e menor pela superação da crise fiscal. De uma maneira geral prevalece a ideia de que governança remete para a maneira pela qual o poder é exercido por seus governos no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais do país.

Entretanto, a maior divulgação do termo governança pode-se situar a partir das discussões relacionadas à ação estatal conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, com vista ao aprofundamento das condições que garantem a existencia de um Estado eficiente. (DINIZ, 1995, p. 400). O conceito de governança surgiu, assim, no contexto de reordenamento do Estado burocrático que culminou com a sua transformação para o Estado com

características gerenciais⁷³, onde as palavras de ordem são a eficiência, eficácia e efetividade nas ações.

Ferreira (1996) considera, assim, que governança corresponde à capacidade técnica, financeira e gerencial para que a administração pública possa implementar as reformas com vista à modernização do Estado e ao desenvolvimento econômico. Ou seja, governança refere-se ao *modus operandi* do Estado, voltado para os resultados e para os efeitos da sua ação. (SANTOS, 1997)

Entretanto, Rosenau (2000, p. 15), alerta que o conceito não deve ser considerado como sinônimo de governo. Governança é um fenômeno mais amplo. Concordamos com este autor pois, segundo González de Gómez (2002), ao remodelar a cadeia decisória, que até então considerava o Estado como principal sujeito da ação política, o conceito de governança introduz uma “nova definição de cadeia horizontalizada pela inclusão de atores públicos e privados, os que passariam de objetos de controle e intervenção do Estado a sujeitos participantes.” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 35)

Segundo Jardim (2000, p. 2), a discussão do conceito de governança ultrapassa os aspectos operacionais ao incorporar, para além dos mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, novos elementos como, "partidos políticos e grupos de pressão, redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos". Porém, por outro lado, e segundo este autor, a ampliação do conceito de governança tornou mais imprecisa a sua distinção com o conceito de governabilidade.

De acordo com Santos (1997), a governabilidade refere-se mais à dimensão estatal do exercício do poder, ou seja,

[...] diz respeito às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses. (SANTOS, 1997, 342)

⁷³ Vide 2º capítulo do presente trabalho.

Gonçalves (2005) reconhece não constituir tarefa fácil fazer distinções precisas entre os conceitos de governabilidade e governança. O autor aponta algumas características de um e do outro, que podem ajudar a delimitar os dois campos:

A governabilidade refere-se mais a dimensão estatal do exercício do poder. Ela diz respeito as condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder;

Já a governança tem um caráter mais amplo. Pode englobar dimensões presentes na governabilidade, mas vai além. Como bem salienta Santos (1997), “o conceito (de governança) não se restringe, contudo, aos aspetos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”. Dessa forma, a governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos. (GONÇALVES, 2005, p. 3).

Ou seja, de acordo com o autor, “enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.” (GONÇALVES, 2005, p. 4)

Entretanto, do mesmo modo, vale ressaltar o argumento apresentado por Araujo e Gomes (2005), sobre a controvérsia em torno dos conceitos de governança e governo eletrônico que, segundo eles, alguns autores consideram o primeiro como componente do segundo. Araujo e Gomes (2005) distanciam-se desse ponto de vista adotando outra perspectiva:

[...] o governo eletrônico é o modo pelo qual as instituições se valem das TIC para o incremento na oferta de serviços prestados pelo governo (OKOT-UMA, 2000). Já governança eletrônica (*e-governance*), engloba as políticas, estratégias, visões e recursos necessários para efetivação do governo eletrônico, bem como a organização do poder político e social para utilizá-lo. (ARAUJO e GOMES, 2005, p. 9)

Santos (1997), reitera a irrelevância de quaisquer tentativas de distinção entre os conceitos de governança e governabilidade e propõe, para fins analíticos, o conceito de capacidade governativa que, segundo Jardim (2000), surge no âmbito das discussões do II Fórum Global para debater o Estado democrático e a governança no século XXI, sobre Reforma do Estado. (JARDIM, 2000)

O conceito de capacidade governativa sugere a revalorização da política e a busca do bem estar com o conjunto de atores sociais, de modo a se recuperarem as credibilidades dos governos, da administração pública e das instituições democráticas. Tal perspectiva exige o desenvolvimento da capacidade institucional do Estado para a sua atuação. Isto demanda um modelo de gestão pública com características nas quais o fator informacional é evidente:

- . Adequação da arquitetura organizacional do Estado com aprimoramento da prestação de serviços universais associados aos direitos de cidadania;
- . Avaliação permanente das políticas públicas e seus resultados, de modo a possibilitar o seu controle estratégico;
- . Orientação para o cidadão-usuário e simplificação de procedimentos, regulações e legislação;
- . Ampliação da autonomia de gestão dos agentes públicos mediante o estabelecimento de relações contratuais baseadas em resultados e requisitos de *accountability*;
- . Transparência nas ações e decisões, assim como acessibilidade plena às informações públicas, possibilitando o desenvolvimento de mecanismos de controle social. (JARDIM, 2000, p. 47)

Tendo em conta as três dimensões envolvidas no conceito de governabilidade⁷⁴, fica claro, segundo Gonçalves (2007) que, “governabilidade está situada no plano do Estado; representa um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido”. (GONÇALVES, 2005, p. 3)

Nesse sentido, o Estado expande a sua capacidade de interlocução com a sociedade permitindo que se institua, o mais amplamente possível, uma política e gestão da informação voltadas para o que se pode chamar de governança informacional.

4.4.1 Governança Informacional

De acordo com Ribeiro (2004, p. 75), a expressão governança informacional foi cunhada por González de Gómez (2002), baseando-se nos conceitos de

⁷⁴ i) Capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; ii) Capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, bem como à sua implementação; e iii) Capacidade liderança do Estado sem a qual as decisões tornam-se inócuas (DINIZ, 1995, p. 394).

governança, *accountability* e transparência. É a capacidade do Estado de estabelecer uma política e gestão da informação voltadas para a *accountability* e para a transparência.

González de Gómez (2002), defende que o conceito de governança informacional surge para ocupar a lacuna acerca do

modo de relação 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, 2002, p.10)

Ribeiro e Andrade (2004) analisam o conceito de governança informacional partindo da formulação de uma série de questões cujas respostas permitem compreender a relação que existe entre o Estado e a sociedade civil:

- i) “Quais instrumentos ou práticas informacionais permitem operacionalizar a governança informacional?;
- ii) A política pública de informação é a mais adequada para atender aos princípios da governança informacional?
- iii) Qual o papel do Estado na constituição de uma política de informação?
- iv) A governança informacional pode ser tratada como uma referência teórica e prática para o combate à corrupção? (RIBEIRO; ANDRADE, 2004, p. 7)

Para responder essas questões as autoras propõem que a descrição do conceito de governança informacional tenha como norte a análise do reconhecimento do direito e do acesso à informação pública e governamental pelo cidadão, como propostas de combate à corrupção, considerando como princípio o acesso à informação governamental para a radicalização e consolidação da democracia.

No âmbito do presente trabalho, e tendo em conta que o conceito de governança emana de várias definições, julgamos adequado adotar a idéia veiculada nele, segundo a qual, a governança está associada tanto à capacidade operacional do Estado como à dimensão emancipatória, com a possibilidade de os cidadãos participarem dos processos de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas e à *transparência* e *accountability* da administração pública. Assim, tendo em vista a compreensão dos mecanismos da sua formulação mostra-se pertinente relacioná-la aos

conceitos de *accountability* e de transparência no contexto da relação entre Estado e sociedade.

4.4.1.1 Accountability

O termo *accountability* é dos mais citados na agenda política de diferentes países, sobretudo quando se aborda propósitos e princípios da criação e funcionamento de governo eletrônico. Segundo Campos (1990), *accountability* não tem tradução em português e nem para as outras línguas neolatinas. O que se tenta fazer são conjecturas sobre o tipo e qualidade das democracias desses países em comparação com as anglo-saxãs. Por exemplo, no contexto brasileiro, pode-se definir *accountability*, como proposto por Jardim (1999), a *rendición de cuentas*, para se referir ao engajamento dos governantes com a prestação de contas, bem como a responsabilização pelos seus atos. O termo é utilizado com maior frequência na literatura sobre políticas públicas, ciência política, administração, sendo central para análise e compreensão de governança.

Conforme Valente (2004), a noção de responsabilidade e a necessidade de o Estado ser responsável perante seus cidadãos encontra-se presente no conceito de *accountability*. A autora lamenta, no entanto, a pouca abrangência que é dada ao termo por não expressar completamente a dimensão do original em inglês. Para ela o termo *accountability*,

envolve não só responsabilidade política, mas obrigatoriedade de prestação de contas, mecanismos de cobrança e controles (interno e externo) e, por fim (mas não em grau de importância), transparência administrativa. Ou seja, requer que haja instrumentos que permitam que o Estado seja cobrado - seja pela sociedade civil ou por agências reguladoras institucionalizadas - por suas decisões políticas e seus atos administrativos e pela eficiência de suas políticas. (VALENTE, 2004, p. 120)

De qualquer forma, o que deriva a emergência do conceito de *accountability* é, muitas vezes, a perspectiva de governação patrimonialista que, como afirmámos no 2º capítulo desta tese, “[...] confunde o património do Estado com o dos grupos de interesse corporativamente organizados.” (PINHO, 2009, p. 3)

Jardim (2000) considera *accountability* como

o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade dos cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais *accountable* é um governo. Trata-se de um conceito fortemente relacionado ao universo político administrativo anglo-saxão. (JARDIM, 2000, p. 56)

Schedler (1999) apresenta o conceito de *accountability* numa concepção bidimensional:

- a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), que se refere à obrigação dos oficiais públicos informarem e explicarem seus atos;
- (*enforcement*), capacidade das agências de *accountability* (*accounting agencies*) de impor sanções e perda de poder àqueles que violaram os deveres públicos⁷⁵.

Nessa perspectiva, segundo o autor, a *accountability* envolveria a capacidade de resposta e capacidade de punição (*answerability* e *enforcement*). A dimensão de *answerability* englobaria, por sua vez, dois tipos de questões: uma, relativa à informação das decisões e, outra, condizente com a necessidade dos governantes explicarem tais decisões. Isso configuraria uma dimensão informacional e outra argumentativa, estando ambas presentes na concepção de *accountability*. Nesse sentido, têm de existir condições de os cidadãos participarem da definição e avaliação das políticas públicas premiando ou punindo os responsáveis. Ou seja, o conceito de *accountability* pressupõe a existencia de uma “avaliação popular das ações passadas e que os representantes não podem se afastar dos interesses e opiniões daqueles que constituem a suposta soberania das democracias.” (RAUPP ; PINHO, 2009, p. 4)

Ribeiro (2003) associa o conceito de *accountability* a: i) responsabilidade do governo com os cidadãos; ii) aperfeiçoamento das práticas administrativas; iii) relacionamento entre administração pública e seu público; iv) democracia política; v) cidadania ativa através da participação em organizações que representam os interesses dos cidadãos; vi) superação dos limites dos mecanismos de controle formal gerados no interior da burocracia; vii)

⁷⁵ Grifos nossos.

diminuição do hiato entre o desempenho do governo e as necessidades do cidadão.

Após identificar os elementos constituintes do conceito, Schedler (1999) analisa os diferentes tipos de *accountability* e constroi tipologias a partir dos alvos do exercício da *accountability* política. Mas antes, O'Donnel (1998) já havia elaborado uma interessante reflexão estabelecendo uma clara distinção entre o que chamou de *accountability* vertical e *accountability* horizontal, como sendo os principais canais tradicionais de *accountability*. Assim, para este autor, a *accountability* vertical diz respeito às

eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular da mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos ou de autoridades públicas são dimensões do que eu chamo de *accountability* vertical. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àquelas que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não. (O'DONNEL, 1998, p. 28)

Com esta concepção de O'Donnel (1998), Manin; Przeworsky; Stokes (1999) consideram que na *accountability* vertical, existe um pseudo-monitoramento ou seja, um monitoramento indireto, na medida em que não se acionam diretamente os agentes oficiais de *accountability*. Os autores apontam como exemplo dessas limitações, o voto, como único instrumento de *accountability* que, devido às assimetrias informacionais⁷⁶ entre os eleitores, dificulta no momento da escolha dos representantes. Na verdade, numa situação de grandes assimetrias informacionais, é fictício um cenário em que o controle de poder é perfeito. Pinho e Sacramento (2009) reconhecem ser tarefa difícil reduzir a assimetria informacional entre governo e cidadãos, num curto espaço de tempo. De acordo com Przeworski (1998), ainda que todas as instituições democráticas estejam a funcionar perfeitamente, elas não são suficientes para

⁷⁶ A palavra assimetria significa falta de correspondência, em grandeza, forma ou posição relativa, de partes que estão em lados opostos de uma linha ou que estão distribuídas em torno de um centro ou eixo. Em CI o conceito de assimetria informacional é entendido como a desigualdade de distribuição e acesso à informação e conhecimento, de natureza política[ou não]. Refere-se a situações reais ou potenciais, em que determinados indivíduos, grupos ou instituições detêm condições privilegiadas de acesso a informações relativas a questões que, por sua importância, influenciam diretamente no processo decisório de formulação de políticas públicas. (PRATA, 2007, p. 19).

garantir a *accountability*, e também, para capacitar os cidadãos no sentido de saberem obrigar o governo a cumprir com o seu dever, “pois estes sempre terão informações privadas sobre seus objetivos e sobre as relações entre as políticas e seus resultados.” (PRZEWORSKI, 1998, p. 67). Nesse sentido, urge-se a criação de instituições independentes de outros órgãos do governo cujo objetivo seria o oferecimento, aos cidadãos, de informações necessárias para o aperfeiçoamento de sua avaliação *a posteriori* dos atos do governo, e não apenas dos resultados. (PRZEWORSKI, 1998, p. 67)

É nesse contexto que surge o *accountability* horizontal, para minimizar os constrangimentos relatados no *accountability* vertical. Segundo Anastasia e Melo (2002), a *accountability* horizontal prevê a inclusão de mecanismos de controle mútuo entre poderes executivo, legislativo e judiciário. A operacionalização desses mecanismos ocorre no âmbito da criação de agências estatais especializadas que têm

o direito e o poder legal estão de fato dispostos e capacitados para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998, p. 40)

Segundo Schedler (1999), o *accountability* horizontal constitui

uma relação entre iguais, pois, há, nesse caso, a necessidade de certa equivalência de poder entre as agências envolvidas além de certo grau de independência para que possam exercer seu poder de controle e executar ações de controle e sanções necessárias. (SCHEDLER, 1999, p. 43)

Entretanto, neste tipo de *accountability* também existem limitações que, de forma isolada, ou em conjunto, dificultam a ocorrência da ação de controle sobre o Estado. Referimo-nos a: i) necessidade de informação confiável e adequada, remetendo a capacidade de gerenciamento dos recursos informacionais dos órgãos governamentais; ii) necessidade de redes bem estruturadas de informação da esfera nacional e internacional e iii) autonomia administrativa. (O'DONNELL, 1998)

Perante essas limitações, uma concepção alternativa de *accountability* é promovida por Carneiro (2007). Trata-se do *accountability* societal, que parte da perspectiva de uma matriz teórica que privilegia a dicotomia Estado-sociedade civil. A *accountability* societal prevê a inserção de novos atores na cena política, designadamente, Associações de cidadãos, ONGs, Movimentos Sociais, Mídia, entre outros. Ela emprega ferramentas institucionais e não institucionais, como, ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia, entre outros instrumentos a partir dos quais os erros e falhas do governo são corrigidos e reformulados para influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos. (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000, p. 7). Ao direcionar a informação a grupos alargados, a *accountability* societal contribui para minimizar as assimetrias informacionais.

Até aqui pudemos compreender que o estudo sobre a compreensão do significado de *accountability* tem um caráter progressivo, inesgotável e, os seus conceitos remetem à ideia de que ela é determinada pela relação entre o Estado e a sociedade, no âmbito do desenvolvimento democrático. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior será o interesse pela *accountability*. E, no âmbito da política de governo eletrônico, a presença de *accountability* constitui um dos objetivos da sua criação.

Se a abordagem de *accountability* é importante na política de governo eletrônico, é, igualmente, pertinente associá-la ao conceito de transparência, como um dos elementos principais da fundamentação da *accountability*.

4.4.1.2 Transparência

A discussão do conceito de *accountability*, no processo de prestação de serviços do Estado para o cidadão conduz, necessariamente, à noção de Transparência que pode ser compreendida como a capacidade de tornar

visíveis as ações, dos indivíduos, de uma maneira particular, dentro do Estado e do Governo e, de uma maneira geral, o desempenho institucional. Partindo deste princípio, Jardim (1998) compreende a transparência administrativa como um dos requisitos para se obter o controle social sobre a ação do Estado e/ou governo.

Na perspectiva deste autor, a transparência administrativa é tomada como:

- um dos requisitos de controle da sociedade civil sobre o Estado;
- o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas consideradas de “interesse público” ou comum numa coletividade ou numa organização estatal. (JARDIM, 1998)

A compreensão de transparência, como controle da sociedade civil sobre o Estado, como reconhecimento do interesse social e como submissão à publicidade, está diretamente relacionada aos princípios da democracia. Portanto, “o grau de transparência de um Estado ou governo está relacionado ao grau de democratização do Estado e é viabilizado, principalmente, pelo direito e pelo acesso à informação governamental.” (RIBEIRO, 2003, p. 74)

Assim, no âmbito de governo eletrônico, a relação capacidade governativa-informação é definida “[...] pelas condições de transparência, convergência e articulação das relações de comunicação/informação entre o Estado e a sociedade” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 36). E nesse contexto, segundo González de Gómez (2002), a transparência é entendida

[...] não com um atributo dos conteúdos de valor informacional oferecidos pelo Estado, mas como resultante das condições de geração, tratamento, armazenagem, recuperação e disseminação das informações adequadas para permitir a passagem de um ambiente de informação que, de início se apresenta como caótico, disperso ou opaco, a um ambiente de informação que ‘faz sentido’ para os cidadãos, conforme uma pergunta, um desejo ou um programa de ação individual ou coletivo. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 37)

Nesse sentido, a transparência, aumentaria em dois contextos de práticas:

Do ponto de vista do usuário, que consiste na geração de recursos e serviços de informação que permitam mapear os domínios de atividades e os conhecimentos que lhe são associados;
No domínio das relações Estado-sociedade. Aqui a transparência depende da convergência dos sistemas e serviços de comunicação e informação pública, da coordenação administrativa de programas e ações de comunicação e informação, bem como da ‘articulação’

Jardim (1998) enumera, com base no relatório anual de 1995 do *Ombudsman* da província de Quebec- Canadá, as condições que o Estado deveria observar para atingir um ideal de transparência governamental frente ao cidadão:

- . Promover o acesso dos cidadãos às informações e serviços aos quais têm direito;
- . Esforçar-se para oferecer informação precisa e compreensível aos cidadãos em tempo suficiente;
- . Explicar claramente suas decisões aos cidadãos;
Garantir a revisão de decisões por uma autoridade superior caso os cidadãos demonstrem insatisfação em relação a estas;
- . Consultar os cidadãos sobre suas expectativas e grau de satisfação antes de estabelecer regulamentos;
- . Atuar com os cidadãos na implantação de mudanças;
- . Afirmar o que fará e fazer o que afirma;
- . Aceitar prontamente a responsabilidade por seus atos e omissões.
(JARDIM, 1998, p. 57)

Para este autor, a formação de uma base legal que garanta o direito à informação baseada na noção de transparência é o mais recente sistema de controle do Estado pelo povo. E, no âmbito do acesso às informações governamentais, a transparência é o elemento poderoso da desburocratização, o que nos remete, também, à pertinência de se repensar o conceito de governo, tendo em vista a oferta de serviços à sociedade.

Tal como nos capítulos anteriores, em que extraímos os conceitos norteadores para a tese, neste capítulo, o que se pode considerar como ter sido conceito embaixador é a noção de governo eletrônico na perspectiva de subdomínio das políticas de informação. Para o efeito buscamos desenvolver a ideia de que o e-Gov não é apenas o uso exclusivo das TIC, mas acima de tudo, o redesenho das relações sociais entre o Estado e a sociedade através do uso das tecnologias informacionais. Quer dizer, a ideia que deve prevalecer é a visão de um Estado em rede cujas relações com a sociedade devem, em primeiro plano, satisfazer as necessidades desta.

CAPÍTULO 5

Procedimentos Metodológicos

O método de estudo para qualquer investigação deve manter uma relação de coerência entre o marco teórico que norteia a discussão do objeto de estudo, a população estudada, o problema de pesquisa e os objetivos definidos.

Segundo Triviños (1987), as teorias

proporcionam a adequada definição de conceitos, bem como o estabelecimento de sistemas conceituais e “[...] explicam, generalizam e sintetizam os conhecimentos e sugerem a metodologia apropriada para a investigação. (TRIVIÑOS, 1987, p. 37).

Para responder a questão principal que norteou a pesquisa, se as políticas de governo eletrônico de Moçambique e do Estado de São de Paulo consideram a cultura de informação visando uma maior aproximação Estado/ sociedade, optou-se pelo método qualitativo em que, a partir dele, se pode entender a natureza de um fenômeno social, como é o da implementação da política de governo eletrônico em Moçambique e no Estado de São Paulo- Brasil. O método qualitativo compreende “um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam descrever, decodificar e traduzir os componentes de um sistema complexo de significados.” (NEVES, 1996, p. 1)

Vale lembrar que o objetivo do presente estudo é analisar as políticas de governo eletrônico de Moçambique e do Estado de São Paulo tendo em conta os princípios e configurações inerentes à relação entre Estado e sociedade, análise essa que foi feita com base em depoimentos dos responsáveis/ gestores governamentais diretamente ligados ao processo, bem como em documentos (físicos e virtuais), relacionados com o assunto.

Tendo em conta as palavras de Wilson (2002, p. 47), que recomenda a necessidade de escolha do método apropriado através da “combinação de posição filosófica do pesquisador vis-à-vis os objetivos da pesquisa, a natureza do problema a ser explorado, sua novidade em termos de pesquisa, o tempo e os recursos disponíveis para se fazer a pesquisa” e não esquecendo a natureza

qualitativa deste estudo, afigura-se-nos ideal optar pela técnica de estudo descritivo, em que, a partir dele, se pôde esclarecer sobre a razão de “uma decisão ou um conjunto de decisões: por que elas foram tomadas? como elas foram implementadas? e, quais os resultados alcançados?” (YIN, 2003).

Importa referir que a opção pelo estudo descritivo de um caso federal (de um país) e um caso estadual (de outro) buscou uma relação de forma múltipla com vistas a uma replicação diversificada. Através das visões dos principais atores do processo a análise descritiva possibilitou uma discussão e conseqüente confrontação entre as teorias governamentais que fundamentaram a construção das respectivas políticas de governo eletrônico.

5.1 Objeto de Estudo

A proposta de efetuar o estudo da política de governo eletrônico de Moçambique em toda dimensão nacional deveu-se ao fato de que em Moçambique, todas as diretrizes de políticas públicas - incluindo a de governo eletrônico -, são coordenadas e executadas a partir do governo central⁷⁷.

Já em relação a São Paulo, a nossa curiosidade e interesse pela escolha do estudo da sua política de e-Gov deve-se ao fato de que, desde o processo de descentralização político-administrativa⁷⁸, o Estado de São Paulo inicia o desenvolvimento de sua política a partir do ano de 1995 e, partir de então, de acordo com pesquisas já realizadas, com destaque para Laia (2009) e Calixto (2010), essa política demonstra ser bem estruturada podendo, com isso, vir a servir de modelo a outros Estados da federação brasileira bem como, às políticas de outros países em desenvolvimento.

Posto isto, a fim de que possamos enquadrar o objeto empírico no problema de pesquisa - que muito se relaciona com a história sociopolítica dos dois países -,

⁷⁷ De salientar que a divisão administrativa de Moçambique é por **províncias** (em analogia a **Estados**, no contexto brasileiro).

⁷⁸ Vide Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995)

apresenta-se, a seguir, a contextualização e caracterização histórica e socioeconômica de Moçambique e do Estado de São Paulo- Brasil.

5.1.1 República de Moçambique

Moçambique, que se tornou independente de Portugal em 1975, situa-se na África Sub-Sahariana e tem uma superfície de 799.380 km². Faz fronteira com países de expressão inglesa, nomeadamente, ao norte, com Tanzânia, a Oeste, com Malawi, Zâmbia e Zimbábue, ao sul com Swazilândia, e África do Sul.

De acordo com o Censo populacional de 2007, a população de Moçambique é estimada em 22.4 milhões habitantes, dos quais, 9.8 milhões são do sexo masculino e 10.7 milhões do sexo feminino com uma densidade demográfica de 26 habitantes por quilómetro quadrado. O tamanho médio de uma família é de 4 pessoas e a esperança de vida é de 51.6 anos (INE, 2010).

Apesar da maioria dessa população ser rural, verificou-se, nos primeiros 15 anos a seguir à independência, um aumento da migração para as zonas urbanas, sobretudo para as duas maiores cidades, Maputo (capital do país) e Beira. Segundo Araujo (2003, p. 14), essa migração interna está relacionada fundamentalmente à intensificação da guerra civil e às calamidades naturais, para além da procura de oportunidades de emprego que essas cidades oferecem.

A motivação que desencadeou a guerra logo após o primeiro ano da Independência Nacional, em 1976, foi o fato de a Frente de Libertação de Moçambique- FRELIMO, então movimento que conduziu a luta de Libertação Nacional, ter optado pela construção do Estado sob a perspectiva socialista, em sobreposição à constituição do partido. Ou seja, o Estado ergueu-se, em sua organização, confundindo-se com o partido e, muitas vezes, com o próprio governo que foi composto por afinidades regionais, como se pode verificar em Nharreluga (2006).

Segundo o autor, a falta de distinção entre Estado e partido

caracterizou-se por uma tendência de concentração do poder e da decisão na direção do partido - tanto em nível local como central -, com a existência de indivíduos ostentando posições e conteúdos de trabalho em ambos os lados. Confundia-se com o governo na medida em que não havia clareza na distinção dos poderes Executivo, Legislativo e Judicial até 1990, período em que teve início o processo de sua separação, cuja consolidação começa a ser evidente nos últimos anos. (NHARRELUGA, 2006, p. 119)

A opção da Frelimo em construir o Estado com base em princípios socialistas foi devida a conjuntura política internacional que “permitia aos jovens Estados do terceiro mundo escolher estratégias socialistas para a sua política de desenvolvimento” (ABRAHAMSSON, 1998, p. 31). Assim, por intermédio da desestabilização do governo e da sociedade, a Resistência Nacional de Moçambique- Renamo, pretendia “obrigar a Frelimo a transformar a sua política econômica socialista, abandonar o bloco de leste e juntar-se aos princípios da economia de mercado e de democracia”. (ABRAHAMSSON, 1998, p. 168)

A desestabilização provocada por essa guerra civil foi agravada ainda pelas agressões militares da Rodésia⁷⁹ e, mais tarde, pelo regime do *apartheid*⁸⁰ da África do Sul ao território moçambicano.

Entretanto, a partir de 1987 fazem-se esforços para se estabelecer conversações entre a Frelimo e a Renamo, o que veio a acontecer em 1992, tendo culminado com a assinatura dos ‘Acordos Gerais de Paz’. Com a assinatura desses acordos, cessaram as hostilidades e iniciou-se um processo de paz e reconciliação que começou com a introdução de uma nova Constituição que permitia Eleições Multipartidárias, a liberdade de imprensa e o direito à greve.

⁷⁹ Rodésia era o nome utilizado durante a colonização da África, a uma região interior da África Austral. Era composta por 3 países, Zâmbia, Zimbabwe e Malawi. Mais tarde, após uma longa guerra civil entre brancos colonizadores e negros dos movimentos da guerrilha africana, a Rodésia passou a ser apenas o Zimbabwe. Geograficamente a Rodésia fazia fronteira com Moçambique, daí a facilidade dos ataques ao território moçambicano.

⁸⁰ O termo *apartheid* se refere a uma política racial implantada na África do Sul a partir de 1948 e teve o seu fim, em 1990. De acordo com esse regime, a minoria branca, os únicos com direito a voto, detinha todo poder político e econômico no país, enquanto a imensa maioria negra era obrigada a obedecer rigorosamente essa legislação separatista.

Com efeito, em outubro de 1994, foram realizadas as primeiras eleições multipartidárias (presidenciais) no país e, em 1998, as primeiras eleições para os órgãos locais (Municipais).

As sucessivas crises econômicas e os processos da reforma que marcaram Moçambique entre 1974/75 e 1999 tiveram significativos custos sociais, que se refletiram na qualidade de vida das populações face à necessidade de contrair os níveis de consumo para os adaptar à realidade econômica do país. A impossibilidade do Estado de prover o bem estar social impediram que se criasse um sistema para a minimização dos efeitos sociais negativos das reformas econômicas, elevando os níveis de pobreza e o crescimento da exclusão, da reivindicação e da violência.

Porém, ressalve-se que, no período de 1997 a 2000 foi uma fase em que se puderam notar terem ocorrido mudanças socioeconômicas profundas. O país saiu de uma situação de guerra para uma situação de paz, de uma economia estagnada de controle centralizado, para uma economia de mercado de crescimento econômico acelerado, e de um Estado de partido único para uma democracia multipartidária, após a assinatura, em 1992, dos primeiros 'Acordos Gerais de Paz' (RNDHM, 2000) que deram sequência às primeiras Eleições Gerais e multipartidárias realizadas em 1994.

De acordo com o Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano de Moçambique (RNDHM), de 2000⁸¹, a taxa média de crescimento de Moçambique, entre 1996 e 2000, foi de 8,68%, sendo, em África, a economia com o mais rápido crescimento, apesar do acentuado arrefecimento da economia registrado logo a seguir, em 2002, minimizado, entretanto, com o início da fábrica de processamento de alumínio, Mozal. Só a Mozal representou, em 2002, 52% das exportações moçambicanas. Apesar do crescimento verificado nos últimos anos, o país continua a depender da assistência externa, ajuda essa que representa cerca de 40% do orçamento total do Governo.

⁸¹ Divulgado de 10 em 10 anos.

Segundo o mesmo relatório, estes números aparecem, porém, no contexto de um país que, em 1992 era considerado o mais pobre do mundo, com cerca de 80% da população a viver na pobreza absoluta.

A população moçambicana é muito jovem, 46% dela tem menos de 15 anos de idade, da qual 18% são crianças com menos de 5 anos de idade e a população economicamente ativa (15 anos e mais) é de apenas 36,7%. (INE, 2010)

No que tange à educação, apesar de avanços assinaláveis, subsistem enormes desafios, pois, cerca de 60,5% da população era analfabeta em 1997; atualmente esse percentual é de 55,6%. (INE, 2010). É certo que o nível de analfabetismo apresenta diferenças entre as regiões do país, entre os sexos e entre as áreas rurais e urbanas, sendo obviamente maior nas áreas rurais, onde, por exemplo, apenas 12% das mulheres sabem ler e escrever. (RNDHM, 2010, p. 3)

Entretanto, em 1995, o Governo, ciente desse problema, no contexto da estratégia global do desenvolvimento, adotou a Política Nacional de Educação (PNE), na qual estabelecia o quadro político do Sistema Nacional de Educação (SNE). A PNE identifica a educação básica e a alfabetização de adultos como sendo a primeira prioridade do Governo.

Segundo o Ministério da Educação- MINED (1995), o objetivo central desta estratégia é o acesso universal à educação primária para todas as crianças moçambicanas. Com este programa, o governo moçambicano propõe-se a minimizar os problemas principais do ensino, a saber:

- Limitado acesso às oportunidades educativas (particularmente para jovens do sexo feminino);
- Baixa qualidade do ensino;
- Custo da expansão do acesso e da melhoria da qualidade.

Contudo, apesar desse esforço, ainda se registra uma “baixa eficácia interna” do ensino, com níveis de rendimento pedagógico manifestamente baixos, fenômeno que está, também, relacionado com a questão da língua de ensino, particularmente nos níveis fundamental e médio.

A língua é um dos principais fatores culturais que influencia o sistema escolar moçambicano e o fato de a maioria dos alunos entrarem na escola falando uma língua materna diferente da do ensino, faz com que “muitas competências e habilidades, sobretudo a competência comunicativa, adquirida pelas crianças, antes de entrarem na escola, não sejam aproveitadas”. (MINED, 1999, p. 6), o que resulta, por sua vez, em alta retenção e/ou abandono escolar por parte dos alunos.

O recente projeto da introdução de línguas autóctones, nas classes iniciais do ensino, aprimorará o seu domínio, o seu enriquecimento e desenvolvimento, contribuindo para uma igualdade de estatuto social, assim como para a sua utilização pública. Segundo o RNDHM (2000), a introdução das línguas nacionais na escola,

[...] contribuirá, em grande parte, para que se supere o desencontro ainda existente entre as lógicas da tradição e as lógicas da modernidade, ao mesmo tempo que abre o caminho para uma maior inserção cultural da escola na comunidade. (RNDHM, 2000, p. 53)

Diante desse contexto, no âmbito do presente trabalho é necessário levar-se em consideração que a língua portuguesa em Moçambique sempre foi, desde a colonização portuguesa, a língua do conhecimento científico e técnico, razão pela qual é a língua oficial do ensino, da vida pública, compreendendo a administração, sistema educativo e meios de comunicação. Por outro lado, as línguas Bantu⁸² restringem-se, geralmente, aos domínios das relações de família, vida social tradicional, rituais religiosos, entre outros. Fica, desse modo, configurado um contexto sociocultural polarizado por uma língua veiculadora da lógica e valores da modernidade e por “línguas bantu, que expressam a lógica,

⁸² Denominação dada às línguas faladas nos países africanos a sul do Equador, principalmente na África subsahariana.

a cosmovisão e os valores da sociedade tradicional" (BUENDÍA GÓMEZ, 1999). Só para se ter uma ideia sobre o dilema linguístico que se vive em Moçambique veja-se que, as línguas nacionais de origem Bantu coexistentes com o português em Moçambique são cerca de 13⁸³, sendo uma delas, o *Emakhua*, com maior número de falantes no país: 26,1% da população. As outras línguas são: *Kimwani*, *Cimakonde*, *Ciyao*, *Cinyanja*, *Echuwabo*, *Cinyungwe*, *Cisena*, *Cibalke*, *Cishona*, *Gitonga*, *Cicopi*, *Xitsonga*. O português é a língua-mãe para apenas 8,5% da população. (INE: Censo de 2007)

A tabela abaixo revela que, consideradas juntas as áreas rurais e urbanas, a língua portuguesa é falada apenas por 8,8% da população e é a língua materna de apenas 8,5%.

Esse alcance tão pequeno da língua portuguesa ocorre porque a sua penetração nas áreas rurais do país é praticamente ínfima. É nas regiões urbanas que seu uso se torna um pouco mais corrente e, em determinados meios, claramente dominante, com 26,1%, conforme ilustra a tabela.

⁸³ De acordo com a reclassificação da NELIMO (1989), sobre as línguas bantu de Moçambique.

Tabela 1- Distribuição Percentual da População de acordo com a Língua falada

Língua	POPULAÇÃO (%)					
	Língua materna			Língua falada		
	Área de residência			Área de residência		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Português	10,7	17,0	2,0	12,8	26,1	1,4
Emakhuwa	26,3	18,4	29,6	26,1	17,0	29,9
Xitsonga	11,4	16,8	9,0	11,3	16,6	9,0
Elomwe	7,9	3,5	9,7	7,6	2,8	9,7
Cisena	7,0	6,3	7,3	6,8	5,6	7,3
Echuwabo	6,3	4,0	7,3	5,8	2,5	7,1
Outras Línguas moçambicanas	33,0	32,0	33,5	32,0	27,5	33,9

Fonte: DIAS (2006)
Adaptado pelo Autor.

A grande maioria das crianças moçambicanas, conforme indicado, não domina a língua portuguesa quando entra no ensino primário. Nesse sentido, o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Ensino - INDE já desenvolveu programas experimentais de ensino em línguas maternas. A reforma curricular em curso para o ensino primário tem como objetivo, a introdução, nos primeiros anos de escolarização, do ensino nessas línguas, bem como os materiais de ensino, paralelamente com o português. O Português continua, no entanto, a ser a única língua de ensino nos níveis secundário e superior.

Apesar desses problemas sócio-educacional e linguístico, Moçambique, conforme afirmámos na parte introdutória desta tese, foi “persuadido” a juntar-se aos esforços internacionais desencadeados por países do capitalismo central, na construção de infraestruturas de informação e do discurso da sociedade de informação, a partir de 2000, ao aprovar a Política de Informática

que concebe as TIC como “uma verdadeira alavanca para o desenvolvimento sustentável do país.”

Hoje, devido a essa trajetória histórica, caracterizada por um regime autoritário consubstanciado num sistema de partido único, que não desapareceu completamente, pode-se afirmar que o país encontra-se num estágio de construção de uma democracia política, cujo avanço se afigura um imperativo inadiável e um desafio para a formação de uma sociedade moçambicana mais justa e inclusiva.

5.1.2 O Estado de São Paulo

O Estado de São Paulo, tal como Moçambique, constitui o referencial empírico desta pesquisa, especificamente a sua política de governo eletrônico. É um dos 26 Estados que compõem a República Federativa do Brasil que, à semelhança de Moçambique, foi “descoberto” e colonizado pelos portugueses, a partir do ano 1500, quando se dirigiam para as Índias. Antes dos portugueses as terras pertenciam aos povos indígenas, constituídos, na sua maioria, pelas tribos tupi-guarani e os tapuia.

O país ficou independente de Portugal em 1822, através de uma forte reivindicação por uma maior autonomia política e econômica, sobretudo com o aumento dos tributos que eram pagos à Portugal, em contraste com o que aconteceu com os outros países ex-colônias de Portugal, cujo processo de independência foi conduzido por guerras com recursos a armas de fogo⁸⁴.

A fundação de São Paulo insere-se no contexto desse processo da colonização portuguesa no Brasil. Inicialmente, os colonizadores fundaram a Vila de Santo André da Borda do Campo, em 1554, constantemente ameaçada pelos povos indígenas da região. A instalação foi feita através de um grupo de padres da Companhia de Jesus, da qual faziam parte os padres José de Anchieta e Manoel da Nóbrega, tendo fixado, mais tarde, em 1561, o colégio dos jesuítas que deu origem ao povoado que se formou ao seu redor. A vila de São Paulo ganhou o estatuto de cidade em 1711. (O Estado de São Paulo. In: BIBLIOTECA VIRTUAL: <<http://www.bibliotecavirtual.sp.gov.br/saopaulo-historia.php>>. Acesso em 27 dez. 2011

O galopante crescimento de São Paulo iniciou-se com a instalação da ferrovia Santos-Jundiaí, na segunda metade do século XIX, que, pela sua posição estratégica, nomeadamente, pela passagem obrigatória entre o porto e as rotas de escoamento do café, levou à modernização radical de sua estrutura econômica e urbana. (FERREIRA, 1981, p. 202)

⁸⁴ Em Moçambique, por exemplo, como se disse anteriormente, a Luta Amada de Libertação Nacional teve início em 25 de setembro de 1964 e terminou com a Proclamação da Independência em 25 de junho de 1975.

Autores como Fausto (2006); Ferreira (1981) apontam a passagem do século XIX ao XX, como o período da transformação total da cidade de São Paulo que consistiu na extensão da área urbana para atender ao rápido aumento da população, principalmente com a vinda de imigrantes estrangeiros, em sua maioria, italianos, portugueses, espanhóis, sírio-libaneses, japoneses e judeus. Essa transformação viabilizou, igualmente, a diversificação do comércio, incluindo atividades como, casas de câmbio, hotéis, entre outras. A cidade tornou-se, assim, não apenas um centro de decisões, mas principalmente, um centro financeiro, cujo enriquecimento foi consequência do desenvolvimento da cafeicultura. Esse enriquecimento refletiu-se na instalação, na cidade, de casas bancárias e de câmbio para provimento de empréstimos às atividades industriais e de serviços. (FAUSTO, 2006; FERREIRA, 1981)

Segundo Fausto (2006), São Paulo sempre foi autônomo no seu desenvolvimento, autonomia essa garantida pelas

[...] rendas de uma economia em expansão e por uma poderosa força militar. Mas os paulistas não podiam se dar ao luxo de contar apenas consigo mesmos. Para ficar no exemplo mais relevante, cabia à União o papel fundamental de definir a política monetária e cambial, que além de decidir os rumos financeiros do país tinha reflexos na sorte dos negócios cafeeiros. (FAUSTO, 2006, p. 150)

Porém, apesar da aceleração da indústria, que acompanhou o crescimento da população e das riquezas, verificou-se, por outro lado, a degradação das condições de vida dos operários devida à baixa de salários, longas jornadas de trabalho e doenças constantes. Por exemplo, só a gripe espanhola⁸⁵ dizimou oito mil pessoas num período de apenas quatro dias (FAUSTO, 2006). Essa situação fez com que os operários se organizassem em associações e promovessem greves, como a que ocorreu em 1917 e que parou toda a cidade de São Paulo por longos dias.

Ainda no âmbito do desenvolvimento de São Paulo, a década de 1940 foi marcada por um grande processo de urbanização na história da cidade ao que

⁸⁵ Nome pelo qual ficou conhecida a gripe de 1918, que se espalhou por todo mundo, cuja origem é desconhecida. A designação 'espanhola', segundo a literatura, deve-se ao fato da imprensa espanhola, não participando na 'guerra', ter noticiado livremente que civis, em muitos lugares estavam a adoecer e a morrer em números alarmantes.

se seguiu a abertura de espaços/vias para a circulação de automóveis, cuja fábrica se tinha instalado em São Paulo, em 1956.

Este ritmo de crescimento do Estado de São Paulo vem se verificando desde o século XIX, concretamente entre 1890 e 1900, “período em que a população paulista passou de 64 mil habitantes para 239 mil, registrando uma elevação de 268% em dez anos, a uma taxa geométrica de 14% de crescimento anual” (FAUSTO, 2006, p. 161). Lembre-se, segundo Fausto (2006) que nesse mesmo ano de 1890, o Estado de São Paulo era a quinta cidade brasileira, depois de Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Belém. Atualmente é a terceira unidade administrativa mais populosa da América do Sul, superada apenas pelo próprio país (Brasil) e ligeiramente pela Colômbia, à frente da Argentina e de todos os outros países sul-americanos. Segundo dados do IBGE (2009), o Estado tem uma população estimada em 41 milhões de habitantes distribuídos em 645 municípios. Os mesmos dados apontam para a existência, em São Paulo, de cerca de três milhões de imigrantes, de 70 diferentes nacionalidades. Sua população, a mais miscigenada do Brasil, descende principalmente de imigrantes italianos e portugueses, embora haja também forte influência de ameríndios e africanos e de outras grandes correntes migratórias, como árabes, alemães, espanhóis e japoneses. O Estado localiza-se na região Sudeste do Brasil e tem como limites os Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Mato Grosso do Sul. Ocupa uma área de 248.600 quilômetros quadrados. Sua capital é a cidade de São Paulo e seu atual governador, no mandato de 2011-2015, é Geraldo Alckmin.

Segundo o IBGE (2009), São Paulo é considerado o mais rico das unidades federativas do país, com um Índice de Desenvolvimento Humano alto, inferior apenas a Santa Catarina e Distrito Federal⁸⁶. O estatuto que lhe é atribuído de “Locomotiva do Brasil” deve-se, entre vários fatores, ao fato do Estado possuir uma melhor infraestrutura tecnológica, mão de obra qualificada, excelentes fábricas de produtos de alta tecnologia, além de abrigar o maior parque industrial e a maior produção econômica.

⁸⁶ O Estado de São Paulo é responsável pela geração de 34% do PIB do Brasil.

5.2 Procedimentos e Instrumentos de Coleta de dados

Os estudos que embasam as pesquisas qualitativas podem e devem ter uma orientação teórica bem fundamentada, de modo a servir de suporte à formulação das respectivas questões e instrumentos de coleta de dados, bem como de guia na análise e interpretação dos resultados. A partir de pesquisas qualitativas pode-se responder a várias questões como, por exemplo, que coisas ou fenômenos a observar para análise? Que dados a colher? Que perguntas a fazer? Que tipo de categorias a construir? Essas questões são respondidas através de uma série de instrumentos/ técnicas que, para o caso da presente pesquisa se destacam, a entrevistas e análise documental da qual se inclui a análise dos dois sites propostos ao estudo.

Em relação à técnica da entrevista, esta aplicada para aferir as diferentes visões e opiniões dos principais atores que trabalham sobre o assunto, serviu como elemento complementar à técnica da análise documental de que à seguir iremos detalhar. Em Moçambique as entrevistas foram efetuadas nos meses de junho e julho de 2011, e em São Paulo, nos meses de agosto e setembro.

Nesse sentido, com base no referencial teórico-conceitual foram identificados para responder à entrevista, os gestores/ responsáveis governamentais das políticas de governo eletrônico de Moçambique e do Estado de São Paulo. Em função da relevância das funções que desempenham, em Moçambique, as entrevistas foram dirigidas ao Diretor de Governo Eletrônico, ao Diretor da Unidade Técnica de Reforma do Setor Público (UTRESP). Em São Paulo foram entrevistados, o Coordenador da Unidade de Tecnologia de Informação e Comunicação- UTIC, organismo que faz parte da Secretaria da Gestão Pública do Estado de São Paulo, o Assessor principal da Secretaria da Gestão Pública e o Coordenador do Portal Rede Paulista de Inovação- GATI.

Segundo o planejado, nossa intenção era de entrevistar igualmente os responsáveis das empresas que prestam assessoria técnica ao governo eletrônico – Instituto Nacional de Tecnologia de Informação e Comunicação, em Moçambique e empresa de Processamento de Dados do Estado, em São Paulo (Prodesp). Apenas conseguimos concretizar esse objetivo no caso

moçambicano – com o diretor do Instituto Nacional de Tecnologia de Informação e Comunicação (INTIC) que nos concedeu duas entrevistas uma enquanto gestor do governo eletrônico e outra como responsável deste instituto. Em São Paulo não tivemos sucesso em obter dados com alguém da empresa Prodesp. O argumento apresentado foi de que “não é política da empresa, fornecer dados/documentos internos à pessoas que não fazem parte da organização ou do governo estadual.” Das nove entrevistas previstas foram concretizadas apenas seis, sendo três em Moçambique e três em São Paulo.

O Quadro 8 apresenta os setores e cargos dos respondentes das entrevistas nos dois países, bem como a missão que estes organismos desempenham:

QUADRO 9- Listagem dos Entrevistados

País	Instituição/Cargo	Missão
Brasil	SECRETÁRIA DO ESTADO DA GESTÃO PÚBLICA: Coordenador da Unidade de Tecnologia de Informação e Comunicação- UTIC	- Fortalecimento da capacidade de governar, promovendo inovação, competências e pessoas na esfera governamental, tendo como referência as necessidades dos cidadãos a serem providas pelo Poder Público. - Formular e controlar a execução das políticas para a transformação da gestão pública e melhoria da qualidade dos serviços da Administração Pública Estadual, tendo como princípios a ética, transparência e responsabilidade. - Papel integrador na contribuição para a modernização, eficácia e eficiência da atuação governamental, através do assessoramento, planejamento, coordenação, supervisão, orientação técnica, controle, execução e avaliação em nível central.
	Assessor da Unidade de Tecnologia da Informação do Estado de São de Paulo	
	Coordenador do Portal Rede Paulista de Inovação	
Moçambique	Diretor de Governo Eletrônico da República de Moçambique	- Empresa que apoia e coordena tecnicamente todos os órgãos e instituições do Estado no domínio das TIC, visando à melhoria da prestação de serviços públicos e da governação.
	Diretor da Unidade Técnica de Reforma do Setor Público (UTRESP)- Ministério da Função Pública	- Organismo do Ministério da Função Pública responsável pela reforma do setor público moçambicano.
	Diretor do Instituto Nacional de Tecnologia de Informação e Comunicação (INTIC)	- Realizar estudos e implementar programas e projetos que concorram para a materialização da Política de Informática e consolidação da Sociedade de Informação em Moçambique

Fonte: Elaborado pelo Autor.

O processo de identificação dos atores a serem entrevistados foi precedido da construção das categorias analíticas para a análise dos dados. Segundo Alvarenga Neto (2006), a palavra categoria refere-se a um conceito que agrupa elementos que possuem as mesmas características, ou que se relacionam entre si e que são usadas para estabelecer classificações. “A intenção, ao se estabelecer categorias, é a de agrupar elementos, ideias e expressões em torno de conceitos capazes de sintetizar a análise meticulosa dos estudos de caso selecionados.” (ALVARENGA NETO, 2006, p. 203)

Para o contexto da presente tese, a elaboração das categorias de análise facilitou a identificação do campo e práticas de governo eletrônico enquanto subdomínio das políticas de informação. Destarte, com base nos objetivos que nortearam o presente trabalho, foram construídas e agrupadas quatro seguintes categorias de análise:

- *Modelos e Processos de governo eletrônico.*

Esta categoria analítica busca identificar o contexto em que a política de governo eletrônico foi construída e descrever os processos da sua operacionalização na relação com a sociedade, no âmbito dos propósitos da sua criação. Aqui, foram aferidos e mensurados aspectos como, objetivos e fundamentos do e-Gov., sua explicitação em documentos, bem como os mecanismos de consulta dos programas e facilidades de uso por parte dos cidadãos.

- *Acesso e Oferta de Serviços Eletrônicos para Uso da Sociedade*

Através desta categoria foi possível identificar os conteúdos-chave postados no Portal de e-Gov e, na sequência, saber a entidade que decide sobre a escolha desses conteúdos, cujo destinatário final é a sociedade. Ou seja, a categoria *Acesso e Oferta de Serviços Eletrônicos* permitiu mensurar o grau da relação Estado-sociedade através das interfaces do portal do e-Gov.

- *Política do governo eletrônico e sua relação com cultura de informação.*

Esta categoria de análise busca identificar as ações que o governo executa através da política de governo eletrônico para garantir que os cidadãos tenham acesso à informação veiculada no portal tendo em conta a cultura de informação daqueles.

- *Relação Estado- sociedade no âmbito da disponibilização da informação através de governo eletrônico.*

Trata-se da categoria que analisa, de forma global, a relação que o Governo mantém com o cidadão, através da política de e-Gov. São analisadas as formas de participação do cidadão no âmbito da política de e-Gov., desde a existência de fóruns e tipos de consultas mais frequentes passando pelo tempo

de resposta das demandas e as formas de motivação para participação da política de e-Gov.

Voltando à técnica da entrevista, ela como uma importante forma de levantamento em pesquisas qualitativas (YIN, 2003), o pesquisador tem a possibilidade de apreender os acontecimentos em análise de uma forma fidedigna. Nela,

[...] o entrevistador e o entrevistado estão ambos presentes, à medida que as questões são formuladas e respondidas, há oportunidade para um cuidado maior na comunicação das questões e em fornecer informação, além de que o entrevistador tem a oportunidade de observar tanto o sujeito como a situação total na qual a resposta ocorre. (SELLTIZ, 1987, p. 16)

A partir desta técnica, espera-se obterem dados de duas naturezas, segundo Minayo (2004). Trata-se de dados objetivos e subjetivos. Os objetivos são os que se referem

[...] a fatos que o pesquisador poderia conseguir através de outras fontes (...) E os subjetivos são os que se referem diretamente ao indivíduo entrevistado, isto é, suas atitudes, valores e opiniões. São informações ao nível mais profundo da realidade que os cientistas sociais costumam denominar de *dados subjetivos*; Só podem ser conseguidos com a contribuição dos atores sociais envolvidos. (MINAYO, 2004, p. 108)

De acordo com Gil (1994), a entrevista, enquanto instrumento de coleta de dados,

[...] é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas (ou instituições) sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes. (GIL, 1994, p. 113)

Nesse âmbito, dependendo de cada natureza de pesquisa, as entrevistas podem assumir diversos formatos e tipos. No contexto do presente trabalho, o tipo de entrevista utilizado foi a entrevista semi-estruturada, que é “uma série de perguntas abertas feitas oralmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador tem a possibilidade de acrescentar questões de esclarecimento.” (LAVILLE ; DIONNE, 1999, p. 333)

Uma das vantagens desse tipo de entrevistas é permitir que elas,

[...] não estando mais irremediavelmente presas a um documento entregue a cada um dos interrogados, os entrevistadores permitem-se, muitas vezes, explicar algumas questões no curso das entrevistas, reformulá-las para atender às necessidades do entrevistado (LAVILLE & DIONNE, 1999, p. 188),

e, ao mesmo tempo, permitir que o pesquisador, apoiado em teorias e pressupostos, efetue uma série de questionamentos que porventura possam surgir com as respostas do entrevistado, tornando a entrevista aberta a outras perguntas.

Trivinões (1987) sugere que o entendimento do termo semi-estruturada é aquele que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses (que interessam à pesquisa) e que, em seguida, oferecem amplo campo de perguntas, frutos de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Para concluir, Trivinões (1987) afirma que as perguntas que constituem a entrevista semi-estruturada, no enfoque qualitativo, não nascem *a priori*; Elas são resultados não apenas da teoria que alimenta a ação do investigador, mas também de toda a informação por ele previamente recolhida, sobre o fenômeno social que interessa.

Assim, com base nas quatro categorias de análise anteriormente formuladas, a entrevista com os gestores do governo eletrônico - Apêndice 2 - teve como objetivo, apreender, de modo geral, os modelos e os processos do governo eletrônico assim como, compreender - no âmbito da oferta de serviços eletrônicos -, a questão da transparência por parte do governo. A entrevista teve, igualmente, o objetivo de verificar se, na formulação dos processos de oferecimento de informações por meio da interface tecnológica, a questão da cultura de informação foi considerada na decodificação da informação por parte dos cidadãos.

A entrevista com o responsável da empresa que presta assessoria técnica ao governo eletrônico (Roteiro no Apêndice D) teve o propósito de procurar compreender o funcionamento das ferramentas técnicas de busca e acesso aos conteúdos dos portais e confrontá-las com as informações obtidas através das entrevistas com os gestores governamentais e, tal como na entrevista com

os gestores governamentais, confrontá-las, igualmente, com os dados obtidos na análise dos portais (Apêndice C).

A análise documental, como a semântica do próprio nome sugere, é toda a fonte de informação já existente, quer seja impressa, quer audiovisual. No presente trabalho, num primeiro momento, ela foi concebida como estratégia para familiarização do tema da pesquisa. E num segundo momento, para legitimar ou contestar os resultados obtidos na técnica da entrevista. Devido o perfil e natureza dos entrevistados, cujas respostas tenderiam a favorecer a perspectiva do projeto governamental, eis a razão por que se concebeu a análise documental, sobretudo a análise de portais, como fonte principal de coleta de dados.

Assim, através do levantamento de documentos, com destaque para leis, planos, relatórios e decretos⁸⁷, que demonstram a institucionalização das políticas de governo eletrônico em Moçambique e no Estado de São Paulo, foi possível aferir e reconstituir a história das políticas, desde a sua gênese à estruturação dos modelos adotados e partir para a confrontação dos dados obtidos nas entrevistas. Ou seja, o processo de coleta de dados iniciou com a coleta e análise preliminar dos documentos (de forma física e virtual), ao que se lhes seguiram as entrevistas.

A análise dos sites⁸⁸ (<http://www.portaldogoverno.gov.mz/>; <http://www.saopaulo.sp.gov.br/> e seus diversos *links*- Acesso entre maio de 2009 e dezembro de 2011) consistiu na verificação de aspetos sobre o *design* da interface mediadora para a disponibilização e acesso a informação, bem como e, sobretudo, a formatação da informação quanto a sua qualidade e utilidade públicas à luz das categorias analíticas definidas anteriormente.

Atendendo que durante o processo de análise e discussão dos dados se esperasse que novos questionamentos pudessem surgir, foi então que, no âmbito dessas visitas aos sites, se mantiveram os contatos com as

⁸⁷ Os títulos desses documentos constam na lista bibliográfica da presente tese.

⁸⁸ Vide Apêndice C.

instituições/atores pesquisados (via *email*), com o intuito de esclarecer algumas dúvidas que foram surgindo ao longo do processo.

Para terminar esta parte de procedimentos metodológicos da realização deste trabalho cabe colocar que durante o processo de coleta de dados, para além do que foi dito em relação a impossibilidade de se conseguir entrevistas a alguns atores que estavam programados, no que se refere a análise dos portais, registaram-se problemas relacionados com a dificuldade de acessar os *sites* - de Moçambique, sobretudo - por estes, muitas vezes, se encontrarem fora de ar, ou porque alguns *links*, para onde éramos remetidos, não abriam ou estavam encriptados. Esse fato criou algumas limitações naquilo que se pretendia mensurar em relação a navegabilidade/ “amigabilidade” do sistema.

“[...] Embora a tecnologia da informação tenha se transformado em um aliado poderoso para a implementação de ações governamentais e organizacionais, não se pode perder de vista que, isoladamente, ela é insuficiente para garantir o bom desempenho de um governo, política ou organização, pois ela depende, por natureza, dos valores, objetivos e recursos que a envolvem”. (AGUNE et. al., s/d)

CAPÍTULO 6

Apresentação e Análise dos Resultados

No capítulo metodológico fizemos saber que para atingirmos os objetivos do presente trabalho foram definidas quatro categorias de análise que nortearam a coleta de dados, quer através de entrevistas aos principais atores da política de governo eletrônico de Moçambique e do Estado de São Paulo, quer, através da análise documental. No presente capítulo analisar-se-ão os dados em três etapas: o caso de governo eletrônico de Moçambique; o do Estado de São Paulo-Brasil, e, por fim, as conclusões parciais extraídas dos dois casos.

6.1 Política de Governo Eletrônico de Moçambique

A estratégia de governo eletrônico de Moçambique, pensada e desenhada como instrumento propiciador da materialização do Programa da Reforma do Setor Público, visa à melhoria da prestação de serviços ao cidadão, no combate à pobreza, redução da burocracia e da corrupção, o que constitui igualmente a essência e objetivo último de e-Gov, para a materialização desse objetivo. Em outras palavras, essa ação constitui uma ferramenta de primeira linha da estratégia global da reforma do setor público, ao colocar o poderio das TIC ao alcance e dispor das instituições públicas para facilitar o cumprimento da sua missão fundamental, a de ‘bem servir’.

Os seis projetos ancorados à política de governo eletrônico de Moçambique, anteriormente mencionados em 4.3.1 do presente trabalho, permitem chegar à constatação, segundo o Relatório do Ministério da Ciência e Tecnologia, de que a implementação da política de governo eletrônico em Moçambique está a ser executada com

[...] determinação e certeza cada vez maior de que se está no caminho certo. Nota-se, com satisfação, que tem vindo a crescer o entendimento sobre a importância do governo eletrônico para a melhoria da prestação de serviços públicos e da participação dos cidadãos na governação do país, usando o poderio das TIC. (MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2010, p. 17)

A fazer eco dessa avaliação aliam-se os

[...] consistentes reconhecimentos de Moçambique como o país africano com a melhor política de informática (2004 e 2005), como o país africano com o mais elevado índice de *e-Participation* (2006 e 2007), e com o portal de governo eletrônico mais centrado no cidadão (2009). (MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2010, p. 18)

Partindo desses aspetos, e com base nas categorias analíticas formuladas, analisam-se, a seguir, as dimensões da operacionalização dessa fase de implementação da política de governo eletrônico em Moçambique, no que concerne as nuances de facilitação da relação social entre Estado e sociedade. A referida fase, conforme anunciado na metodologia, compreende o período de 2006-2010, definido como o da implementação do projeto da política de governo eletrônico. Tomaremos, igualmente, como base de análise, os projetos âncora, anteriormente mencionados, tendo em vista a mensuração dos seus resultados.

Conforme proposto na metodologia a análise será feita com base nas entrevistas feitas aos principais atores do processo de política de governo eletrônico de Moçambique, cujas questões foram construídas à luz das categorias analíticas anunciadas, igualmente, no capítulo metodológico, bem como, com base em documentos que foram previamente coletados, entre físicos e virtuais.

Entretanto, apesar de terem sido extraídas quatro categorias analíticas, a partir das quais se elaboraram os roteiros de coleta de dados, constatou-se, durante as entrevistas, que quase todos os entrevistados estabeleciam ligações diretas entre as respostas das primeiras duas categorias. Ou seja, as questões sobre *Modelos e Processos de governo eletrônico* remetiam para ligação com as de *Acesso e Oferta de Serviços eletrônicos para uso da sociedade*. Nesse sentido,

achou-se correto agregar estas duas categorias de modo a se obter uma melhor coerência e coesão na discussão das mesmas.

6.1.1 Modelos e Processos e Oferta de Serviços Eletrônicos para Uso da Sociedade

Sayão (2001, p. 83) faz saber que um modelo “é uma criação cultural, um ‘mentefato’, destinada a representar uma realidade, ou alguns dos seus aspetos, a fim de torná-los descritíveis qualitativamente e, algumas vezes, observáveis”. E Bourdieu; Chamboredon e Passeron (2007) consideram-no como

[...] todo sistema de relações entre propriedades selecionadas, abstratas e simplificadas, construído conscientemente com a finalidade de descrição, explicação ou previsão e, por conseguinte, plenamente controlável. (BOURDIEU; CHAMBOREDON; PASSERON, 2007, p. 68)

Partindo dessas duas concepções, e olhando para o assunto em análise, pode-se afirmar que o Comitê de Implementação da política de governo eletrônico elaborou um diretório de dez questões para análise e reflexão por parte dos atores envolvidos na planificação e implementação dessa política, questões essas que serviram para a construção do modelo da política de governo eletrônico, e que embasaram na divulgação dos propósitos fundamentais da sua criação:

1. Porque foi criado Governo Eletrônico?
2. Temos uma visão clara e prioridades para o Governo Eletrônico?
3. Para que tipo de Governo Eletrônico é que estamos prontos?
4. Existe suficiente vontade política para liderar os esforços de Governo Eletrônico?
5. Estamos a selecionar projetos de Governo Eletrônico da melhor maneira?
6. Como devemos planificar e gerir os projetos de Governo Eletrônico?
7. Como venceremos a resistência de dentro do próprio Governo? Como vamos medir e divulgar os progressos?
8. Como saberemos se estamos ou não a fracassar?
9. Qual deverá ser o nosso relacionamento com o Sector Privado?
10. Como é que o Governo Eletrónico pode melhorar a participação do cidadão nos assuntos públicos? (MOÇAMBIQUE- Grupo de Trabalho sobre Governo Eletrónico nos Países em Desenvolvimento Conselho do Pacífico sobre Política Internacional, 2002)

Essas questões evidenciam a consciência e preocupação do governo em construir um modelo de governo eletrônico que seja adequado e reflita a

realidade do país. Porém, é pertinente notar, conforme Sayão (2001, p. 84), que um modelo não implica necessariamente uma representação estanque daquilo que é nele desenhado; ele pode, em função dos aspetos encontrados no campo de aplicação, permitir espaço para mudanças em adaptação à realidade. (SAYÃO, 2001, p. 84)

O modelo da política de governo eletrônico de Moçambique, surgida no contexto da Reforma do Setor Público, foi desenhado como instrumento propiciador da materialização do programa dessa reforma, que visa à facilitação e melhoria da prestação de serviços ao cidadão no processo de governação utilizando as TIC. Sempre se acreditou que, com a política de governo eletrônico,

[...] qualquer cidadão, qualquer moçambicano, seja ele no setor público, ou privado, ou um membro da sociedade civil pode aceder às informações oficiais sobre o governo e processá-las e delas extrair o que achar necessário com vista a uma participação ativa na governação. (Entrevistado- A, 2011)

A preocupação de relacionar o projeto de governo eletrônico com a reforma do setor público moçambicano é pelo fato desta preconizar,

[...] transformações (racionalização, simplificação, procedimentos e estruturas de prestação de serviços, melhoria de processos de políticas públicas, melhoria da profissionalização dos funcionários, melhoria da boa governação e combate a corrupção, melhoria da gestão financeira). Então, como a estratégia do governo eletrônico surge no âmbito da componente de boa governação, [ela] surge também, para complementar todo o processo de melhoria e prestação de serviços no setor público. (Entrevistado- B, 2011)

É nesse contexto, segundo o mesmo entrevistado que, no âmbito da referida reforma, houve toda uma intenção e necessidade de estabelecer em rede, todos os serviços do setor público, através da criação de

[...] uma plataforma que é um meio em que diversas instituições públicas podem operacionalizar e criar, a partir daí, diversas políticas, diversas funcionalidades e aplicações a bem de serviço público. Uma dessas funcionalidades é o próprio governo eletrônico, em que, por exemplo, o Estado passa a ter uma rede de comunicação e troca de informação e de interação com o público. (Entrevistado- B, 2011)

Essa necessidade da interoperabilidade entre os vários setores públicos do governo moçambicano foi o que levou o Estado a buscar, de outras

experiências internacionais, modelos que podiam ser adaptados à realidade moçambicana. Dentre essas experiências escolheu-se o modelo de e-PING do Brasil⁸⁹, por se “ajustar” melhor à situação moçambicana, como se pode perceber a partir do extrato da notícia publicada no Portal de Governo Eletrônico do Brasil:

Uma delegação do Governo de Moçambique veio ao Brasil para conhecer melhor o processo de desenvolvimento e de implementação dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING), nos órgãos públicos do Governo Federal Brasileiro. (...) Segundo o Assessor de Infraestrutura de Tecnologia da Informação, da Unidade Técnica de Implementação da Política de Informática de Moçambique, a arquitetura de interoperabilidade do Governo Brasileiro foi considerada a mais adequada à realidade e às necessidades de Moçambique, dentre os modelos de diferentes países analisados (...). Por isso, vai inspirar a proposta de interoperabilidade do Governo de Moçambique que deve concluir, até o final do mês⁹⁰, um documento com regras para os órgãos públicos. (PORTAL GOVERNO ELETRÔNICO BRASIL, 13 de março de 2009. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/noticias-e-eventos/noticias/padroes-e-ping-vao-inspirar-modelo-de-interoperabilidade-de-mocambique>>. Acesso em: 23 nov. 2011.

Fica evidente que a influência do ambiente externo constituiu um fator preponderante na construção da política de governo eletrônico. O esquema de Easton (1965), citado por Dagnino et al. (2002) e reproduzido neste trabalho, (p. 69), destaca o ‘ambiente’ como elemento que define, a *priori*, as transformações a serem implementadas durante o processo de políticas públicas. Ou seja, para o caso de governo eletrônico de Moçambique, as dez questões do governo anteriormente apresentadas (p. 169), conduzem à constatação de que o desenho e o desenvolvimento da política foram concebidos obedecendo aos princípios basilares extraídos da realidade moçambicana.

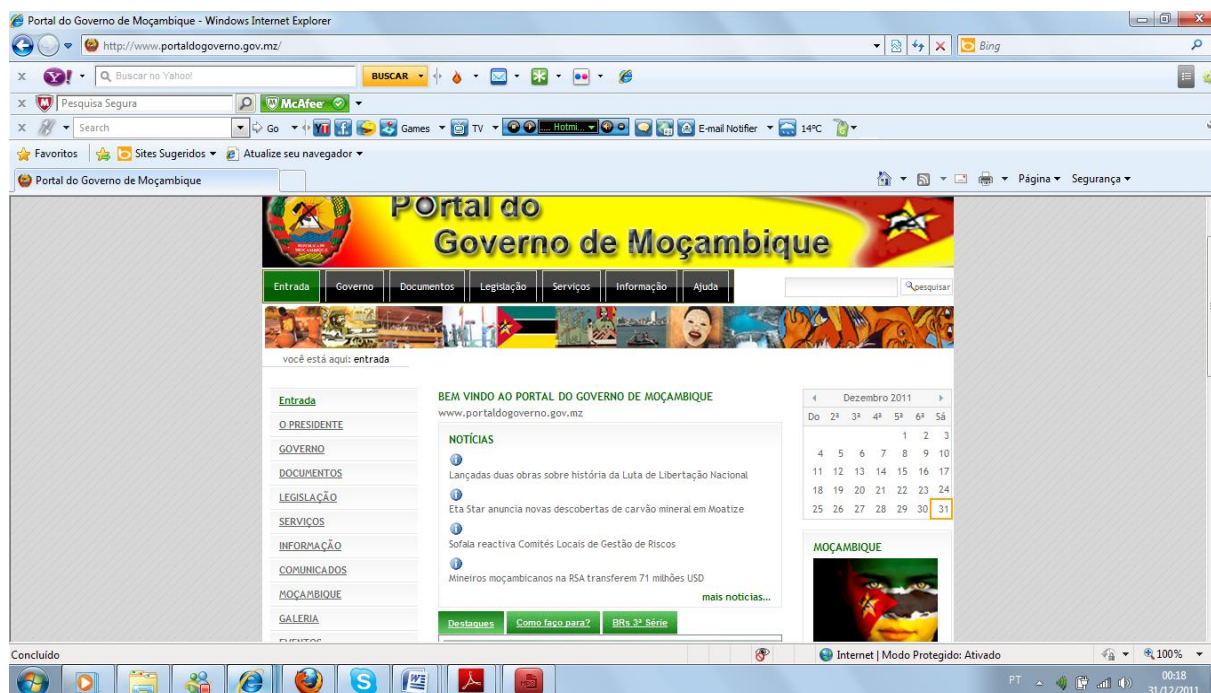
Por outro lado, ao se analisar o portal, quanto à disposição dos *menus* de acesso aos serviços, cuja *homepage* a seguir se apresenta, verifica-se que estes estão bem estruturados:

⁸⁹ Segundo o Portal de governo eletrônico do Brasil a arquitetura e-PING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – “define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da TIC no governo federal, estabelecendo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral”. (PORTAL GOVERNO BRASIL. Disponível em:

<<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-ping-padroes-de-interoperabilidade>>. Acesso em: 23 nov. 2011

⁹⁰ Referindo-se ao mês de março de 2009.

Figura 5- Portal do Governo Eletrônico de Moçambique



Fonte: <<http://www.portaldogoverno.gov.mz/>>

Já se analisado sob a perspetiva de uso social da informação⁹¹, tendo em conta os diversos tipos de usuários, verifica-se que o processo se esbarra em um paradoxo que desconstrói a concepção que temos vindo a formar, a de uma política de governo eletrônico que “está no caminho certo”. Ou seja, do ponto de vista de uso da informação, grande parte dos cidadãos moçambicanos não usufrui dos produtos disponibilizados através da rede do portal de governo eletrônico, conforme se pode confirmar a partir da seguinte fala do entrevistado- A, quando indagado sobre o acesso dos produtos oferecidos através do portal:

Sabe, em relação a essa questão, há-de acolher essa informação que lhe vou fornecer com um choque muito grande. Descobrimos que cerca de 95 a 96% da capacidade de informática, a capacidade técnica e a de recursos humanos estava concentrada na cidade capital, e isto é extremamente grave (...). Como é que vamos desejar que o funcionário público, ou o cidadão manuseiem os instrumentos tecnológicos, para acederem às informações se esse mesmo funcionário, ou esse cidadão não têm noções mínimas de informática?! (...). Então, tivemos que sentar e avaliar e chegámos a conclusão de que era preciso, primeiro, compreender o ambiente em que desejamos colocar a governação eletrônica e, com isso, descobrir formas para que essas pessoas tenham, efetivamente, acesso a informação por via das tecnologias... (Entrevistado- A, 2011).

⁹¹ No âmbito de e-Gov, a questão de uso da informação deve ser compreendida e analisada na perspetiva da relação efetiva entre o Estado e a sociedade.

[...] As pessoas ainda conseguem tirar proveito das ferramentas de disponibilização da informação no site. Mas agora, a questão é: Será que não sabem mesmo ou essa informação é que está mal colocada? (Idem).

A questão da pertinência da informação para o uso dos cidadãos é um aspeto muito importante a ser considerado na construção da política de governo eletrónico. Neste âmbito pode-se resgatar alguns princípios de usabilidade da informação, destacados por Dias (2003), que legitimam a sua pertinência na viabilização de uma melhor relação entre Estado - como provedor, e cidadão - enquanto beneficiário. São eles:

- i) *Eficácia e eficiência de uso*, que permite que o usuário, tendo aprendido a interagir com o sistema, atinja níveis altos de produtividade na realização de suas tarefas;
- ii) *Satisfação subjetiva*. O usuário considera agradável a interação com sistema e sente-se subjetivamente satisfeito com ele;
- iii) *Facilidade de aprendizado*. O sistema deve ser fácil de aprender, de tal forma que o usuário consiga rapidamente explorá-lo e realizar suas tarefas. Em geral, um sistema é considerado de fácil aprendizado quando usuários inexperientes conseguem atingir um certo grau de proficiência num curto período de tempo;
- iv) *Facilidade de memorização*. Após um certo período sem utilizá-lo, o usuário não frequente é capaz de retornar ao sistema e realizar suas tarefas sem a necessidade de reaprender como interagir com ele;
- v) *Baixa taxa de erros*. Em um sistema com baixa taxa de erros, o usuário é capaz de realizar tarefas sem maiores transtornos, recuperando erros, caso ocorram;
- vi) *Flexibilidade*. Refere-se à variedade de formas com que o usuário e o sistema trocam informações. Este atributo diz respeito à capacidade do sistema em se adaptar ao contexto e às necessidades e preferências do usuário, tornando seu uso mais eficiente. Em função da diversidade de tipos de usuários de um sistema interativo, é necessário que sua interface seja flexível o bastante para realizar a mesma tarefa de diferentes maneiras, de acordo com o contexto e com as características de cada tipo de usuário. (DIAS, 2003, p. 46)

Pela fala do entrevistado- A, acima apresentado, pode-se observar que na elaboração da política de governo eletrónico de Moçambique, a gênese do instrumento analítico-conceitual de governo eletrónico não se coaduna com a situação moçambicana, cujas práticas socioculturais, já enraizadas, precisam ser conjugadas e cruzadas com a proposta da criação da política de governo eletrónico. A falta desse inevitável cruzamento, quanto a nós, constitui a causa primária deste problema da pertinência da informação veiculada através de e-Gov, quanto ao uso por parte dos cidadãos. Os seis desafios da criação de

uma política de informação, destacados por Aun (2001)⁹², evidenciam a situação que estamos a relatar, sobretudo, no que se refere à necessidade de preservar a cultura local, tanto na elaboração, como na implementação de uma política de informação, mesmo diante do predomínio de estrangeirismo linguístico e cultural, e, também, a devida contextualização dos conteúdos à informação, de modo que ela seja de fato útil aos cidadãos.

Só para citar um exemplo, a transcrição da notícia, (p. 171), sobre a adaptabilidade do modelo brasileiro de e-PING ao setor público moçambicano não deixa claro sobre que elementos da situação brasileira foram adaptados à realidade moçambicana. A presente pesquisa não pôde descortinar, quer a nível dos documentos técnicos consultados (relatórios, plano ou programa), quer a nível de outras fontes (designadamente, jornais), nenhuma indicação ou existência de um estudo que apontasse e fundamentasse sobre a natureza e tipo de aspetos do modelo brasileiro a serem aproveitados. Se são aspetos de natureza sociocultural, ou apenas de carácter técnico.

Pelos documentos analisados, Relatório de Atividades 2009, da Unidade Técnica de Implementação da Política de Informática; *Workshop* de Consulta sobre a Proposta de Estratégia de Governo Eletrónico de Moçambique- Documento de Base (2008), observa-se que existe uma falta de clareza quanto a explicitação do tipo de aspetos do modelo brasileiro adaptados à realidade moçambicana, o que remete à ideia de que a referida opção de adaptabilidade foi decidida apenas em teoria, não tendo sido feito nenhum estudo técnico que se traduzisse na operacionalização do processo.

Diante disso, a constatação de Nharreluga (2006) segundo o qual, o processo de elaboração do projeto de política de governo eletrônico em Moçambique não contou com a representação da sociedade civil⁹³, ganha maior legitimidade. O autor observa que a participação da sociedade civil “[...] se inscreve apenas em

⁹² Vide 3º Capítulo, p. 86-87

⁹³ Gonçalves (2009) classifica de responsiva a esse tipo de políticas em que, “[...] os tecnoburocratas do Estado e os planejadores, são eles os responsáveis pela identificação de problemas que deverão ser objeto de intervenção pública. É uma política elaborada nos gabinetes, correndo sempre o risco de passar mais ou menos longe do atendimento de necessidades reais do público-alvo”. (GONÇALVES, 2009, p. 347)

processos de consultas esporádicas para legitimar o processo de sua implementação, e não em mecanismos institucionalizados para o efeito”. (NHARRELUGA, 2006, p. 154)

O depoimento do Entrevistado- A, (p. 172-173), sobre a questão de acesso e uso dos produtos informacionais, evidencia o reconhecimento do próprio governo quanto à fragilidade do processo de implementação da política de governo eletrônico. Perante esse constrangimento o governo traçou várias medidas globais emergenciais para: i) corrigir a rigidez do setor público que não se adaptou às mudanças ocorridas no contexto da sua inserção; ii) superar as deficiências relacionadas com a capacidade técnica e de gestão para a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas; iii) elevar o nível de articulação governamental; iv) ampliar a transparência e a responsabilidade na gestão financeira e no uso dos recursos públicos; v) reduzir a distância entre o aparelho burocrático e a sociedade, conceber e operar mecanismos de participação do cidadão - exigência básica dos processos democráticos; vi) implementar uma política de recursos humanos que proporcione a valorização, o incentivo e a qualificação do servidor público bem como a mudança de atitude, do conhecimento e elevação do seu grau de consciência ética e sentido de responsabilidade e compromisso para com o cidadão. (CIRESP, 2001, p. 24)

Essas medidas evidenciam que, na verdade, as fragilidades relatadas estão relacionadas com a fase da implementação da política. Especialistas da área de políticas públicas, com destaque para Dagnino et. al, (2002) e Souza, (2006), observam que, de um modo geral, uma política pública bem elaborada deverá obedecer necessariamente as três fases principais⁹⁴. Da fase de implementação transita-se para a fase de avaliação, onde, anomalias como as que estão sendo apresentadas são detectadas e corrigidas.

Com esta análise não se pretende pôr em causa a má elaboração da política de governo eletrônico de Moçambique, mas sim, questionar os mecanismos da sua implementação que olvidou alguns princípios definidos na fase de

⁹⁴ Sobre as fases de políticas públicas Vide, 3º Capítulo, (p. 69).

elaboração, designadamente os que dizem respeito ao ambiente inerente às características do país. Segundo o depoimento do entrevistado C, é a não explicitação na prática de fatores externos então previstos na formulação da política e traduzidos em documentos como, *Estratégia de Governo Eletrônico de Moçambique: Colocar os serviços públicos junto do cidadão* e *Estratégia de Implementação da Política de Informática rumo à sociedade global de informação* que o processo de política de governo eletrônico em Moçambique se esbarra em dificuldades de avançar rumo aos resultados desejados.

No rol desses aspetos relacionados a esse ambiente externo temos os fatores socioculturais do país dos quais fazem parte a alfabetização e a inclusão digital (dependente também do avanço da telefonia, das redes), todas elas inevitavelmente arraigadas à questão da cultura de informação:

[...] nós quando estávamos a preparar a política de governo eletrônico fizemos um levantamento nacional sobre o estado da informática no país e também sobre a própria possibilidade de como os cidadãos iriam acolher essa iniciativa... Notámos, por exemplo, que havia um fosso digital interno muito sério que tínhamos que resolver. Então pensámos, como não há praticamente nada vamos conceber a idéia contando com as várias situações do nosso país. Fizemos com que a política fosse ao encontro do cidadão, da situação do país... foi uma idéia que nas Nações Unidas foi elogiada... Alguns países aprenderam connosco e passaram a implementar: Nigéria, Uganda, etc. Realizámos formação, demos acesso do email às pessoas, a comunidade, à escola. Agora, o que sinto é que aquilo que as pessoas aprenderam nessa fase não está a ser aplicado exatamente como idealizámos... Por isso você vê pessoas que se comportam como nunca terem visto isto; está tudo estranho para eles [...].
(Entrevistado- C, 2011)

A ter sido considerado o aspeto sociocultural, conforme inserido na fase de elaboração, certamente que problemas como a alfabetização e a inclusão digital que estão, como se disse, ligados à questão da cultura de informação, teriam sido minimizados e muito contribuiriam na melhoria do processo.

6.1.2 Política de Governo Eletrônico e sua Relação com Cultura de Informação

Acabámos de demonstrar que as fragilidades identificadas no processo da política de e-Gov de Moçambique residem na fase da implementação. Percebemos que isso associa-se, por outro lado, a questão do acesso aos conteúdos veiculados através do e-Gov, designadamente, às dificuldades

linguísticas. Quer dizer, de forma genérica, as fragilidades do processo de implementação da política de e-Gov em Moçambique relacionam-se com a questão da cultura de informação, que permite a construção criativa e compartilhamento da informação, num contexto de produção de saberes.

No âmbito de governo eletrônico, a cultura de informação deve ser vista como o alicerce no processo de mediação da relação entre o Estado e a sociedade, pois, facilita e possibilita o compartilhamento dos conteúdos informacionais identificáveis nos portais governamentais pelos diferentes atores para, a partir daí, gerar mudanças de nível cognitivo. Nessa condição o indivíduo apresenta-se em melhores condições para decidir e exercer sua participação política e social, com maior responsabilidade e consciência.

Ora, se no contexto moçambicano os aspetos socioculturais, designadamente, os que se referem a princípios, valores, crenças e ritos, estão forte e naturalmente imbricados aos processos de aquisição da informação e do conhecimento⁹⁵, afigura-se-nos consensual que o conceito de cultura de informação deva aparecer na primeira linha no desenho da política de governo eletrônico de Moçambique.

Entretanto, a não consideração desses aspetos acima mencionados, na fase da implementação da política de e-Gov em Moçambique, justifica a preterição dada à dimensão da cultura de informação em favor de outros aspetos, como o determinismo tecnológico. Aliás, os nossos entrevistados são unânimes em reiterar ser prioridade do governo “no momento”, apenas fazer-se presente na internet. Nesse sentido, fica evidente a pouca importância dada à dimensão da cultura de informação na implementação da política de governo eletrônico de Moçambique.

⁹⁵ Este assunto é discutido por Ngoenha (1998) e mais tarde retomado por Dias (2006), como parte da discussão de sua pesquisa sobre a construção da cidadania moçambicana, onde se apontam aspetos culturais como condicionantes da construção da identidade moçambicana. O autor cita a recente reformulação da Política Nacional de Educação- PNE onde, nos currículos escolares já aparece o programa de ensino das línguas nacionais, enfatizando temas da cultura moçambicana na tentativa de resgatar e promover sua divulgação.

Desse modo, de forma global pode-se dizer que o processo de implementação da política de governo eletrônico com vista a uma efetiva relação Estado-sociedade se apresenta sem o alcance de resultados efetivos, em analogia à colocação de Kerr Pinheiro (2011) relativamente ao contexto brasileiro. As políticas de informação, “em sua totalidade trazem benefícios ligados ao uso das novas tecnologias demonstrando claro hibridismo do público com o mercado, sem preocupação em formar um contexto capacitante ou uma participação clara de cidadania.” (KERR PINHEIRO, 2011, p. 12)

Perante essa situação, a dimensão da informação em Moçambique suscita questionamentos em alguns quadrantes da sociedade moçambicana, sendo o mais emblemático o de Nharreluga (2006), que apresenta severas críticas quanto a forma como as políticas públicas de informação (incluindo as de governo eletrônico) foram desenhadas e implementadas em Moçambique. Já antes, Macuene (2001) havia apresentado dados dessa fragilidade.

Esta discussão sobre a ausência da dimensão de cultura de informação na implementação da política de governo eletrônico em Moçambique deve-se associar, conseqüentemente, à ausência de uma das quatro perspectivas do conceito de governo eletrônico na concepção de Lenk e Traubmuller (2001), citados no 4º capítulo deste trabalho. Trata-se da perspectiva do cidadão cujas premissas são baseadas na eficácia e qualidade dos serviços de utilidade pública prestados ao cidadão por se tratar do principal foco da política de governo eletrônico. Em contrapartida, se requer que este cidadão domine uma cultura onde possa usufruir de conteúdos e aparatos tecnológicos e, posteriormente, munido de uma competência informacional individual, sintetize e compartilhe esses conteúdos para o uso em outros contextos e diferentes aplicações. Só a partir daí, este cidadão torna-se-á um ator ou interlocutor do seu Estado e suas políticas.

Um dos fatores que está associado à cultura de informação é a inclusão digital que foi citada no Fórum realizado nos EUA, em 1999. O processo de inclusão é colocado como uma das metas da criação de e-Gov, não significando com isso, tornar apenas os computadores economicamente acessíveis a todos, mas também tornar os *sites* do governo amigáveis em seu uso. Afigura-se mister

lembrar que a inclusão digital não deve ser encarada como implicação direta da inclusão social. Uma é dependente e, muitas vezes, consequência da outra.

Ficou provado, pelas entrevistas que, em Moçambique, tal como acontece no Brasil (AUN; MOURA, 2007), a centralidade no aparato tecnológico se sobrepõe na formulação de políticas públicas de inclusão digital, em detrimento de dimensões necessárias à sua utilização.

Em relação a este assunto cabe, ainda, resgatar o que foi mencionado no referencial teórico que, nos países em desenvolvimento, a falta de uma infraestrutura de telecomunicação continua a ser um fator crítico de fracasso no processo de promoção de inclusão digital, apesar do 'crescimento' do uso das TIC durante a década de 1990. Esse crescimento fez com que a lacuna na telefonia fixa e móvel diminuísse, mas, em contrapartida, uma enorme desigualdade digital emergia e continua a crescer a cada dia. A título de exemplo, no caso específico de Moçambique, o telefone que na época colonial não era de conhecimento de muitos nativos, atualmente, concretamente a partir de 2006, a telefonia móvel registrou uma grande melhoria em termos de expansão e facilidades de uso. Mas dados revelam que os índices de exclusão digital continuam altos devido à falta de investimentos sérios em infraestrutura tecnológica e de recursos.

O estudo citado na parte introdutória desta tese, feito pela União Internacional de Telecomunicações- UIT⁹⁶, para medir o nível de acesso, uso e capacidade das TIC, referente ao período 2008/2010, evidencia o elevado índice de exclusão digital pelo qual os países em desenvolvimento têm passado.

Diante desses fatos, a formulação e implementação da política de governo eletrônico em Moçambique, enquanto subdomínio das políticas públicas de informação deve focalizar a vertente educacional para o desenvolvimento da cultura de informação. Conforme já citado, dados do Instituto Nacional de Estatística- INE, de 2007 demonstram que no setor da educação ainda existem

⁹⁶ Tabela disponível em: <http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2011-SUM-PDF-E.pdf>. Acesso em set. de 2011.

desafios para enfrentar, pois, 50.3% da população moçambicana ainda é analfabeta. (INE, 2010)

Diante destas constatações o projeto da política de governo eletrônico em Moçambique, apesar de, na sua composição ter definido a dimensão da relação Estado-sociedade como aspeto importante e prioritário, o que se verifica na prática, de um modo geral, é que o processo histórico do país, relativo às condições educacionais, socioculturais e técnico-científicos não se alinha com o atual processo de implementação da política de governo eletrônico em Moçambique, de modo que a informação apresentada chegue, efetivamente, aos cidadãos.

Os princípios que norteiam a atual relação Estado-sociedade no âmbito da política de governo eletrônico foram descritos pelo então Presidente da República de Moçambique quando, em 2001, lançou oficialmente a *Estratégia Global da Reforma do Setor Público* que embasou essa política:

[...] Ao lançarmos a Estratégia Global da Reforma pretendemos que o sector público venha a ser mais aberto e dinâmico na prestação de serviços ao público [...]. Assim, pretendemos que o setor público seja ágil, descentralizado, desburocratizado, simplificado, modernizado, competitivo e preocupado com os resultados e pela qualidade dos serviços prestados aos cidadãos... (Estratégia Global da Reforma do Setor Público, 2001-2011. Extrato discurso Presidente Moçambique, 2001, p. 10)

Do mesmo modo, o entrevistado- A reafirma esse argumento nos seguintes termos:

[...] Nós queremos uma política de governo eletrônico, uma administração pública que não se centra em si, mas sim no cidadão [...] o cidadão é que é a grande questão. [...] Temos que compreender que nós existimos na função pública para servir o cidadão. Daí essa forte relação entre o Estado e a sociedade. (Entrevistado- A, 2011)

Não obstante esses discursos, conforme se disse anteriormente e segundo Nharreluga (2006, p. 154), a dimensão informacional - que se considera ser o principal objetivo e motivo da criação do e-Gov - não aparece como aspeto central na implementação do projeto da política de governo eletrônico em Moçambique. Nesse sentido, como consequência disso, a cultura de informação que acoberta os aspetos socioculturais e educacionais, então considerada na formulação da política de e-Gov de Moçambique, não aparece

no processo de sua implementação com vista a uma melhor relação Estado-sociedade.

6.1.3 Relação Estado-Sociedade no Âmbito da Disponibilização da Informação através da Política de Governo Eletrônico

A presente análise iniciou com a descrição do modelo, processos, acesso e oferta de serviços eletrônicos na política de governo eletrônico de Moçambique, passando pela relação que a política deve estabelecer com a cultura de informação. No presente item a intenção é discutir aquelas dimensões relacionando-as com a própria forma de disponibilização da informação. Ou seja, busca-se compreender, entre outras questões, que tipo de informação efetivamente o Estado disponibiliza aos cidadãos? É do interesse destes? Como é feita a seleção dessa informação? Qual é o tempo de resposta das demandas? Ressalve-se que não constitui objetivo deste item, e muito menos da presente tese, analisar com profundidade aspetos relativos a segurança da informação do Estado, tal foi citado no referencial teórico desta tese quando se discutiu o conceito de políticas públicas de informação. Na ocasião mencionámos o Estado informacional, terminologia sobre a qual Braman (2006) desenvolveu um conceito, para se referir ao poder e controle da informação que o Estado exerce sobre a sociedade.

O principal objetivo deste item é buscar analisar o acesso à informação, de domínio público⁹⁷, no âmbito da política de governo eletrônico de Moçambique, como subdomínio da política de informação. Aqui, certamente serão analisadas questões como transparência da governança, no sentido de que, “quanto maior for a quantidade de informação disponível abertamente pelo Estado e sobre o Estado, menor será a possibilidade desse Estado conseguir ocultar atos ilegais, corrupção e má administração.” (UHLIR, 2006, p. 14)

⁹⁷ Segundo a recomendação da UNESCO, a informação de domínio público refere-se à informação publicamente acessível, cuja utilização não infringe qualquer direito legal, ou qualquer obrigação de confidencialidade. Refere-se, portanto, por um lado, ao domínio de todos os trabalhos, ou objetos de direitos relativos, que podem ser explorados por todos sem qualquer autorização, por exemplo quando a proteção não é concedida por lei nacional ou internacional, ou devido à expiração do termo de proteção. Refere-se, por outro lado, a dados públicos e informações oficiais produzidos e voluntariamente disponibilizados por governos ou organizações internacionais.

O controle por parte do Estado moçambicano pode ser percebido no documento analisado, “*Programa da Reforma do Setor Público- Fase II (2006-2011)*”, concretamente na passagem que define os desafios estabelecidos no pilar da boa governação:

- Melhorar o modelo democrático, através do desenvolvimento de uma democracia participativa, abrindo o espaço para a participação e intervenção de grupos de interesse da sociedade civil;
- Fortalecer o funcionamento do Parlamento, orgaos locais do Estado e o desenvolvimento municipal;
- Fortalecer a capacidade do governo de formular e gerir políticas públicas, promover a descentralização, a transparência e a prestação de contas... (AUTORIDADE NACIONAL DA FUNÇÃO PÚBLICA, 2006, p.5)⁹⁸

Esse posicionamento do governo podemos confrontá-lo com o que é referenciado pelos teóricos desta tese, como é o caso de Bemfica (1995) para quem, em contrapartida, há toda uma necessidade da sociedade controlar o Estado como forma de aumentar a eficiência decisória intragovernamental. A autora alerta a necessidade de uma política de transparência que possibilite acesso ao máximo de informação governamental.

Para que isso aconteça, as relações entre o Estado e a sociedade devem estar fundadas em conceitos e mecanismos que permitam respostas às demandas da sociedade, bem como a avaliação (fiscalização do uso dos recursos públicos), da atuação do Estado como mediador da transmissão da informação. Ou seja, na política de governo eletrônico é necessário que sejam criadas condições de participação dos cidadãos para a operacionalização da relação Estado - sociedade.

O primeiro elemento de mensuração dessa relação é o próprio sistema de navegação. Pela análise do portal do governo, verifica-se que nele não se visualizam as funcionalidades das ferramentas que o possibilitem flexibilidade na navegação tendo em vista a busca de informação. Para argumentar esta constatação, atente-se à fala do Entrevistado- B, que relaciona as funcionalidades das ferramentas de acesso à informação com as finalidades da sua criação:

⁹⁸ Grifo nosso.

Oiça, nós vemos o governo eletrônico como sendo, justamente, um instrumento de capacitação ativa de tudo no processo da governação no relacionamento entre governantes e governados... Essa é, portanto, uma das finalidades da criação do governo eletrônico: facilitar a governação, facilitar a aproximação entre governantes e governados e assegurar que os processos de governação sejam transparentes. [...] Assegurar que o cidadão 24 horas por dia, 7 dias por semana, 30 por mês e 365 dias por ano, sem interrupção, onde quer que esteja, possa participar através do acesso às facilidades às entidades governamentais, às instituições utilizando as tecnologias através da internet. Bem, existem as ferramentas que facilitam essa comunicação com o cidadão, embora eu deva reconhecer uma coisa -, eu depois irei fornecer-lhe alguns documentos sobre isso -, isto está numa fase incipiente e, portanto, não se efetiva como desejaríamos... (nós não temos vergonha de dizer isso); estamos longe da experiência que tem, por exemplo, do Brasil, um país que está numa fase de e-Gov madura, digamos assim. (Entrevistado- B, 2011)

[...] Eu reconheço que a nossa proposta de governo eletrônico está numa fase de presença na web, com a informação, muitas vezes estática. A pessoa vai lá e encontra a informação, imprime o que deseja e tem de levar ao setor ou repartição desejada. Mas nós pretendemos atingir a fase de interação, uma fase transacional para dizemos que estamos na maturidade, onde diremos que o governo está transformado. Mas isto é um sonho que nós temos de realizar. E como o governo eletrônico é vasto, nós dissemos que temos que começar de algum lado; não vamos atacar tudo de uma vez... (Entrevistado- A, 2011)

Perante estas duas falas fica evidente que em Moçambique, os mecanismos inerentes à produção da informação governamental, bem como os de acesso e uso social da informação, não se apresentam bem definidos, o que faz com que se questione sobre a sua relevância para os cidadãos, conforme mencionado em 6.1.2.

No referencial teórico deste trabalho abordámos e posicionámo-nos com a ideia que defende o impacto social das políticas de informação, onde o Estado deve ocupar a posição de mediador, exercendo seu papel de garantir a igualdade social. Entretanto, para o presente caso em análise verifica-se que o Estado, ao se atribuir a centralidade no processo, parece atuar em detrimento da concepção Bramaniana, que define a informação como força constitutiva da sociedade. Esse posicionamento do Estado pode-se justificar pela trajetória da sua construção⁹⁹ que, dentre vários aspetos, a nível do campo da informação

⁹⁹ Vide 2º capítulo, (p. 45)

governamental, parece estar, ainda, atrelada ao caráter autoritário e patrimonialista.

A falta de estruturação no processo da construção de política de informação em Moçambique pode ser enquadrada num dos contextos referenciados por Jardim (2001), no referencial teórico desta tese. Dentre os referidos contextos, a que parece Moçambique estar enquadrado é a de grupo de países que, apesar de disporem uma infraestrutura de informação, ainda não instituíram um organismo nacional capaz de criar e adotar uma legislação sobre as políticas públicas de informação.

A falta de um organismo regulador na formulação de políticas de informação em Moçambique foi mencionada por Nharreluga (2006) em sua pesquisa sobre a dimensão informacional do Estado moçambicano tendo chegado, entre outras conclusões, de que as vulnerabilidades da política de informação em Moçambique são devidas a falta de um organismo que seja capaz de regulá-las. E isso faz com que em Moçambique, de acordo com o autor, não exista uma política pública de informação capaz de regular o sistema de disponibilização e acesso à informação.

Esse assunto sobre a falta de um organismo regulador na formulação de políticas de informação é comum em diversos países em desenvolvimento. No capítulo 3 da presente tese, (p. 82), citamos Kerr Pinheiro (2011) que, num trabalho de pesquisa sobre o Estado informacional no Brasil, chega à conclusão de que, a nível da política de informação, não existe, no país, uma direção e vontade política de, no mínimo, se construir uma cultura de informação que viabilize uma participação social dos cidadãos. A autora cita o IBICT- Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia como o único órgão que, de forma “tímida” e descontínua, tenta “coordenar os programas considerados políticas de informação de diferentes ministérios através do *Mapa da Inclusão Digital no Brasil*.” (KERR PINHEIRO, 2011, p. 12)

As diretrizes da UNESCO sobre a disponibilização da informação governamental para o domínio público apontam três elementos para a formulação, com sucesso, de uma Política Nacional de Informação:

- A definição do escopo da informação de natureza pública a ser disponibilizada de acordo com as necessidades da nação;
- O estabelecimento do acesso e da utilização da informação pública como um princípio legal e,
- O desenvolvimento e a promoção de programas para a gestão dos recursos de informação pública e para a disseminação da informação pública. (UHLIR, 2006, p. 37)

A partir da definição de uma Política Nacional de Informação, os mecanismos e critérios de prestação de contas com vista, por exemplo, à transparência, facilmente poderão se fazer notar no portal do governo eletrônico de Moçambique. Nesse caso, se a política de governo eletrônico, como subdomínio de política de informação não estabelece uma mínima interação Estado-sociedade é porque, de fato, ela não seguiu diretrizes que a acompanhassem desde a primeira fase, conforme se observou anteriormente. O que se verifica é que, devido a essa falta de explicitação correta da política de e-Gov, a prestação de contas não ocorre e nem reflete a natureza das dimensões de governo eletrônico, apresentadas no 4º capítulo da presente tese. Por exemplo, os dados sobre a prestação de contas, podem estar presentes no portal, mas o seu acesso não é possibilitado por uma linguagem que permita que o cidadão possa usar a informação, já que o processo não passou por outras fases. Como resultado, essa prestação de contas acontece apenas entre os organismos do Estado, não havendo intervenção da sociedade, como se pode perceber pela seguinte fala do entrevistado- A:

[...] A prestação de contas é do domínio público, sim, mas aí devo reconhecer uma coisa... os debates acontecem a nível do Conselho de Ministros e são tornados públicos no final das sessões; as pessoas são chamadas a contribuir, enviar suas sugestões. Mas temos um outro mecanismo que - infelizmente não está a funcionar -; chama-se mecanismo de acompanhamento e avaliação. A partir desse mecanismo os representantes de todos os setores reunir-se-iam, pelo menos duas vezes por ano, para que o governo, os implementadores do e-Gov apresentem o estado da prestação...
(Entrevistado- A, 2011)

No fundo, o que se pretende deixar claro, no que se refere à relação Estado-sociedade no âmbito da disponibilização da informação através de governo eletrônico é que a dificuldade/impossibilidade de mensurar a prestação de contas dos gastos que o Estado moçambicano faz deve-se à falta de diretrizes de acompanhamento do processo emanadas das lacunas que a política vem acumulando desde a primeira fase da sua elaboração onde, em relação a

questão de disponibilização da informação, poderia ser possível verificar o que é e o que não é de conhecimento público.

O que se está a observar, dentro desta análise é que, dadas as lacunas anteriormente relatadas, derivadas da não explicitação na prática do que foi planejado na fase de construção da política de e-Gov, o Estado moçambicano focaliza suas ações mais para a disponibilização de maior número de serviços *online* objetivando concretizar a almejada fase de interação, conforme se pode perceber a partir do seguinte extrato de entrevista:

[...] Neste momento nossa preocupação é termos a oportunidade de transformar essa fase de presença web, para uma fase de interação, e daí para a transacional até chegarmos a uma fase de maturidade, em que nós diremos que sim, o governo está transformado [...] Nós chegaremos lá... (Entrevistado- A, 2011)

Essa posição/preocupação do governo em pretender transitar de uma fase para a outra, sem garantias de que a fase anterior esteja devidamente instalada e apreendida pela sociedade, faz com que a dimensão informacional de e-Gov, na qual é suposto que o governo e os cidadãos interajam e, também, que os próprios cidadãos interajam entre si, com vista a alcançarem interpretações compartilhadas esteja ausente na atual política de governo eletrônico de Moçambique. Ou seja, com o atual modelo de implementação da política de governo eletrônico o governo moçambicano apenas está a desenvolver a comunicação com a sociedade em único sentido, Governo→ Cidadão, onde, somente são disponibilizadas informações de interesse e conveniência do governo.

Em análise do *site*, tendo em vista mensurar a categoria da flexibilidade do portal, no que se concerne ao uso social dos cidadãos é interessante observar que no portal de governo eletrônico de Moçambique, apesar de possuir a categoria “Contacte o Governo”, através do qual o cidadão pode solicitar uma informação pontual, o serviço apenas funciona através do envio de email; não se dá de forma instantânea e, muitas vezes, a comunicação não tem tido retorno; Se tem, não ocorre em tempo hábil. Das cinco mensagens que foram enviadas como teste, apenas foi obtida uma resposta, e essa resposta

aconteceu após várias semanas. Caso fosse um assunto de grande utilidade e urgência para o cidadão, certamente não o atenderia a contento.

É verdade que a fase de interação não se atinge de forma fácil; para o seu alcance é preciso ter-se solucionado os aspetos básicos existentes nas primeiras fases, tal como aconteceu com países cujo processo de e-Gov é considerada avançada¹⁰⁰. No atual cenário, a fase de interação de governo eletrónico de Moçambique não está concretizada já que uma das partes fundamentais do processo - o cidadão - não possui cultura de informação que lhe permita ter acesso aos conteúdos informacionais dentro do portal governamental e ser capaz de partilhar e interagir com o seu governo.

6.1.4 Conclusões Preliminares

Após esta análise da política de governo eletrónico de Moçambique, e antes de passarmos para o caso de São Paulo, algumas conclusões preliminares mostram-se pertinente apresentar.

A vulnerabilidade no processo de política de governo eletrónico em Moçambique reside na fase da implementação¹⁰¹ na altura em que, no dizer de Ruas (1997, p. 7), as ações para explicitar a política saem do papel e funcionam efetivamente. A fase da implementação na política de governo eletrónico de Moçambique está a ser encarada como produto final e não como fase intermédia entre a formulação e a avaliação. É nesta fase de avaliação (inexistente), que deveria estar prevista uma agência nacional de informação implementadora da política, agência essa, com papel reconhecido pela comunidade de informação do país, que teria a responsabilidade de, conforme apontado por Ruas (1997) e Barreto (2010), coordenar e avaliar todas as ações do processo de política de informação, desde a sua formulação até a fase de implementação.

¹⁰⁰ Cite-se o caso da Noruega.

¹⁰¹ No 3º capítulo teórico-conceitual deste trabalho, citámos autores como Frey (2000) e Dagnino et. al (2002), como tendo identificado três fases principais do processo de formulação de uma política pública, na qual a de governo eletrónico também se aplica. Trata-se de: Formulação, Implementação e Avaliação.

Nesse sentido, o projeto de governo eletrônico de Moçambique que está concebido como uma política de informação, capaz de mediar a relação Estado-sociedade, mostra-se desviado desse objetivo relegando-o a um processo cujo movimento unívoco mais beneficia a si do que à sociedade.

De uma maneira geral, os dados da pesquisa parece deixarem claro que a implementação da atual proposta de política de governo eletrônico de Moçambique, da forma como está centralizada ao Estado, deixando a sociedade alienada do processo, acaba ajudando a intensificar a atual forma de governação do país¹⁰², embora o discurso seja o da existência de uma sociedade democrática. A análise aponta para a constatação de que a informação que consta na rede dos portais de governo eletrônico de Moçambique não se apresenta como força constitutiva da sociedade, onde, no dizer de Braman (2006, p. 76), essa informação tem papel ativo como um agente que molda o contexto.

A fala do entrevistado- A, apresentada na (p. 186) da presente tese, que considera como satisfatória apenas a presença *web* do governo dentro do portal, evidencia a incipiência do processo de política de e-Gov de Moçambique, daí as fragilidades relatadas nas páginas anteriores da presente tese. Caso sejam mantidas essas condições a melhoria de atendimento dos cidadãos poderá vir a ficar inviabilizada, pois estes continuariam a deslocar-se aos organismos públicos para tratarem de seus documentos, originando filas enormes e insatisfação quanto ao atendimento.

¹⁰² Sobre o processo de formação do Estado moçambicano Vide 2º capítulo da presente tese.

6.2 O Governo Eletrônico do Estado de São Paulo

No quarto capítulo e no capítulo metodológico mencionámos que em relação ao Brasil o grau da evolução da política de governo eletrônico varia de Estado para Estado e de Município para Município, por conta da descentralização operada pelo governo através do Ministério de Planejamento.

No Estado de São Paulo as primeiras ações da política de governo eletrônico datam do ano de 1995, na gestão do governador Mário Covas. A motivação da criação da política de governo eletrônico nesse Estado foi o desequilíbrio econômico e financeiro muito grande que o Estado teve na época.

[...] O Estado estava numa crise muito forte. E aí, desde a sua campanha ele [governador Mário Covas] vinha pregando a necessidade de o Estado fazer um grande choque fiscal. Fazer uma reorganização de todos os seus gastos, porque como você tinha um desequilíbrio econômico muito forte ele propunha que você gastasse exatamente o que você recebe sem fazer loucuras. São Paulo tinha um déficit de quase 30%. Gastava-se 30% a mais do que arrecadava. Então, nos dois primeiros anos do governo dele, foi feito um grande choque fiscal e aí certamente com o uso intensivo de tecnologias. [Ora], num momento de crise, para você tomar decisão precisa de informação; Quando você tem poucos recursos você precisa saber onde aplicá-los melhor. E para isso é fundamental que se tenha informação. Aí, as secretarias não tinham informações para a tomada de decisões. E quando tinham, eram muito lentas para chegarem ao governador. Foi quando ele montou um sistema estratégico cuja informação circulava em rede de forma bem mais rápida. (Entrevistado- D, 2011)

Com essa estratégia o governo de São Paulo passou, igualmente, a usar a *internet* para se relacionar com o cidadão, num estágio de presença, onde as informações eram colocadas para o conhecimento público. Em ações isoladas, diferentes órgãos governamentais, principalmente, empresas públicas, passaram a manter páginas na *internet*, para disponibilizar informações.

Diante do exposto, e focalizando o período 2006/2010, considerado como a fase em que a Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo assume o papel de transformar a gestão e melhoria da qualidade dos serviços públicos através de programas como o *Poupatempo* e *Acessa São Paulo*, o objetivo do presente tópico é analisar a política de governo eletrônico do Estado sob ponto de vista da dimensão de transação de serviços no processo da relação Estado-sociedade. Analisar-se-ão as particularidades dessa dimensão sem descurar

das outras dimensões que caracterizaram os serviços básicos de governo eletrônico do Estado de São Paulo.

Tanto o *Poupatempo* como o *Acessa São Paulo*, como iremos abordar mais adiante, foram criados para oferecer à população do Estado o acesso às TIC, em especial à *internet*, contribuindo para o desenvolvimento social, cultural, intelectual e econômico.

6.2.1 Modelos e Processos e Oferta de Serviços Eletrônicos para uso da Sociedade

Desde a sua criação, em 1995, a política de governo eletrônico do Estado de São Paulo foi ganhando importância e reconhecimento por parte de pesquisadores da área. Com efeito, a partir de 1997 a política de governo eletrônico deste Estado ultrapassou a fase de *presença* para entrar na de *interação*, notadamente no portal da secretaria da fazenda, que foi construída para oferecer serviços relacionados com a tributação e com a regularização de empresas.

A satisfação e reconhecimento da política de governo eletrônico do Estado de São Paulo devem-se à boa estruturação do seu modelo precedida de uma boa elaboração de política, sobretudo no que se refere à clareza da disponibilização e acesso aos serviços, como se pode observar da pesquisa “O governo eletrônico do Estado de São Paulo” realizada em 2007, com a colaboração da Fundação Ford.

Além do objetivo inicial que norteou a sua criação, o de organizar internamente o governo usando tecnologia, procurou-se igualmente melhorar a qualidade dos serviços públicos através da criação de diversas iniciativas com destaque ao programa ‘Poupatempo’.

O Poupatempo, que reúne em um único local, um amplo leque de órgãos e empresas prestadoras de serviços, tornou-se num modelo que foi sendo seguido por vários órgãos públicos e empresas privadas.

O Poupatempo é quase que um shopping center de serviços. É um prédio grande onde vários órgãos são instalados sob uma mesma coordenação. Você tem todo um espaço adequado, lugar de espera gerenciamento de fila, [enfim], um ótimo atendimento... Foi lançado em 1998 como uma maneira de você melhorar as condições de oferta de serviço eletrônicos ao cidadão". (Entrevistado- D, 2011)

[...] Atende mais de 120 mil pessoas por dia; atendimentos tipo carteira de motorista, registro de identidade, emprego e uma série de serviços que estão disponíveis no mesmo local. Então essa é outra coisa que trouxe grandes benefícios ao cidadão e, muito disso funciona porque por detrás disso existe um sistema informatizado que permite você se conectar às bases de informação do governo..." (Entrevistado- D, 2011)

A oferta de serviços eletrônicos através desta via permitiu que, por um lado, o governo percebesse as reais necessidades dos cidadãos incluindo o nível de proficiência em manusear o computador e, por outro, que a sociedade se sentisse mais próxima do governo.

Até hoje o Poupatempo é um dos programas de maior sucesso do governo. Tem um avaliação positiva feita pela sociedade [situada entre] 96 e 97% [...]. Agora nós estamos estudando uma segunda geração de Poupatempo que é integrar o back office para possibilitar criar um balcão multisserviços onde você vai poder levar maior quantidade de serviços por meios eletrônicos. (Entrevistado- E, 2011)

A conjugação destes esforços do governo, no âmbito da CI, remete ao conceito de atendimento das necessidades e uso informacionais dentro do portal de governo eletrônico. Do mesmo modo, o estudo sobre a usabilidade da informação permite que se faça uma avaliação do sistema, como um todo. Segundo Vilella (2003),

[...] os estudos de usabilidade em CI se propõem a ser um instrumento para viabilizar o desenvolvimento e/ou adequação de sistemas de informação a partir de uma perspectiva centrada no usuário, em suas necessidades, tarefas a serem executadas, condições de interação com o sistema, entre outros fatores. (VILELLA, 2003, p. 47)

No contexto da política de governo eletrônico a atenção pelo uso social da informação disponibilizada no portal mostra-se em uma das principais dimensões da sua criação tendo em vista a relação que o Estado pretende manter com a sociedade.

Já em 2003/ 2004, nós criamos os laboratórios de Usabilidade e Acessibilidade. A nossa questão no laboratório era testar novas formas de produzir serviço, por exemplo, na época você começava a falar no mobile-telefone. Será que se eu lançar serviço no mobile saberão usar? Quem é esse público? Então, a gente começou a fazer alguns pilotos dentro do posto: Sra., você não quer fazer aqui neste dispositivo?... E deixava a pessoa fazer o serviço, depois, você gostou ou não gostou? O que é que você achou dessa experiência?

Então a gente começou experimentar tecnologia nesses lugares. (Entrevistado- E, 2011)

Ao se analisar o presente caso verifica-se que a informação veiculada no portal do governo eletrônico do Estado de São Paulo é do interesse e necessidade dos usuários, em parte pelo cumprimento das três fases de construção de uma política - Formulação, Implementação e Avaliação¹⁰³ -, cuja articulação se deve efetivar numa dinâmica realimentar. A implementação do programa Poupatempo, cuja principal característica é envolver o usuário no processo, afigura-se-nos fator impulsionador desse interesse e entusiasmo pela política de governo eletrônico do Estado de São Paulo.

Através do Poupa-tempo a gente podia escutar enquanto ele faz o serviço eletronicamente, sabíamos exatamente como está o processo... para que a gente pudesse medir qual é a percepção dele. Por exemplo, o cidadão entende o que eu falo? Ele está usando o serviço; ele não usa o serviço porque ele não acha? Qual é a relação que a gente mantém com ele? É diferente de um balcão de atendimento no qual você reclama eu escuto. Aqui tem esse retorno. Se alguma coisa estivesse errado a gente tinha que repensar o processo. (Entrevistado- E, 2011)

Por outro lado, essa interação com o usuário permite que se faça uma avaliação constante do processo. A avaliação permite dois aspectos fundamentais: por um lado, que se apontem as direções de mudança, e por outro, as ações a serem implementadas posteriormente. E no contexto de São Paulo, o “Poupatempo”, além de melhorar o processo de oferta de serviços, ele, de alguma forma ajuda no processo de aquisição de uma cultura de informação, treinando o cidadão para o domínio da tecnologia para o uso, tanto presente, como futuro.

Através desse acompanhamento nos Poupatempos, a gente diagnosticou vários problemas em vários serviços que estávamos oferecendo na internet. Alguns eram praticamente impossíveis de um cidadão comum usar, por conta da linguagem que ele usava, etc. Por exemplo, se ele tivesse um problema de documento roubado - perda de carteira no meio da rua. Então, ele, ao fazer o boletim de ocorrência começava a primeira pergunta do sistema, no boletim de ocorrência: é roubo ou é furto? Ai, quer dizer, todo mundo chama de roubo, mas existe diferença na lei. Então, a gente notou que o que estava sendo transportado por meio eletrônico na época, não correspondia à linguagem; você não tem um policial lá para chegar para o cara e explicar qual a diferença entre roubo e furto; então você tinha que voltar e começar a fazer adequações e falar uma linguagem que fosse de compreensão do usuário. Hoje, em 2011, depois dessas adaptações que foram sendo feitas, ainda estamos longe de

¹⁰³ Vide 3º capítulo do presente trabalho.

considerar um nível que a gente gostaria, mas com trabalho e cooperação chegaremos lá. (Entrevistado- E, 2011)

Entretanto, ao analisar-se a dimensão de transparência no processo de prestação de contas de serviços e gastos do erário público, é curioso observar que os mecanismos para a sua aplicação estão muito bem mais estruturados em relação a outros serviços prestados no e-Gov do Estado de São Paulo. Segundo o entrevistado-D, a explicação para essa eficácia prende-se com a preocupação de reduzir riscos de sonegação fiscal sob argumento da não compreensão do sistema.

Mas o que acontece é que, na parte de arrecadação houve uma preocupação especial, uma evolução muito rápida, tanto que a gente escuta hoje uma ironias dizendo, ah, porquê, sendo os serviços iguais às da arrecadação vocês não têm a mesma eficiência? Para arrecadar/cobrar dinheiro vocês tornaram a vida fácil!... De fato, as interfaces de arrecadação são muito fáceis de usar, de aceder. Eles te guiam, fazem para diminuir o serviço. O imposto de renda no Brasil ele é muito bom mas ainda é uma coisa complexa de usar; as pessoas tem muitas dificuldades. Então, precisamos fazer de tudo para que não haja motivo de sonegação fiscal. É isso que a gente está seguindo... (Entrevistado- D, 2011)

A disponibilização da informação bem estruturada e transparente embora, como faz saber Valente (2004, p. 130), não seja suficiente para o funcionamento dos mecanismos de *accountability*, ela ajuda a desenvolver os mecanismos para que a sociedade tenha maior controle sobre os gastos públicos por parte do governo.

[...] Veja só, no governo, para gastar 1 real, o gestor precisa entrar no computador e fazer a locação do seu recurso... Então estas condições fizeram com que se alavancassem muito rapidamente a questão do governo eletrônico em São Paulo. Antigamente você tinha tudo em grande porte, você levava semanas para ter a informação sobre receita, sobre despesa, etc. Com este procedimento, praticamente o governador e os secretários têm informações em suas máquinas sobre tudo que está acontecendo em termos contábeis no Estado. A execução orçamentária passou a ser controlada, tanto tanto pelo superior desse gestor, como pela própria sociedade. (Entrevistado- F, 2011)

Por outro lado, além de garantir a transparência, o sistema de controle orçamentário no e-Gov do Estado de São Paulo possibilita, igualmente, que se saiba alocar melhor os recursos públicos num Estado em que o orçamento ronda, em média, os 150 bilhões ao ano.

Hoje, se você entrar no portal do governo, na secretaria da fazenda, tem lá um aplicativo chamado "Prestando Contas". Você tem lá um Webservice que lhe dá toda a movimentação diária da contabilidade do Estado. Você pode ver o que o Estado pagou e o que ele recebeu,

etc. Então está tudo na internet. Isso fez com que se aumentasse a transparência, possibilitasse o maior controle social. Um controle maior da sociedade sobre o governo. (Entrevistado- F, 2011)

De uma maneira geral, a partir dos dados da presente análise, é perceptível a preocupação do governo em buscar esforços no sentido de dar acesso à informação, e mais do que isto, desenvolver nos cidadãos uma cultura de informação que permita o uso efetivo dessa informação.

6.2.2 Política de Governo Eletrônico e sua Relação com Cultura de Informação

A dimensão de cultura de informação, no contexto da política de governo eletrônico do Estado de São Paulo, como afirmámos, é visível através das várias ações e/ou programas ali executados. Ao promover, por exemplo, o programa Poupatempo, o Estado procura não só, tornar interessantes para os cidadãos os produtos informacionais disponibilizados no governo eletrônico, como também, envolve esses mesmos cidadãos no espírito de busca, apreensão e compartilhamento de informações.

Bom, o que é que foi feito? Em 2002, nós começamos o conceito de levar o serviço internet de acordo com a necessidade do cidadão. O cidadão mais hábil ele tem capacidade de acessar o sistema de internet. Mas o cidadão que está entrando na era digital ele tem muitas dificuldades; Então, o programa Poupatempo, em parceria com a comunidade europeia estudou não só a integração do sistema mas entender a dificuldade do cidadão usar sistemas para criar sistemas mais fáceis. (Entrevistado- D, 2011)

Do mesmo modo, o programa “Eventos da Vida”, que visa o envolvimento da sociedade no uso efetivo de informações sobre o dia-a-dia do cidadão, e sobre o qual iremos falar mais adiante, nos parece ser, igualmente, uma boa estratégia com vista ao desenvolvimento de cultura de informação. Os eventos sobre a cultura, sobre o modo de viver dos cidadãos permitem que esse cidadão se sinta adaptado ao ambiente em que se insere e seja, com isso, capaz de exercitar a sua cidadania.

O seguinte extrato de entrevista evidencia as possibilidades de desenvolvimento de uma cultura de informação dos cidadãos perante o programa de governo eletrônico do Estado de São Paulo, através da estratégia de uso de Eventos da vida.

Nós começamos a estudar a questão dos eventos da vida. [Quer dizer], organizar serviços voltados com o que acontece na cotidiano dos cidadãos. Por exemplo, perdi a minha carteira, ele entra no portal ... Quero estudar? Ele clica e vê endereços de escolas e outras informações sobre o assunto. Perdi documentos. O que é k você tinha k fazer para conseguir os documentos. Mas todas essas situações de informação, não eram ainda transacionais. Em 2003 nós ainda estávamos com o nível informacional... Portanto, são vários estudos que a gente vem fazendo para gerar novos serviços envolvendo sempre o cidadão... É verdade que sempre nos esbarramos em algumas coisas, mas isso não nos impede de continuar a fazer serviços. Tem tecnologias que são boas, tem outras que são ruins. (Entrevistado- E, 2011)¹⁰⁴

O conceito de “Eventos da vida”, ou fatos da vida do cidadão é utilizado na literatura para designar as informações disponíveis nos portais, como forma de sugerir a ideia de integração entre os órgãos do setor público diante do elevado nível de fragmentação do setor público que, segundo Tambouris (2001), não reflete a perspectiva do usuário que prefere receber todas as informações concernentes a determinado evento ou situação de forma mais agregada.

Entretanto, vale resgatar a relação que se estabelecemos, no 3º capítulo desta tese, (p. 100-103) entre o conceito de ‘cultura’ e o processo de transmissão e recuperação da informação, com vista a compreendermos a dimensão conceitual de cultura de informação. Na ocasião chegamos a conclusão de que a dimensão antropológica de cultura exerce um papel importante no desenvolvimento de cultura de informação, na medida em que, a partir dela se produz a interação/compartilhamento social entre os indivíduos; ações que estão na base da construção e desenvolvimento de cultura de informação.

Os dados da presente pesquisa conduzem à constatação de que a política de governo eletrônico do Estado de São Paulo, ao buscar envolvimento da sociedade nos processos do governo fá-lo, por outro lado, com o objetivo de incutir e cultivar a cultura de informação nos cidadãos dessa sociedade do Estado de São Paulo. Nesse sentido, a cultura de informação apresenta-se como fator mediador na relação que o Estado de São Paulo mantém com a sociedade.

¹⁰⁴ Grifo nosso.

6.2.3 Relação Estado-sociedade no Âmbito da Disponibilização da Informação através de Governo Eletrônico

Acabámos de constatar o envolvimento e empenho do Estado de São Paulo em ações concretas no governo eletrônico para o desenvolvimento da cultura de informação com vista ao compartilhamento dos conteúdos informacionais nele disponíveis. Esse compartilhamento gera mudanças cognitivas nos cidadãos, o que faz com que estes se apresentem em melhores condições de decidir e exercer sua participação política e social com maior responsabilidade e consciência.

No presente item analisaremos a disponibilização desses serviços tendo em conta esse aspeto de cultura de informação que se julga sobre o qual os cidadãos possuem algumas noções, contrariamente ao que se constatou do caso moçambicano, onde se viu que a construção da política de governo eletrônico não concretizou os aspetos previstos na sua formulação, aspetos esses que conduziram ao desenvolvimento da cultura de informação, razão pela qual sua implementação se encontra, atualmente, mergulhada em inconsistências e falta de clareza.

Segundo Traunmuller e Wimmer (2001), “o verdadeiro desafio dos portais governamentais é seu conteúdo e, dessa forma, a amplitude de serviços ofertados é essencial” (TRAUNMULLER; WIMMER, 2001, p. 315). Na verdade, o que tem de ficar claro é que os serviços devem atender aos diversos conteúdos necessários ao portal, de acordo com as necessidades sociais dos usuários. Nesse sentido, os dados da pesquisa revelam que a relação entre o Estado e a sociedade, no âmbito da política de governo eletrônico do Estado de São Paulo, insere-se na convicção de que existe uma apreensão dos produtos informacionais disponíveis nos portais governamentais. Essa apreensão é mensurada através de diversas estratégias de avaliação da política¹⁰⁵ que, dentre vários aspetos existe o serviço da categoria “Fale

¹⁰⁵ Sobre as estratégias de avaliação de uma política pública (incluindo a de informação), Vide 3º capítulo, (p. 69), concretamente na passagem onde se abordam as fases de construção de políticas públicas. A avaliação que aqui se refere, no âmbito dos objetivos da presente

Conosco”, onde os usuários podem esclarecer suas dúvidas, quanto ao funcionamento do sistema, bem como outro tipo de dúvidas relacionadas com algum tipo de serviço ali disponibilizado. Ou seja, há toda uma preocupação de o governo se fazer presente na vida dos cidadãos.

Tal como aconteceu no caso de Moçambique, aqui efetuou-se igualmente um teste com o objetivo de avaliar o serviço “Fale Conosco”. Verificou-se que o processo de respostas às solicitações (dúvidas, esclarecimentos, entre outras) é célere.

Com essa forma de relacionamento no que tange à disponibilização de conteúdos informacionais abre-se oportunidade para o fortalecimento da transição para a fase de integração que parece constituir o maior desafio atual da política de governo eletrônico do Estado de São de Paulo.

Agune e Carlos (2006) pontuam que, apesar dos avanços verificados na área de governo eletrônico, ainda existem aspetos que necessitam ser melhorados. Ou seja, como iremos demonstrar mais adiante, o cidadão ainda não dispõe de serviços *online* compatíveis com os investimentos feitos. Fica claro, com isso, que as TIC (sobretudo os computadores) são uma parte do problema; existem outras dimensões não tecnológicas, igualmente importantes, a serem consideradas no processo da modernização da política de governo eletrônico. Essas dimensões, que podem trazer uma dinâmica diferente da que é proporcionada pelos computadores na relação Estado-sociedade, estão atreladas àquilo que os especialistas denominam hoje de governo de inovação.

O mesmo sentimento é manifestado por um dos nossos entrevistados quando instado a falar sobre as perspectivas da relação entre o Estado e a sociedade no âmbito do governo eletrônico do Estado de São Paulo.

Nós ainda estamos muito atrasados, embora muitos achem que estamos adiantados. Nosso desafio é tornar o governo home; Fazer as pessoas saírem virtualmente das suas casas e entrarem no governo... Mas essa relação está indo de patamar em patamar. Primeiro deu-se o Acesso; conseguimos com que o nível do acesso

fosse satisfatório... agora é preciso avançar com a questão da Interação. (Entrevistado- E, 2011)

Para além da fase de presença *web*, o processo de desenvolvimento do governo eletrônico, até atingir a fase de integração e participação nos processos (em nível horizontal e vertical), passa pelas fases de interação e transação.

Pela análise do material coletado (documentos e falas dos entrevistados) observa-se a existência de evidências de limitações que as TIC estão a ter no processo de governo eletrônico de São Paulo. Nesse sentido, o Estado de São Paulo vê-se na situação de enfrentar desafios para fazer face às exigências sociais:

os cidadãos, cada vez mais, tornam-se mais exigentes com relação aos padrões de qualidade e velocidade dos serviços públicos. Quanto mais os cidadãos percebem valor nas inovações tecnológicas nos serviços privados (bancos, varejos, etc.), mais eles exigirão do mesmo, nos serviços públicos. (KUSHCHU, 2007, p. 14)

É no âmbito desses desafios, derivados de uma complexa e mutante cadeia de atividades tendentes a uma boa relação com a sociedade, que o Estado de São Paulo encetou uma profunda revisão em seus métodos e forma de trabalhar, ao instituir, em 2009, através de um Decreto-Lei, um programa de inovação em gestão composto por três instrumentos, integrados e coordenados:

- i) Criação e operação da Rede Paulista de Inovação em Governo (www.igovsp.net), um canal virtual que aproxime funcionários públicos de diversas secretarias, setores e especializações, interessados em discutir problemas e co-participar da complexa tarefa de reinventar o setor público.
- ii) Institucionalização de mecanismos que permitam a construção de ambientes propícios à inovação nas diversas secretarias e órgãos do governo paulista.
- iii) Definição de planos, projetos e ações que permitam a efetiva implementação do programa de inovação em gestão. (AGUNE; CARLOS, 2009. p. 2)

Efetivamente, os dados da presente pesquisa mostram que, apesar da política de governo eletrônico do Estado de São Paulo se apresentar bem estruturada e operacional, sobretudo, em relação às anteriores fases de governo eletrônico, no que concerne à dimensão de integração com o cidadão, o processo se esbarra em um grande desafio motivado pelas características e exigências da atual sociedade, como se pode perceber através da fala do entrevistado- F.

Em 2006 já apontávamos que a dificuldade para evoluir em governo eletrônico era exatamente na fase de 'integração', pois esta não depende da dimensão tecnológica, mas sim de outras dimensões, que são fundamentais. (Entrevistado- F, 2011)

As dimensões de que este entrevistado faz alusão subentende-se, pela fala do entrevistado- C, estarem relacionadas com a falta de vontade política em permitir ou facilitar a ocorrência da *Integração e Participação* nos processos de governo no Estado de São Paulo no que se refere a níveis internos entre órgãos e esferas de governo, e com iniciativas privadas:

[...] o governo ainda não está preparado, nós não temos legislação; os políticos não querem nem ouvir falar sobre isso. Ainda estamos engatinhando neste processo. Os governos não se integram. O governo municipal, o governos estadual o governo federal são instâncias separadas... (Entrevistado- C, 2011)¹⁰⁶

Na verdade, diante das grandes e rápidas transformações que impactaram a forma de operação dos órgãos públicos e a maneira como o cidadão se relaciona com o próprio governo, este necessita efetuar mudanças no sentido de dar resposta a essas demandas. O desafio rumo a essa integração passa pelo próprio entendimento a nível governamental.

No geral, o governo no Brasil está muito pouco integrado... Você tem os níveis municipais, estaduais e federal. Há uma clara divisão entre eles, tanto em termos legais - quer dizer, o município é muito autônomo, o Estado é muito autônomo [...]. (Entrevistado- F, 2011)

A fala deste entrevistado remete, igualmente, à discussão do conceito de interoperabilidade entre os setores públicos do governo. Segundo o documento do portal do governo do Brasil, a interoperabilidade não deve ser vista como sendo apenas uma integração de sistemas ou de redes. Não se trata somente de um fenômeno de troca de dados entre sistemas e nem tampouco a definição de tecnologia. Trata-se, sim, da dificuldade de entendimento humano diante dos sistemas criados:

Veja, o governo Federal está nas mãos do PT. Os governos do Estado que estão na mão do PSDB ou de qualquer outro partido, são da oposição. E eles acabam não se integrando porque integração não depende de tecnologia, depende muito mais de entendimento, de acordos... (Entrevistado- F, 2011)

Nesse sentido, para que se conquiste a interoperabilidade, é necessária a conjugação contínua de esforços humanos para assegurar que sistemas,

¹⁰⁶ Grifo nosso.

processos e culturas de uma organização sejam gerenciados e direcionados para maximizar oportunidades de troca e reuso de informações, tanto na dimensão horizontal - entre órgãos do mesmo nível governamental -, como na vertical - entre órgãos de diferentes níveis.

Se analisarmos sob a perspectiva da necessidade de o governo estar voltado para o cidadão, parece lógica a necessidade urgente de interoperabilidade na dimensão vertical. Os dados da pesquisa mostram que, não obstante o governo eletrônico do Estado de São Paulo se encontrar no nível alto de satisfação, sobretudo no que se refere à disponibilização de serviços básicos com recurso às tecnologias, a falta de interação entre os diversos órgãos do setor público afeta a facilitação da vida dos cidadãos no momento em que estes pretendem usar os serviços. O cidadão é obrigado, nesse sentido, a “circular” entre vários setores para tratar de documentos.

Perante essa realidade, o atual modelo de governo eletrônico do Estado de São Paulo impõe a necessidade de inovação. Esse sentimento de enxergar a atuação do Estado de forma fragmentada é perceptível numa das entrevistas efetuadas:

De fato você fez uma pergunta muito interessante e pertinente. Hoje o cidadão exige cada vez mais que você [referindo-se ao governo] se integre; que você seja um governo único para facilitar a vida dele. Mas para avançar você precisa integrar as bases de dados... Por exemplo, Se você for no “Poupatempo”, tem dois documentos-base para o cidadão. Um é a chamada Carteira de Identidade ou RG, e o outro é a Carteira de Motorista, a habilitação para dirigir. São os dois mais importantes, Os mais procurados. Esses dois documentos para você tirar, eles exigem a sua biometria, a sua impressão digital. Então o cidadão precisa tirar as 10 impressões digitais dos 10 dedos. Para a carteira de motorista é a mesma coisa. Portanto, se você tirar a carteira de identidade você precisa entrar numa fila, pagar uma taxa, tirar 10 impressões digitais para receber sua carteira. Se você for tirar sua carteira de motorista você tem que fazer a mesma coisa. Não tem mais sentido isso; o cidadão é um só; o governo está enxergando o cidadão uma hora como cidadão, outra hora como motorista, outra hora como contribuinte, outra hora como estudante... Não dá, o cidadão é um só. Então, está na hora do governo se integrar. Não tem sentido eu ter dois bancos de dados com impressão digital de todos os cidadãos. (Entrevistado- F, 2011)

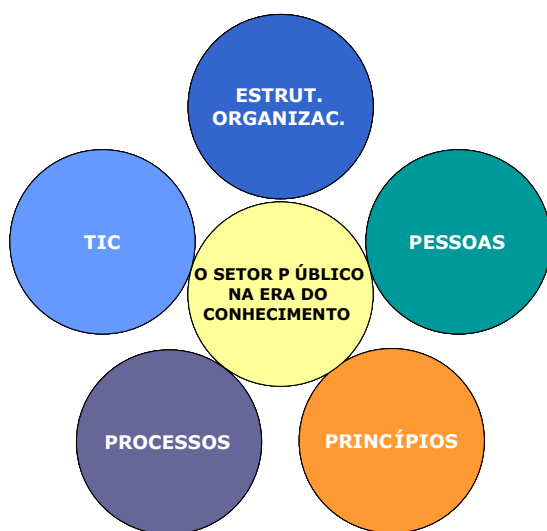
Nesse sentido, consciente da necessidade de avançar na direção de mudança quanto a forma de relacionamento com a sociedade usando a política de

governo eletrônico, o Estado de São Paulo iniciou com o processo de transformação/substituição do conceito de e-gov:

*Nós [São Paulo] começamos a propor a [substituição] do **e**, na expressão e-Gov por **i**, de i-Gov. Tirar o eletrônico **e** colocar o **i** de inovação. Um governo de inovação. E a inovação para nós aqui é baseada no fato de que, nos primeiros 10 anos de governo eletrônico você usou muito, você deu muita atenção para a tecnologia... A dimensão tecnológica teve um fator preponderante, mas na realidade a tecnologia não é o mais importante. Na realidade você tem **pessoas**, você tem **processos**, você tem **princípios**, você tem várias outras dimensões consideradas se você quer realmente avançar no processo de governo eletrônico, porque se você lembra aquelas fases de governo eletrônico, você tem uma fase que é presencial emergente, depois você tem uma fase que você aumenta um pouco mais a interação, depois você tem a “transação”, depois você teria as duas últimas fases. Uma fase de integração e uma fase de participação. Nós avançamos muito em todas as primeiras, mas no que diz respeito à integração e participação da sociedade aí é que nós começamos a patinar porque isso não se consegue com tecnologia... (Entrevistado- D, 2011)*

De forma explícita, além das TIC, cujo uso irá instigar o processo de inovação, as outras dimensões a considerar na maior visibilidade do governo de inovação podem ser representadas da seguinte forma:

Figura 6- Dimensões de Inovação de Governo



Fonte: AGUNE; CARLOS (2006, p. 1)

Juntas, essas dimensões permitem a desburocratização dos processos rígidos, substituindo-os por trabalhos em equipe, onde as pessoas possam se sentir estimuladas a assumirem o espírito crítico de participação. Essa participação pode ser feita, também, através das redes sociais tipo *Facebook*, *Twitter*, ou outras formas que, a custo praticamente barato, tornam-se mais úteis e mais usadas pelos cidadãos, como se pode perceber pela fala de um dos nossos entrevistados:

O Estado hoje está montado em unidades, departamentos, quer dizer, uma hierarquia muito forte, uma burocracia muito forte que isola os servidores públicos. É preciso romper com isso. Como é que nós vamos romper com isso? Esperar que os legisladores, os deputados façam isso? Eu acho que não vai ser possível. Cabe a nós servidores públicos começarmos a usar estas ferramentas que temos hoje – Facebook, Twitter, etc. –, para começar a criar ambientes no setor público onde a colaboração possa ser mais rápida, onde as pessoas sejam estimuladas a usar o seu conhecimento, a sua experiência pessoal para melhorar este processo. (Entrevistado- F, agosto, 2011)

Hoje, quando a gente fala de governo eletrônico as redes sociais são muito importantes para a gente divulgar e medir qual o nível de satisfação dos cidadãos, o que realmente eles pretendem e não pretendem nos portais. Veja, hoje São Paulo tem 40 milhões de habitantes. Eu poderia tranquilamente, até através do Facebook, montar um grande comunidade com 40 milhões de cidadãos. Não há nenhuma dificuldade nisto. Quanto custa um Facebook? Praticamente zero! Hoje o Facebook tem 540 milhões de pessoas usando. Então, você tem tecnologia abundante, mas o que nós não conseguimos ainda é rever a nossa legislação, o nosso marco legal, os nossos processos internos para usar com eficiência as TIC que nos permitiriam chegar aos dois últimos graus de governo eletrônico que é a Integração e a Participação. (Entrevistado- F, 2011)

Na verdade, o que se pretende veicular é que, no momento atual, em vez de o Estado trabalhar de forma hierarquizada, como tem estado a fazer, ele pode e deve trabalhar em rede para que seja possível, daí se extraírem grandes benefícios das TIC:

[...] A tecnologia facilita de uma maneira incrível... Eu estou aqui, posso estar trabalhando com uma pessoa que está na fazenda, que está no centro da cidade, ou na estação, escola, no interior, etc. Nós podemos estar trabalhando todos juntos porque nós estamos interligados. Mas o que falta realmente, no nosso governo é essa interligação para alcançarmos um objetivo comum. (Entrevistado- F, 2011)

Nesse sentido, a política de governo eletrônico apresenta-se como mediadora de objetivos comuns, com vista a integração de processos de governação.

No âmbito desta discussão sobre o espírito, vontade e capacidade participativa dos cidadãos no processo de disponibilização da informação, observe-se o seguinte trecho em que um dos entrevistados narra um episódio verídico de um grupo de cidadãos que desenvolveu, em São Paulo, um programa de grande utilidade pública:

Não sei se você anda de metrô aqui em São Paulo, mas o nosso metrô tem alguns serviços que estão na internet. Por exemplo, se você quer saber como funciona uma linha você entra no portal e tem lá toda informação online. Você vê o funcionamento da linha... Então, garotos fizeram com o android, um aplicativo usando estes dados que estão na Internet para você acessar no seu smartphone. Colocaram o aplicativo de graça para você baixar, no seu smartphone e acompanhar como está funcionando o metrô. Ou seja, este é um recado claro para o governo de que o usuário, hoje, ele não espera mais coisas do governo. O governo não faz... Mas se o governo tem a informação ele vai lá, pega a informação, [transforma-a] de uma maneira útil para ele porque, quem usa o metrô quer ver as informações no seu smartphone; não é no computador, porque ele está na rua, está andando... [Portanto], cada vez mais a mobilidade é fundamental. O cidadão quer as informações onde ele estiver, quando ele quiser e da maneira como ele acha que é mais conveniente. E não o governo quer sempre dar a informação só do jeito que ele acha, no seu portal, na Internet. Nada disso. (Entrevistado- F, 2011)

Este depoimento constitui um exemplo claro de que o nível de excelência em governo eletrônico no Estado de São Paulo¹⁰⁷ pode ser obtido se, efetivamente, for considerada a interação das quatro dimensões de governo eletrônico cujo esquema foi apresentado na (p. 201) do presente trabalho.

Várias ações podem ser executadas para se atingir esse nível de transformação do relacionamento Estado-sociedade. Cite-se o caso da utilização da telefonia móvel, na modalidade SMS (serviço de mensagens curtas) que, segundo pesquisas, conquistou, nos últimos anos no Brasil, usuários de todas as classes sociais e faixas etárias à semelhança do que se falou em relação ao caso moçambicano.

Essa plataforma de comunicação gera vantagens em relação à telefonia fixa para além da mobilidade, a possibilidade de convergir para o mesmo aparelho, todas as demais mídias. Hoje, qualquer pessoa que possui celular, para além de receber e efetuar chamadas por voz, tem em suas mãos uma ferramenta

¹⁰⁷ Ou fase de Integração/Participação.

que envia e recebe mensagens de texto (SMS), acessa à internet, localiza lugares geograficamente por GPS, entre outras facilidades.

Dados de uma pesquisa realizada em 2009 revelam que o Estado de São Paulo, com uma população estimada em 41,5 milhões de habitantes, possui aproximadamente 25 milhões de telefones celulares (Grupo de Apoio Técnico à Inovação- GATI, 2009). Esses dados, quanto a nós, constituem um alerta ao governo no sentido de que o Estado “oferece condições favoráveis ao uso de telemóvel (celular) na comunicação governo-cidadão” (GATI, 2009, p. 5), como nos faz saber o entrevistado- F.

Hoje você pode se relacionar com as populações mais isoladas através do celular, através de satélite; Não precisa nem ficar esticando fios, etc. Hoje todo mundo está imerso em tecnologia; mesmo aqueles que não têm acesso, rapidamente chegam à tecnologia. Celular chegou no Brasil, mas os governos [usam-no] muito pouco. O governo deveria usar mais o celular porque é o canal de comunicação que a sociedade mais usa. Mesmo as pessoas que moram na favela, que são muito pobres têm celular. Têm o chamado pré-pago. Mas o governo não usa isso como instrumento de relacionamento [...]. Então, a gente tem clareza de que o governo hoje, tem que usar muito a inovação, muito conhecimento e colaboração da sociedade... A sociedade quer colaborar, a sociedade está buscando colaboração. O que nós precisamos é criar canais para que essa colaboração seja efetiva. Canais de relacionamento, ou seja, participação e não apenas comunicação. O cidadão não quer mais só receber informação, ele quer ser ouvido, ele quer discutir, ele quer interferir, ele quer ajudar a construir serviços, etc. (Entrevistado- F, 2011)

O depoimento deste entrevistado faz todo sentido se analisarmos o conceito de inovação sob a dimensão de oferta de serviços eletrônicos que, nas primeiras fases do governo eletrônico dependia do computador físico conectado à *internet*. Com a atual proposta pode-se vislumbrar maior participação do cidadão na política de governo eletrônico pese ainda as dificuldade de ultrapassar a barreira da excessiva burocratização dos serviços que ainda se encontra arraigada na administração pública brasileira¹⁰⁸, e em se criar uma forma diferenciada que pode dificultar a interface vertical. Significa, nesse sentido, colocar de início “a questão da desburocratização na agenda política, fato que até agora não vem ocorrendo de forma sistemática” (AGUNE;

¹⁰⁸ Sobre este assunto Vide o 2º capítulo da presente tese, (p. 50), onde situámos as várias fases de administração no Brasil. Nele notámos que atual fase - gerencial -, surge como alternativa da fase burocrática que ainda não desapareceu completamente.

CARLOS, 2006, p. 3). Para o entrevistado- F, a inovação da gestão dos serviços do governo

deve ser precedida da desburocratização de todos os processos a ele inerentes, de modo a que o Estado esteja realmente mais próximo do cidadão. (Entrevistado- F, 2011)

De acordo com os dados da presente pesquisa tem-se a suposição de que, se o governo do Estado de São Paulo conseguisse criar e introduzir ambientes de colaboração com a sociedade, estimular-se-ia a troca de conhecimentos entre os servidores objetivando a inovação no que concerne à maneira como o governo deve se relacionar com a sociedade sem se descuidar do desenvolvimento de conteúdos compartilháveis.

Essa nova forma de pensar o governo é perceptível na seguinte fala:

[...] Inovar é rever o que você ta fazendo, para fazer de forma diferente... Olhar para fora, levantar a cabeça e ver o que está acontecendo na sociedade e trazer essas inovações para dentro do governo, porque a inovação também é local... Esses aspetos que estamos discutindo hoje é que podem mudar o patamar de governo eletrônico para um governo de inovação, porque se o E de eletrônico simbolizava tecnologia, e se ela [a tecnologia] era importante há 10 anos, hoje ela não é mais determinante como foi no começo do e-Gov, que era mesmo necessário; você tinha tecnologia, você usava, simplesmente pegava seus processos passava para meios eletrônicos, e hoje já não é bem assim. Porque a sociedade mudou, a sociedade avançou muito... (Entrevistado- F, 2011)

Contudo, todo esse processo, segundo o mesmo entrevistado,

ainda é muito novo. Está acontecendo agora. Os governos ainda não sabem usar... nós não sabemos usar isso... as coisas estão acontecendo... Então eu acho que a gente está num momento de muito aprendizado por isso que a gente está chamando de inovação. (Entrevistado- F, 2011)

De fato, da mesma forma que as sociedades dos séculos XVIII e XIX tiveram dificuldade para compreender os paradigmas determinados pela chegada das máquinas, acredita-se que o processo de transformação da política de governo eletrônico também tenha seu tempo de maturação.

De uma maneira global os dados da pesquisa permitem extrair observações muito interessantes acerca da política de governo eletrônico no Estado de São Paulo, cuja trajetória, até ao presente momento, merece apreciação positiva. Mas esse sucesso, que devemos-lo situar no atual contexto social e tecnológico,

encontra-se, tanto que descontextualizado, a necessitar de uma mudança. Seria como que uma espécie de segundo ciclo de governo eletrônico onde, tanto a *integração*, como a *participação*, seriam palavras de ordem.

Percebe-se, pelo comportamento da sociedade em geral, uma tentativa de acompanhamento da grande e rápida evolução tecnológica, fato que, inevitavelmente, deve ser acompanhado pelos governos revolucionando sua forma de se relacionar com a sociedade.

A convicção quanto ao sucesso desta nova forma do governo de São Paulo se relacionar com o cidadão é baseada no que se apurou em relação à análise da categoria que relaciona a política de governo eletrônico com a cultura de informação. Contrariamente ao caso moçambicano, na política de governo eletrônico do Estado de São Paulo-Brasil, a dimensão da cultura de informação está presente possibilitando as pessoas exercerem sua participação crítica nos processos de governo.

Para fechar este capítulo de análise dos dados pode-se apresentar um quadro que norteará as conclusões do presente trabalho. O quadro sintetiza os principais pontos alcançados por cada uma das categorias analíticas propostas no capítulo metodológico:

Quadro 10- Síntese de Análise das Políticas de Governo Eletrônico de Moçambique e do Estado de São Paulo

Categorias de Análise	Moçambique	São Paulo
Modelos e Processos e Oferta de Serviços Eletrônicos para uso da sociedade	<ul style="list-style-type: none"> . Modelo da política foi desenhado com base na realidade sociocultural do país; . Existência de vulnerabilidade na fase de implementação; . A política não segue o que foi planejado na sua formulação; . Perda de interesse quanto a acessibilidade e usabilidade dos conteúdos; . Inexistência da fase de Avaliação. 	<ul style="list-style-type: none"> . Boa implementação do modelo da política de e-Gov o que fez com que rapidamente ela transitasse para a fase de interação; . Boa acessibilidade e usabilidade da informação por parte dos cidadãos; . Avaliação constante do processo possibilitando aproximação e confiança da sociedade.
Política do Governo Eletrônico e sua Relação com Cultura de Informação.	<ul style="list-style-type: none"> . As condições educacionais e socioculturais não se coadunam com o processo de implementação da política; . A dimensão da cultura de informação, então prevista na fase de formulação da política não se verifica na implementação desta. 	<ul style="list-style-type: none"> . Desenvolvimento da dimensão de cultura de informação através de programas “Poupatempo” e “Eventos da vida”; . Cultura de informação como mediadora da relação Estado-sociedade.
Relação Estado-sociedade no âmbito da disponibilização da Informação através de e-Gov.	<ul style="list-style-type: none"> . Os mecanismos de produção da informação governamental não estão devidamente definidos; . Falta de estruturação da informação a disponibilizar aos cidadãos; . Falta de um organismo nacional regulador de formulação de políticas de informação. 	<ul style="list-style-type: none"> . Existência de Apreensão dos conteúdos informacionais; . Abertura para o fortalecimento da transição para a fase de integração; . Limitações das TIC face a atual exigência da sociedade; . Urge transformar o atual conceito de governo eletrônico para um conceito cujas atribuições do governo estejam voltadas para a integração de processos e participação dos cidadãos.

Fonte: Do Autor.

De uma maneira geral, a partir deste quadro pode-se deduzir que, em relação a Moçambique, a análise das categorias analíticas conduz a constatação de que a política de governo eletrônico deste país caminha em busca de equilíbrio quanto aos propósitos da sua criação. Seguramente que o alcance desse objetivo levará algum tempo, devido, sobretudo, as características da composição do Estado moçambicano, descrita ao longo do presente trabalho.

A política de governo eletrônico de Moçambique possui princípios e estrutura formal semelhante a do Estado de São Paulo que remete para a existência de vontade governamental relativamente ao estabelecimento de uma efetiva relação Estado-sociedade. Porém, isso, está a ser, neste momento, dificultado por fatores anteriores à própria política, porém inerentes ao percurso de construção deste Estado, designadamente, uma formação de Estado com preceitos patrimonialistas.

Do outro lado, a análise permite observar que a política de governo eletrônico do Estado de São Paulo, muito rapidamente transitou da fase de presença para o que se pode chamar de *Estado em rede* devido, sobretudo, ao empenho das estruturas do Estado em traduzir, na prática, o modelo então desenhado. Nesse modelo, tanto os organismos do Estado, as organizações privadas, como a sociedade se conectam visando a troca de informações.

Por fim, antes de entrarmos nas conclusões propriamente ditas é oportuno colocar que o Quadro- 9 permitiu, igualmente, identificar e clarificar os aspetos positivos da política de governo eletrônico do Estado de São Paulo que podem ser aproveitados para a recente política de e-Gov de Moçambique. Recorde-se que esta tese partiu do pressuposto de que a política de governo eletrônico do Estado de São Paulo é considerada mais bem estruturada em relação a dos outros Estados da federação brasileira e a de outros países, como Moçambique. Nesse sentido, as recomendações que se sugerem à seguir são no sentido de “iluminar” a política de governo eletrônico de Moçambique, a partir da experiência da política do Estado de São Paulo.

7. Conclusões

Terminada a análise dos dados desta pesquisa que visou objetivamente focalizar as políticas de governo eletrônico de Moçambique e do Estado de São Paulo- Brasil, na perspectiva da relação Estado- sociedade, é chegado o momento de apresentar as conclusões alcançadas.

É pertinente lembrar que desde que o governo eletrônico foi criado num Fórum realizado nos EUA, os seus princípios foram traduzidos como subdomínio das políticas de informação, adotadas e desenvolvidas em vários governos do mundo. Têm por orientação melhorar as alternativas disponíveis para a criação de instituições democráticas compatíveis com as necessidades e características da atual era da informação, através da promoção de alterações na maneira pela qual os governos e os cidadãos passariam a se relacionar apoiados pelas redes e os artefatos tecnológicos das TIC.

No âmbito dessa meta, a política de governo eletrônico segue uma trajetória que envolve várias etapas, desde a presença inicial na *web* até, gradualmente, se expandir e atingir o nível de interação e transação entre Governos e cidadãos.

Foi com base nesse princípio que a presente pesquisa buscou, para o caso de Moçambique e do Estado de São Paulo, averiguar em quais elementos as suas políticas de governo eletrônico contribuem para uma melhor relação Estado-sociedade. E no âmbito do seu desenho, saber de que forma os aspetos relativos à cultura de informação dos cidadãos são considerados.

Em relação ao caso moçambicano, e dando seguimento às conclusões preliminares apresentadas em 6.1.4, os resultados remetem para a refutação quase total do pressuposto norteador da pesquisa, o de que, a atual política de governo eletrônico, enquanto subdomínio das políticas de informação considerou, em seu desenho, a dimensão da cultura de informação dos cidadãos para uma melhor relação Estado-sociedade.

Efetivamente, os resultados da pesquisa mostram que a proposta de formulação do modelo da política de governo eletrônico em Moçambique foi desenhada tendo em conta os diversos fatores inerentes à sociedade moçambicana, designadamente, os fatores da situação educacional, cultural e social do país, fatores esses que remetem e propiciam o desenvolvimento da cultura de informação. Ficou provado, a propósito disso, que o país caracteriza-se por uma forte miscigenação sociocultural, associada à convivência, no mesmo universo, de várias línguas autóctones que, em relação ao português - língua oficial da transmissão do conhecimento científico -, possuem maior número de falantes¹⁰⁹. Porém, o que se verifica é que, na fase da implementação dessa política a dimensão da cultura de informação dos cidadãos não se faz presente, como acontece no caso da política do Estado de São Paulo que demonstra tê-la considerado tanto na formulação, como na implementação, com vista a uma melhor relação Estado-sociedade.

Contudo, ao se analisar essa questão de cultura de informação é preciso relacioná-la, conforme observado durante a análise dos dados, com as contradições da própria construção do país a partir da independência nacional. Nesse sentido, tendo em conta essas contradições, consideramos ser importante compreender o *modus vivendi* da sociedade moçambicana e, com base nisso, chamá-la para o que tem de direito e exercer a sua participação com relação a este assunto de política de e-Gov.

Já em relação ao caso de São Paulo, os resultados da pesquisa confirmam o pressuposto apresentado apontando a existência de programas como, *Poupatempo*, *Acessa São Paulo* e *Eventos da vida*, como meios de desenvolvimento da cultura de informação.

Tanto a análise do modelo, processos e oferta de serviços eletrônicos, quanto a análise da própria relação Estado-sociedade, no âmbito da disponibilização desses serviços eletrônicos, de uma maneira geral, o Estado de São Paulo apresenta uma política de governo eletrônico bem estruturada.

¹⁰⁹ Cf. Tabela. 1, (p. 154)

Se por um lado, são fortes as evidências de que a implementação da política de governo eletrônico em Moçambique se esbarra com a falta da ocorrência da dimensão da cultura de informação, por outro, fica também evidente, como consequência direta, a não usabilidade e acessibilidade dos conteúdos veiculados no portal. Ou seja, os conteúdos disponibilizados no portal são de pouco interesse aos anseios dos cidadãos e se o são, o acesso não ocorre de forma facilitada.

Associada a essa vulnerabilidade no processo verifica-se que a efetivação da fase de interação, na atual política de governo eletrônico em Moçambique restringe-se, ao máximo, na possibilidade do usuário efetuar *downloads* de documentos ou consultar bases de dados. Os serviços transacionais, esses que condicionam a aquisição da cultura de informação, para a troca de valores entre o Governo e a sociedade, praticamente não ocorrem.

Do outro lado, e ainda em relação a este aspeto da disponibilização da informação, por conta da atual conjuntura sócio-tecnológica que o Estado de São Paulo e o mundo, em geral, atravessam, os dados deste estudo mostram que o processo da política de governo eletrônico do Estado de São Paulo sugere uma reconfiguração no sentido de direcioná-la a um novo entendimento que envolva maior participação dos cidadãos e maior integração nos processos de governo.

Os governos, por meio de suas organizações públicas, estão a viver, atualmente, desafios emanados dessa grande e rápida evolução da SI. Esses desafios

[...] não encontram respostas em soluções segmentadas por setores, departamentos, disciplinas ou áreas especializadas de conhecimento. [Portanto], se os problemas são integrados, as respostas serão tão mais efetivas, quanto mais integradas forem. (AGUNE, et. al, 2010, p. 5)¹¹⁰

Nesse sentido, urge a necessidade de inovar os princípios de atuação de e-Gov, de modo a que sejam abarcados os fatores que conduzam a integração e participação dos cidadãos nos processos do governo.

¹¹⁰ Grifo nosso.

O termo inovação remete para a introdução de novas formas de estar e operar em meio do que já existe. Conforme Agune (2010), o termo traz um sentido de ação num processo que vai

do surgimento de um fato ou ideia até a aceitação deste por uma comunidade. Este grupo de pessoas é que vai decidir se aceita ou rejeita uma coisa nova que pode estar substituindo um similar já existente. Ao aceitar o novo existe uma crença compartilhada de que isto trará um acréscimo ao bem estar de todos. (AGUNE, 2010, p. 14)

No âmbito do conceito de governo eletrônico, a inovação tem de caminhar no sentido de os serviços se tornarem mais completos através de apenas um ponto de acesso, propiciando um sistema de informações completamente integrado vertical e horizontalmente, onde desapareceriam as fronteiras entre os próprios agentes de governo bem como, entre estes e a comunidade, tornando o governo muito mais transparente.

No atual estágio do processo, está-se diante de uma relação Estado-sociedade concernente a disponibilização da informação através de e-Gov caracterizada, no Estado de São Paulo, pela necessidade de inovação do processo de política e, em Moçambique, pela falta da ocorrência, na fase de implementação, dos aspetos então traçados na fase da formulação. E mais, em virtude do processo não passar por uma avaliação, tendo em vista a sua realimentação, agudiza, cada vez mais, o fosso da relação entre o Estado e a sociedade.

Nesse sentido, tendo em conta ao que se apresentou como vulnerabilidades dos dois processos de políticas de e-Gov, e embora a proposta do presente estudo não tenha sido a de comparar os dois projetos e sim elencar as melhores práticas e resultados. Portanto caberia apresentar, dentre várias sugestões, que os dois governos propostos para este estudo aproveitassem a rápida e crescente expansão do serviço da telefonia móvel¹¹¹, apostando, por exemplo, no serviço de mensagens, vulgo sms (*short message service*), como complemento dos esforços de governo eletrônico. Desse modo, com essa plataforma, é possível um maior acesso às informações, sobretudo aos

¹¹¹ Vide (p. 179) da presente tese, onde se apresenta o número crescente de utilizadores de telefonia móvel, vulgo, celular, mesmo nas zonas recônditas de Moçambique.

cidadãos que não têm acesso¹¹² à internet na forma tradicional. Caminhando nessa direção minimizar-se-ia ou, até, resolver-se-ia o problema de acessibilidade informação.

Embora se fale e se enalteçam os avanços que as TIC têm registrado cada vez mais, as políticas de governo eletrônico ainda não estão presentes da forma como deveria e se desejaria que estivessem. Significa com isso dizer que as dimensões de atuação desta área, enquanto campo de estudo, necessitam de ser repensadas sob o risco de caírem num universo vazio.

A presente pesquisa teve como principal objetivo analisar as políticas de governo eletrônico de Moçambique e do Estado no que tange a relação Estado- sociedade. A análise foi feita com base em documentos, bem como, entrevistas com os gestores ligados diretamente ao processo, com o intuito de se mensurar o estágio da implementação das duas políticas de governo eletrônico. Pelos resultados obtidos considera-se como alcançado esse objetivo, na expectativa de que pesquisas futuras, sob outro viés de análise, designadamente, englobando a opinião da sociedade, possam vir a ser feitas, com o intuito de refutar os resultados desta pesquisa, ou corroborar com eles, contribuindo e enriquecendo este campo de estudo. Referimo-nos, por exemplo, a pesquisas que buscassem obter a opinião dos cidadãos quanto a usabilidade e acessibilidade da informação veiculada no portal do governo no âmbito da relação Estado-sociedade.

Por ora, em forma de fecho desta tese cabe colocar como desafio e, também, como alerta ao governo, de que a sociedade está atenta e exige mudanças no sentido de direcionar as políticas de governo eletrônico para um caminho que, efetivamente, se verifique uma participação e integração ativas nos processos do governo, tendo em vista a facilitação da vida dos cidadãos. Que sirva de ilustração a isso, a bem antiga fábula apresentada no âmbito dos trabalhos sobre a Sociedade do Conhecimento¹¹³, num seminário organizado pela

¹¹² Neste caso o acesso deve ser entendido tanto a falta do computador, como a dificuldade de manuseá-lo.

¹¹³ *Understanding Knowledge Societies – In twenty questions and answers with the Index of Knowledge Societies*, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York, 2005.

Organização das Nações Unidas (ONU), segundo a qual um neto perguntou ao avô:

- *Eu tenho dois lobos lutando dentro do meu coração. Um é bom e outro é mau.*

Qual deles irá vencer?

E o avô responde:

- ***Aquele que nós alimentarmos!***

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSSON, Hans; NILSSON, Andes. **Moçambique em transição**: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992. Maputo: Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro e a articulação entre o governo federal e os Estados: o caso do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, 2004, Madrid. **Anais...** Madrid, 2004, p.2-5.

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.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinícius. **Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002)**: transformações e desafios para a pesquisa em administração pública. Brasília: ENAP, 2002. (Relatório de Pesquisa).

AGNER, Luiz Carlos. **Arquitetura de informação e governo eletrônico: diálogo cidadãos-Estado na World Wide Web**: estudo de caso e avaliação ergonômica de usabilidade de interfaces humano-computador. Rio de Janeiro. 2007. 358p. Tese (Doutorado em Design - Departamento de Artes e Design, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2007.

AGNER, Luiz Carlos. **Otimização do diálogo usuários-organizações na World Wide Web**: estudo de caso e avaliação ergonômica de usabilidade de interfaces humano-computador. 2002. 2v. Dissertação (Mestrado em Design) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2002.

AGUNE, Roberto Meizi. **Gestão do conhecimento e inovação para a melhoria da gestão pública**: o programa de inovação do governo de São Paulo. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2009.

AGUNE, R. M.; CARLOS, J. A. **I-Gov**: o futuro é inovação. [São Paulo]: Secretaria da Gestão Pública, [2010].

ALMEIDA, Maria E. B. Letramento digital e hipertexto: contribuição à educação. In: PELLANDA, Nilze Maria. **Inclusão digital**: tecendo redes afetivas/cognitivas. São Paulo: DP&A, 2005. p.171-192.

ALVARENGA NETO, Rivadávia Correa Drummond. **Gestão do conhecimento em organizações**: proposta de mapeamento conceitual integrativo. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

ALVES, Marcus Vinícius. **Avaliação de portais eletrônicos de governo com enfoque no usuário externo**: um estudo no contexto das licitações e compras públicas. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo F. Instituições híbridas, representação e participação: a democracia em Belo Horizonte. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, 2002, Santiago.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Org.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/balanconeolib.html>>. Acesso em: 08 abr. 2011.

ARAGÃO, Cecília V. de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p. 104-132, 1997.

ARAUJO, Eliany. A. de. Práticas informacionais na Cyber-Society: análise do uso de Redes de Comunicação Eletrônica por Organizações Não-Governamentais (ONGs) da Região Nordeste do Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E BIBLIOTECONOMIA, 3, 1997, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ/ECO/IBICT, 1997. p. 132-147.

ARAUJO, Eliany. A. de. **A construção social da informação**: práticas informacionais no contexto de organizações não-governamentais (ONGs) brasileiras. 1998. 221f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Universidade de Brasília, Brasília, 1998.

ARAUJO, Manuel G. Mendes. Os espaços urbanos em Moçambique. GEOUSP. **Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 14, p. 165-182, 2003.

ARAUJO, R. F. et al. Construção de políticas de informação: aspectos epistemológicos e metodológicos. ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 8, 2007, Salvador. **Anais...** Salvador: ENANCIB, 2007, 15 p.

ARAUJO, Vânia Rodrigues Hermes de. Sistemas de informação: nova abordagem teórico-conceitual. **Ciência da Informação**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, 1995.

ARAUJO, Wagner F. G. de; GOMES, Marco P. S. **Governança eletrônica na América Latina**: podemos esperar uma democracia eletrônica? Disponível em: <http://neic.iuperj.br/GovernancaEletronicaNaAmericaLatina_Final.doc>. Acesso em: 14 abr. 2010.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

AUN, Marta Pinheiro [Marta Macedo Kerr Pinheiro] ou KERR PINHEIRO, Marta Macedo [Marta Macedo Pinheiro]. **Antigas nações, novas redes: as transformações do processo de construção de políticas de informação.** 2001. 207 p. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - IBICT/ECO- UFRJ, Rio de Janeiro.

AUN, Marta Pinheiro. Políticas públicas de informação e desenvolvimento. In: PAIM, Isis. (Org.). **A gestão da informação e do conhecimento.** Belo Horizonte: ECI/UFMG, 2003, v.1, p. 55-90.

AUN, Marta Pinheiro (Coord.). **Observatório da inclusão digital:** descrição e avaliação dos indicadores adotados nos programas governamentais de infoinclusão. Belo Horizonte: Orion, 2007.

AUN, Marta Pinheiro; MOURA, Maria Aparecida. A construção de indicadores nacionais de acesso público aos meios digitais: princípios e perspectivas. In: AUN, M. P. (Coord.) **Observatório da inclusão digital:** descrição e avaliação dos indicadores adotados nos programas governamentais de infoinclusão. Belo Horizonte: Orion, 2007, p.10-30.

AUN, Marta Pinheiro. A construção de políticas nacional e supranacional de informação: desafio para os Estados nacionais e blocos regionais. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 28, n. 2, 1999.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisas de survey.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

BARRETO, Aldo de Albuquerque. A questão da informação. **São Paulo em Perspectiva**, Fundação Seade, v. 8, n. 4, 1994.

BARRETO, Aldo de Albuquerque. Políticas Nacionais de Informação. In: **ENCONTRO NACIONAL DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**, 5, 2004, Salvador. Disponível em: <http://www.cinform.ufba.br/v_anais/palestras/polinforma.ppt>. Acesso em: 16 fev. 2011.

BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial:** uma tentativa de previsão social. São Paulo: Cultrix, 1977.

BENFICA, Juliana do Couto. Política, Informação e Democracia: O programa de democratização de informações da Prefeitura de Belo Horizonte. Belo Horizonte: FJP, 1997.

BENITES, Luiz Felipe Rocha. A governamentalização do Estado contemporâneo: uma cartografia dos mecanismos estatais de controle. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 12, p. 274-303, jul./dez. 2004.

BERGER, P. L.; LUCKMAN, T. **A construção social da realidade:** tratado de sociologia do conhecimento. Petropolis: Vozes, 1996.

BIBLIOTECA VIRTUAL. **São Paulo**: historia do Estado. Disponível em: <<http://www.bibliotecavirtual.sp.gov.br/saopaulo-historia.php>>. Acesso em: 27 dez. 2011.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, 2001, p. 73-83. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200011&lng=en&nrm=iso. Acesso em 14 nov. 2011.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas, São Paulo: Papirus, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectivas, 1987.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

BOURDIER, P.; CHAMBOREDON, J-C.; PASSERON, J-C. **Ofício de sociologia**: metodologia da pesquisa na sociologia. Petropolis: Vozes, 2007.

BRAMAN, Sandra. **Change of state**: information, policy and Power. London: MIT Press, 2006.

BRAMAN, Sandra. Defining information: an approach for policymakers. **Telecommunications Policy**, v. 13, n. 3, p. 233-242, set. 1989.

BRAMAN, Sandra. Introduction: the processes of emergence. In: BRAMAN, S. **The emergent global information policy regime**. New York: Palgrave Macmillian, 2004a. p. 1-38.

BRAMAN, Sandra. **Information technology, identity and social cohesion**: a report of the project on technology futures and global power, wealth, and conflict. Washington: Center for Strategic and Internation Studies, 2005.

BRAMAN, Sandra. A Economia representacional e o regime global das políticas de informação. In: ALBAGLI, S. MACIEL, M.L.(Orgs.) **Informação, Conhecimento e Poder: mudança tecnológica e inovação social**. Rio de Janeiro: Garamond, Cap.2, p.41-66, 2011.

BRANDÃO, Hugo. **Gestão baseada nas competências**: um estudo sobre competências profissionais na indústria bancária brasileira. Dissertação (Mestrado em Administração)- Universidade de Brasília, 1999.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Sociedade da informação no Brasil**. Brasília: MCT, 2000. Disponível em: <http://www.socinfo.org.br/livro_verde/download.htm>. Acesso em: 02 jan. 2005.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. **Nação, estado e Estado-nação**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.21.Na%C3%A7%C3%A3o.Estado.Estado-Na%C3%A7%C3%A3o-Mar%C3%A7o18.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2011.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: 34, 1998.

BROWNE, Mairéad. The field of information policy: fundamental concepts. **Journal of Information Science**, Brighton, v. 23, n. 4, p. 261-275, 1997.

BROWNE, Mairéad. The field of information policy: 2 redefining the boundaries and methodologies. **Journal of Information Science**, Brighton, v. 23, n. 5, p. 339-351, 1997.

BUCKLAND, Michael K. Information as a thing. **Journal of the American Society for Information Science (Jasis)**. Berkeley, v. 42, n. 5, p. 351-360, 1995.

BUENDÍA GOMEZ, Miguel. **Educação moçambicana**: história de um processo: 1962-1984. Maputo: Livraria Universitária, 1999.

BURGER, R. H. **Information policy**: a framework for evaluation and policy research. Norwood: Ablex, 1993.

BUZATO, Marcelo E. K. Letramento digital abre portas para o conhecimento. **EducaRede**. Disponível em: <http://www.educarede.org.br/educa/index.cfm?pg=internet_e_cia.informatica_principal&id_inf_escola=14>. Acesso em: 08 abr. 2011.

CAMPBELL, Sandy. Defining information literacy in the 21 st century. In: **WORLD LIBRARY AND INFORMATION CONGRESS: IFLA GENERAL CONFERENCE AND COUNCIL**, 70, 2004, Argentina. Papers, IFLA, 2004. Disponível em: <http://archive.ifla.org/IV/ifla70/prog04.htm>. Acesso em nov. 2011.

CAMPELLO, Bernadete. O movimento da competência informacional: uma perspectiva para o letramento informacional. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 32, n. 3, p. 28-37, set./dez. 2003.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzí-la para português? **Administração Pública**. Fundação Getúlio Vargas, v. 24, fev/abr., 1990.

CANCLINI, N. G. Políticas culturales: de las identidades nacionales al espacio latinoamericano. In: CANCLINI, N. Garcia; MONTENA, Carlos. **Las industrias culturales em la integracion Latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 1999.

CARMO, Erinaldo Ferreira do. O debate político no espaço micropúblico. **Panóptica**, Recife, n. 18, mar./jun. 2010.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e accountability**: algumas notas introdutórias. Texto para discussão nº 13. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.gov.br>>. Acesso em: 11 abr. 2011.

CARVALHO, Adriane Maria Arantes de. **Conformação de um regime de informação**: a experiência do arranjo produtivo local de eletrônica de Santa Rita do Sapucaí - Minas Gerais. 248f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Escola da Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. v. 1.

CHAHIN, Ali et al. **E-gov.br**: a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CHAUÍ, Marilene. **Conformismo e resistência**: aspetos da cultura popular no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1996.

CHAUÍ, Marilene. **Convite à filosofia**. 12. ed. São Paulo: Ática, 1999.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento**: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. São Paulo: SENAC Editora, 2003.

COCCO, Giuseppe; SILVA, Gerardo; GALVÃO, Alexander Patez. **Capitalismo cognitivo**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

COUZINET, Viviane. De l'usager à l'initié: vers une culture informationnelle partagée. In: RENCONTRES TOULOUSE EDUCAGRO: Éducation à L'informatio et Education ux Sciences: Quelles Formes Scolaires?, 2008. **Anais...** Toulouse, 2008. p. 169-189.

CRONIC, Blaise. Esquemas conceituais e estratégicos para a gerência da informação. **Escola de Biblioteconomia da UFMG**, v. 19, n. 2, p. 195-220, 1990.

DAGNINO, Renato et al. Metodologia de Análise de Políticas Públicas. In: DAGNINO, Renato et al. **Gestão Estratégica da Inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2011.

DELAIA, Claudia Regina. **Subsídios para uma política de gestão da informação da Embrapa Solos**: à luz do regime de informação. 2008. 138p. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - IBICT/UFF, Niterói, 2008.

DELAIA, Claudia Regina; FREIRE, Isa Maria. Subsídios para uma política de gestão da informação da Embrapa solos: à luz do regime de informação. **Perspetivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 107-130, set./dez, 2010.

DETLOR, Brian. The corporate portal as information infrastructure: towards a framework for portal design. **International Journal of Information Management**, v. 20, p. 91-101, 2000.

DETLOR, Brian. Towards a framework for Government Portal Design: the case of the Government of Canada's Youth Cluster Project. In: GRONLUND, A. Hershey (Ed.). **Electronic government**: design, applications, and management. Pennsylvania: Idea Group, 2002.

DIAS, Adélio Segredo. **A atuação informacional do Instituto Camões no processo de construção da cidadania moçambicana**: o caso de Maputo. 2006. 188p. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - ECI/UFMG, Belo Horizonte, 2006.

DIAS, C. **Usabilidade na web**: criando portais mais acessíveis. Rio de Janeiro: Alta Books, c2003.

DINIZ, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, fev. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 ago. 2011.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

DINIZ, Eli. Em Busca de um Novo Paradigma: A reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 4, out./dez. 1996.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

DINIZ, Eli. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. **ANPOCS, BIB**, n. 45, 1998.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

DINIZ, Eli. A reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica. In: COELHO, Maria Francisca; BANDEIRA, Lourdes; MENEZES, Marilde Loiola (Org.). **Política, ciência e cultura em Max Weber**. Brasília: UnB, 2000.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 jun. 2011.

DUDZIAK, Elisabeth Adriana. Information literacy: uma revolução silenciosa, diferentes concepções para a competência em informação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE BIBLIOTECONOMIA, DOCUMENTAÇÃO E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 20, 2002, Fortaleza. **Anais... FEBAB**, 2002.

DUDZIAK, Elisabeth Adriana. **A information literacy e o papel educacional das bibliotecas**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - ECA, São Paulo, 2001.

DUDZIAK, Elisabeth Adriana. A information literacy: princípios, filosofia e prática. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 32, n. 1, p. 23-35, 2003.

DUPAS, G. **Tensões contemporâneas entre público e privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

EASTON, D. **A system analysis of political life**. New York: Wiley, 1965.

EASTON, D. **The political system**. New York: Willey, 1953.

EISENHARDT, K. M. Building theory from case study research. **Academy of Management Review**, p. 532-550, 1989.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Editora da USP, 2006.

FERREIRA, Caio Marcio Marine. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: **REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO**, v. 120, n. 3, set-dez., 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/Terceiros-Papers/96-Marini,Caio47%283%29.pdf>>. Acesso em: Nov. 2011.

FERREIRA, Olavo Leonel. **História do Brasil**. São Paulo: Ática, 1981.

FERREIRA, R. da S. Sociedade de informação no Brasil: um ensaio sobre os desafios do Estado. **Ciência da Informação**, v. 32, n. 1, p. 36-41, jan./abr. 2003.

FISCHER, André Luiz. **A constituição do modelo competitivo de gestão de pessoas no Brasil**: um estudo sobre as empresas consideradas exemplares. 1998. 392 p. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 1998.

- FONSECA, Maria Odila. **Direito à informação: acesso aos arquivos públicos municipais**. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação)- Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1996.
- FOUCAULT, Michel. **Resumo de cursos do Collège de France (1970-1982)**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989.
- FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler**: em três artigos que se completam. São Paulo: Cortez, 2003.
- FREEMAN, R. E. **Strategic management: A stakeholder approach**. Boston: Pitman Publishing, 1984.
- FREY, Klays. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, 21, 2000, p. 211-259. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: Nov. 2011.
- FROHMANN, Bernard. **Taking information policy beyond information science**: applying the actor network theory. London: University of Western Ontario, 1995. Disponível em: http://www.caisacsi.ca/proceedings/1995/frohmann_1995.pdf. Acesso em: 05 abr. 2011.
- GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**, Brasília: UnB, 1995.
- GANT, Diana B.; GANT, John P. Enhancing e-service delivery in state government. In: ABRAMSON, Mark A.; MORIN, Therese L. (Ed.). **E-Government**. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2003.
- GARCIA, Maria Lúcia A. A informação científica e tecnológica no Brasil. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 9, n. 42, p. 5-80, 1980.
- GARTNER GROUP. **Key issues in e-government strategy and management**. Research notes, Key Issues, 23 may 2000.
- GIDDENS, Anthony. **O Estado-nação e a violência**: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico. São Paulo: EDUSP, 2001.
- GIL, António Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Altas, 1994.
- GONTIJO, Miriam. Análise da proposta brasileira de e-governo como expressão de uma política de informação a partir do conceito de regime de

informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 179-188, jul./dez. 2002.

GONÇALVES, António Cipriano Parafino. **Modernidades moçambicanas, crise de referências e ética no programa de filosofia para o ensino médio**. 2009. 385f. Tese (Doutorado em Educação) - FAE/UFMG, Belo Horizonte, 2009.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: XIV CONGRESSO NACIONAL DO COMPEDI. Anais... Fortaleza, 3-5 nov., 2005. Disponível em: <www.compedi.org/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>. Acesso em: 15 Abr. 2011.

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

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. Além do estado e do mercado: a busca de novos parâmetros de institucionalização da informação. **Serviço Público**, Brasília, p.143-151, 1995.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. Século XXI: a informação e o profissional da informação. In: SIMPÓSIO BRASIL – SUL DE INFORMAÇÃO, 1996, Londrina. **Anais...** Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 1996. p. 14-28

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Questões éticas da informação: aporte de Habermas. In: GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N.; LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro. **Informação e democracia: a reflexão contemporânea da ética e da política**. Brasília: IBICT, 2010. p. 48-63.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N.; CHICANEL, M. Amudança de regime de informação e as variações tecnológicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO (ENANCIB), 9, 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008. p. 45-59.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. Da organização do conhecimento às políticas de informação. **Informare**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 58-66, jul./dez. 1996.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. A globalização e os novos espaços da informação. **Informare**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1/2, p. 8-22, jan./dez. 1997.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. O caráter seletivo das ações de informação. **Informare**, v. 5, n. 2, p. 7-31, 1999.

GOODE, William; HATT, Paul K. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo: Nacional, 1973.

GRAMSCI, António. **Cartas do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

GRANDE, J. I. C.; ARAUJO, M. C. R.; SERNA, M. S. La necesidad de teoría(s) sobre gobierno eletrônico. In: CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). **Concurso de ensayos e monografias del CLAD sobre Reforma del Estado y modernización de la Administración Pública**, 16, Venezuela, 2002.

GRISA, Cátia. **Diferentes olhares na análise de políticas públicas**: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. Disponível em: <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/76/77>. Acesso em: 10 set. 2011.

GUEDES, Olga; PAULA, Silas. Sociedade da informação: o futuro (im)perfeito. **Fronteras: Estudos Midiáticos**, São Leopoldo, v. 1, n. 1, p. 131-144, dez. 1999.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural na esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

HATSCHBACH, M. H. L. **Information literacy**: aspectos conceituais e iniciativas em ambiente digital para o estudante de nível superior. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - IBICT/UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.

HERNON, Peter; RELYEA, Harold C. Information policy. In: KENT, A.; LACOUR, H., **Encyclopedia of Library and Information Science**, Dekker, v. 48, supplement 11, p. 176-204, 1991.

HEEKS, Richard. **Information systems and public sector accountability**. Manchester: Institute for Development Policy and Management, 1998.

HILL, M. W. Information policies: premonitions and prospects. **Journal of Information Science**, v. 21, n. 4, p. 273-282, 1995.

HILL, M. W. **National information policies and strategies**: an overview and bibliographic survey. London: Bowker Saur, 1994.

HIRSCH, Paulo Josef. **Construindo o governo do século XXI**: uma arquitetura organizacional orientada para o cidadão. 2003. 154 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – COPPE, UFRJ, Rio de Janeiro.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLMES, Douglas. **E-Gov**: E-business strategies for government. London: N. Brealey, 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA- MOÇAMBIQUE- INE. Recenseamento geral da população e habitação. Maputo: INE, 2010

JARDIM, J. M.; SILVA, J. C.; NHARRELUGA, R. S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 2-22, jan./abr. 2009.

JARDIM, José Maria. Informação e estado democrático. **Informação, Estado & Sociedade**, Curitiba, p. 45-69, 1997.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado brasileiro**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EDUFF, 1999.

JARDIM, José Maria. **Os arquivos (in)visíveis**: a opacidade informacional do Estado Brasileiro. 1998. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - IBICT/UFRJ, Rio de Janeiro.

JARDIM, José Maria. **A construção do e-Gov no Brasil**: configurações político-informacionais. 2005. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/30772/public/30772-32926-1-PB.pdf>> Acesso em: 15 maio 2010.

JARDIM, José Maria. Capacidade governativa, informação, e governo eletrônico. **DataGramZero**, v. 1, n. 5, out. 2000. Disponível em: <http://www.dgz.org.br/out00/Art_01.htm>. Acesso em: 11. abr. 2011.

JARDIM, José Maria; MARCONDES, C. H. Políticas de informação governamental: a construção de governo eletrônico na administração federal do Brasil. **DataGramZero**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2003.

JOIA, Luiz Cláudio. **O que é governo eletrônico**: em busca de uma conceituação. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. Disponível em: <http://app.ebape.fgv.br/e_government/asp/dsp_oquee.asp>. Acesso em: set. 2011.

JUCÁ, Maria Carolina Miranda. Crise e reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 8, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3598>>. Acesso em: 11 mar. 2011.

JURUÁ, Ceci Vieira. Reforma do Estado: instituições e governança. Rio de Janeiro: UERJ, 2005.

KEINERJ, Tania Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume, 2007.

KERR PINHEIRO, Marta Macedo. Política de informação como documento público no Estado informacional. **XII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação. Políticas de Informação para a Sociedade**. Brasília, 23-26 out. 2011.

KROEBER, Alfred L. O superorgânico. In: PIERSON, Donald. (Org.). **Estudos de organização social**. São Paulo: Martins Editora, 1949. p. 212-248.

LAlA, Marconi Martins de. **Políticas de governo eletrônico em estados da Federação brasileira**: uma contribuição para análise segundo a perspectiva institucional. 2009. 373 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

LAVILLE, Chistian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em Ciências humanas**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LASTRES, Helena M. M. O papel da ciência e tecnologia na era do conhecimento: um óbvio papel? **Parcerias Estratégicas**, n. 9, p. 14-21, out. 2000.

LASTRES, Helena M. M.; AUN, Marta Pinheiro. Novas tecnologias de informação e blocos econômicos mundiais: a experiência da União Européia. In: **Comum. Info.**, v. 2, n. 1, jan./jun., 1997, p. 98-110.

LASTRES, Helena M. M.; AUN, Marta Pinheiro. Políticas de informação: reposicionamento imposto pelos novos cenários. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE BIBLIOTECONOMIA E DOCUMENTAÇÃO, 18, 1997, São Luiz. [CD-ROM].

LASTRES, Helena M. M.; FERRAZ, João Carlos. Economia da informação, do conhecimento e do aprendizado. In: LASTRES, Helena M. M., ALBAGLI, Sarita (Org.). **Informação e globalização na era do conhecimento**. Rio de Janeiro: CAMPUS, 1999. p. 27-57.

LEKN, K.; TRAUNMULLER, R. Broadening the concept of electronic government. In: PRINS, J. E. J. (Ed.). **Designing E-Government**. [s.l]: Kluwer Law Internation, 2001. p. 28-50.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

LIMA, Pedro Calixto de. Políticas públicas de gestão do conhecimento como estratégia de integração com a sociedade. Belo Horizonte, 2010. (Dissertação mestrado em Ciência da Informação)- UFMG, 2010.

LYMAN, L. Literacy education as library community service. **Library Trends**, v. 28, n. 2, p. 193-217, 1979.

MACIEL, Maria Lúcia; ALBAGLI, Sarita. **Informação, conhecimento e poder: mudança tecnológica e inovação social**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

MACUANE, José Jaime. Reformas econômicas em Moçambique: atores, estratégias e coordenação. In: FRY, Peter (Org.). **Moçambique: ensaios**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001. p. 251-276.

MANGUE, Manuel Valente. Consolidação do processo de informatização em sistemas de bibliotecas universitárias da África do Sul, Brasil e Moçambique. 2007. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - ECI/UFMG, 2007.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. *Elections and representation*. In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (Org.) **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University, 1999, p. 29-54.

MAPPA, Sohia (org.). **Les métamorphoses du politique au Nord ET au Sud**. Paris: Ed. Karthala, 2004.

MARCIANO, J. L. P. Bases teóricas para a formulação de políticas de informação. **INFORMAÇÃO E SOCIEDADE**, v. 16, n. 2, p. 37-50.

MARQUES, R. M. **Política de informação nacional e assimetria de informação no setor de telecomunicações brasileiro**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 131f., 2010- Dissertação de mestrado.

MARTELETO, Regina Maria. **Cultura, educação e campo social: discursos e práticas de informação**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, 1992.

MARTELETO, Regina Maria. Cultura informacional: construindo o objeto informação pelo emprego dos conceitos de imaginário, instituição e campo social. **Ciência da Informação**, v. 24, n. 1, 1995.

MARTINS, Gilberto A.; LINTZ, Alexandre. **Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINUZZO, José António. Governo eletrônico no Brasil: paradigmas políticos da gênese. **Informática Pública**, 9, 2007.

MARX, Ivan Claudio. Sociedade civil e sociedade civil organizada: o ser e o agir. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 11, n. 1019, abr. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/8257>>. Acesso em: 21 maio 2011.

MATTOS, Fernando Augusto; CHAGAS, Gleison José de Nascimento. Desafios para a inclusão digital no Brasil. **Perspectiva em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, 2008.

MAZULA, Brazão. **A construção da democracia em África: o caso moçambicano**. Maputo: Ndjira, 2000.

MAZULA, Brazão. Cidadania e participação na vida política do país. In: MAZULA, B. et. al. **Democracia e desenvolvimento**. Maputo: Associação Joaquim Chissano, 2001. p. 9- 32.

- MAZULA, Brazão; BUENDÍA GOMEZ, Miguel. **A educação em Moçambique: mudanças e desafios**. São Paulo: Mimeo, 1992.
- MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança**. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração - UnB, Brasília).
- MENDONÇA, Sónia. Estado, violência simbólica e metaforização da cidadania. **Tempo**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 94-125, 1996.
- MENDONÇA, Sónia. Por uma sócio-história do Estado no Brasil. In: IPHAN. **A invenção do patrimônio: continuidade e ruptura na constituição de uma política de preservação no Brasil**. Rio de Janeiro: (s.n.), 1995.
- MERTON, Robert. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- MEYRIAT, Jean. La France: a-t-elle une politique de l'information? **Aslib Proceedings**, London, v. 38, n.6/7, p. 205-214, jun./jul. 1996.
- MILANESI, Luís. **A casa da invenção: biblioteca, centro cultural**. São Paulo: Ateliê Editora, 1997.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: HUCITEC/ABRASCO, 1992.
- MIRANDA, Silvânia Vieira. Identificando competências informacionais. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 33, n. 2, p. 112-122, 2004.
- MOÇAMBIQUE. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Avaliação do grau de implementação da estratégia de governo eletrônico**. Maputo: MCT, 2010
- MOÇAMBIQUE. Ministério da Educação. **Plano curricular de ensino básico**. Maputo: MINED, 1999.
- MOÇAMBIQUE. Unidade Técnica de Implementação da Política de Informática. **Avaliação do grau de implementação da estratégia de governo eletrônico**. Maputo, 2010.
- MOÇAMBIQUE. Autoridade Nacional da Função Pública. **Programa da Reforma do Setor Público- Fase II (2006-2011)**, Maputo: Autoridade Nacional da Função Pública, 2006.
- MONTVILLOFF, Vitor. **National information policies: a handbook on the Formulation, Approval, Implementation and Operation of a Nation Policy on Information**. Paris: Unesco, 1990.
- MORIN, E. **O método 5: a humanidade da humanidade**. 2. ed. Porto Alegre: Sulina/Meridional, 2003.

MORRE, Nick. La société de l'information/UNESCO. In: RAPPORT MONDIAL SUR L'INFORMATION 97/98. Paris: UNESCO, 1997. p. 289-302.

MORRIS, Christopher W. **Um ensaio sobre o Estado moderno**. São Paulo: Landy, 2005.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2004.

NAISBITT, J. **Global paradox**. London: Nicolas Brealey Publishing, 1994.

NEGROPONTE, Nicholas. **A vida digital**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

NEVES, José Luís. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, 1996.

NGOENHA, S. E. Identidade moçambicana: já e a inda não. In: SERRA, Carlos (Org.). **Identidade, moçambicanidade, moçambicanização**. Maputo: Livraria Universitária, 1998. p. 17-34.

NHARRELUGA, R. S. **O governo eletrônico em Moçambique**: uma reflexão sobre políticas públicas de informação. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - UFF-IBICT, Niterói, 2006.

NORDHAUG, Odd. Competence specificities in organizations. **International Studies of Management & Organization White Plains**, v. 28, n. 1, p. 8-29, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, Samuel António Merbach de. Norberto Bobbio: política e direitos humanos. **Filosofia**, São Paulo, v. 19, n. 25, p. 361-372, jul./dez. 2007.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1997.

PACIFIC COUNCIL ON INTERNATIONAL POLICY. **Roadmap for e-government in the developing world**. Los Angeles: Pacific Council on International Policy, 2002, 31 p.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PERRI, G. **Governo eletrônico, o que é?** Disponível em: <www.ebape.fgv.br/e_government/asp/dsp_oquee.asp>. Acesso em: 11 abr. 2011.

PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Observatório da inclusão digital: descrição e avaliação dos indicadores adotados nos programas governamentais de infoinclusão. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO (ENANCIB), 8, 2007, Salvador. **Anais...** Salvador: Universidade Federal de Bahia, 2007. p. 28-31.

PINHO, José António Gomes de.; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para português? Rio de Janeiro: **Administração Pública**, v. 43, n. 6, dez/jan., 2009.

PINHO, José António Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, maio/jun. 2008.

PLOMAN, Edward W. **International Law governing communications and information**. Greenwood: Westport, CT, 1982.

PRATA, Nilson Vidal. **Informação e democracia deliberativa**: um estudo de caso de participação política na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - ECI/UFMG, Belo Horizonte, 2007.

PRZEWORSKI, A. **O Estado e o cidadão**. [S.l.]: Mimeo, 1998.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, Mar. 2009.

RELATÓRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DE MOÇAMBIQUE, 2000. Maputo: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2000.

RELATÓRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DE MOÇAMBIQUE, 2010. Maputo: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010.

RIBEIRO, Carla Andréa; ANDRADE, Maria Eugenia Albino. Governança informacional como sustentação das ações de combate à corrupção. CONCURSO DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN PÚBLICA, 18, 2004, Caracas. **Anais...** Caracas, 2004.

RIBEIRO, Carla Andréa. **Governança informacional na reforma do Estado**: estudo exploratório sobre política pública de acesso à informação governamental. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – ECI/UFMG, Belo Horizonte, 2003.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Governo eletrônico**: um novo paradigma de gestão das políticas públicas. Disponível em: <<http://www.ij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/C>>. Acesso em: 07 abr. 2010.

ROSÁRIO, Lourenço do. Contribuição para uma reflexão sobre a idéia de identidade e cidadania em Moçambique. In: ROSÁRIO, Lourenço do. **Singularidades, estudos africanos**. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 1996. p. 23-49.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. UnB, 2000, p. 11-46.

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

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

ROWLANDS, I.; EISENSCHITZ, T.; BAWDEN, D. Frame analysis as a tool for understanding information policy. **Journal of Information Science**, v. 1, n. 28, p. 31-38, 2002.

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

RUA, M. G.; CARVALHO, M.I.V. Análise das políticas públicas: conceitos básicos. In: O ESTUDO da política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico ou governança eletrônica: conceitos alternativos no uso das tecnologias da informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e da reforma do Estado. In: CONCURSO DE ENSAYOS E MONOGRAFIAS DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA "GOBIERNO ELETRONICO", 16, 2002, Caracas. **Anais**. Disponível em: <<http://WWW.clad.org.ve/invest/estudios.html>>. Acesso em: out. 2011.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. **O governo eletrônico no Estado de São Paulo**. Série didática nr. 6. São Paulo: Fundação Ford, julho, 2007.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SANTOS, Roberval de Jesus Leones dos. Governo eletrônico: o que se deve e o que não se deve fazer. In: CONCURSO DE ENSAYOS Y MONOGRAFIAS DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA "GOBIERNO ELECTRÓNICO", 16, 2002, Caracas. **Anais**...Caracas: CLAD, 2002, 67 p.

SARMENTO E SOUZA, M. F. **Periódicos científicos eletrônicos:** apresentação de modelo para análise de estrutura. 2002. 154 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2002.

SAYAO, L. F. Modelos teóricos em ciência da informação: abstração e método científico. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 30, n. 1, jan./abr. 2001.

SCHEDLER, Andréas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andréas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.) **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 43-57.

SCHEIN, E. H. **Organization culture and leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 2001.

SEIFERT, Jeffrey. A primer on e-Government: sectors, stages, opportunities, and challenger of online governance. **Report for Congress**, New York, jan. 2003.

SENRA, Nelson de Castro. **Regime e política de informação estatística**. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000300011&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 30 set. 2011.

SGARBI, Adrian. **Teoria do Direito: primeiras lições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SILVA, Alzira Karla Araújo da. A sociedade da informação e o acesso a educação: uma interface necessária a caminho da cidadania. **Informação e Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 11, n. 2, p. 63-83, jul./dez. 2001.

SILVA FILHO, António Mendes da. **Os três pilares da inclusão digital. Espaço Acadêmico**, n. 24, mai., 2003. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/024/24amsf.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2006.

SILVA, Helena P. da., et. al. Inclusão digital e educação para a competência informacional: uma questão de ética e cidadania. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 28-36, jan./abr. 2005.

SILVA, Luis António Gonçalves da. Políticas e sistemas nacionais de informação no Mercosul: uma abordagem preliminar. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 71-76, jan./abr. 1993.

SILVA, Terezinha Elizabeth da. Política de informação na pós-modernidade: reflexões sobre o caso do Brasil. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 9-18. 1991.

SIRIHAL DUARTE, Adriana Bogliolo. Informação, sociedade e inclusão digital. In: REIS, Alcenir Soares; CABRAL, A.M. dos (Org.). **Informação, Cultura e Sociedade**. Belo Horizonte: Novatus, 2007. p. 101-121.

- SOARES, Magda. **Alfabetização e letramento**. São Paulo: Contexto, 2004.
- SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. **Societal accountability: the other side of control**. (S.I.): Mimeo, 2000.
- SOARES, Rosemary Dore. **A concepção gramsciana do Estado e o debate sobre a escola**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2000.
- SOUZA, Mauro Castro L. de. **Política de tecnologia da informação no Brasil: caminho para o século XXI**. Brasília: NTC, 2002.
- SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2011.
- STRAIOTO, F. **A arquitetura da informação para a World Wide Web: um estudo exploratório**. 2002. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2002.
- SUAIDEN, Emir José; OLIVEIRA, Cecília Leite. A ciência da informação e um novo modelo educacional: escola digital integrada. In: SIMEÃO, António Miranda. **Alfabetização digital e acesso ao conhecimento**. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. p. 97-107.
- TOMAEL, Maria Inês. **Redes de conhecimento: o comportamento da informação e do conhecimento em consórcio de exportação do setor moveleiro**. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - ECI/UFMG, Belo Horizonte, 2005.
- TOMASSINI, Luciano. Governabilidad y políticas publicas em America Latina. In: FLÓREZ, Fernando Carrillo (Ed.). **Democracia em déficit: gobernabilidad y desarrollo em America Latina y el Caribe**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- TORRES, Pedro Medellín. **La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad**. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/15555/sps93_lcl2170.pdf>. Acesso em: 11. abr. 2011.
- TRAUNMULLER, Roland; WIMMER, Maria. **Directions in e-government: Processes, portals, knowledge**. Disponível em: <<http://www.computer.org/portal/web/csdl/doi/10.1109/DEXA.2001.953080>>. Acesso em: 12 nov. 2011.
- TRISTÃO, M. A arquitetura da informação segundo Lou e Peter. **Web Insider**, ago. 2002. Disponível em: <<http://webinsider.uol.com.br/2002/08/23/a-arquitetura-da-informacao-segundo-lou-e-peter/>>. Acesso em: 07 nov. 2011.
- TRIVINOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UHLIR, P. F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006.

VALE, Paulo Henrique Macedo. **Governo eletrônico nas dimensões e-capacidade administrativa, e-participação e e-transparência**: identificando aspectos da governança eletrônica em municípios da região metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

VALENTE, Ana Paola de M. Amorim. **Transparência e opacidade**: o SIAFI no acesso a informação orçamentária. Belo Horizonte: FUMEC; 2004.

VILELLA, Renata Moutinho. **Conteúdos, usabilidade e funcionalidade**: três dimensões para a avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na web. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – ECI/UFMG, Belo Horizonte, 2003.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1974.

WEBSTER, Frank. **Theories of the information society**. London: Routledge, 1995.

WEINGARTEN, Fred W. Federal information policy development: the congressional perspective. In: MCCLURE, Charles R., HERNON, Peter; RELYEA, Harold C. (Ed.). **United States Government Information Policies**. Norwood, NJ: Ab lex Publishing Company. 1989.

WILKE, Valéria Cristina Lopes; JARDIM, José Maria. Dispositivo de informação contemporâneo: considerações preliminares para uma arqueologia do horizonte informacional em nossa contemporaneidade. ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO (ENANCIB), 7, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: UNESP, 2006. 11 p.

WILSON, T. D. The nonsense of knowledge management. **Information Research**, v. 8, n. 1, oct., 2002.

WILSON, T. D. Models in information behaviour research. **Journal of Documentation**, v. 55, n. 3, p. 249-270, 1999.

WOIDA, Luana Maia; VALENTIM, Marta Lígia P. **Cultura informacional voltada ao processo de inteligência competitiva organizacional no setor de calçados de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, 2008.

WOIDA, L. M.; VALENTIM, M. L. P. Cultura organizacional/cultura informacional: a base do processo de inteligência competitiva. In: VALENTIM, M. L. P. et al. **Informação, conhecimento e inteligência organizacional**. Marília: FUNDEPE Editora, 2006. 282p. p. 14-67.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZALDIVAR COLLAZO, Modesto. Políticas y estrategias en la sociedad de la información. **Ciências de la Información**, v. 29, n. 3, set. p. 33-40, 1992.

ZARIFIAN, Philippe. **O modelo da competência**: trajetória histórica, desafios atuais e propostas. São Paulo: Editora Senac, 2003.

ZARIFIAN, Philippe. **Objetivo competência**: por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2008.

ZWEERS, K.; PLANQUE, K. Electronic government: from a organizational based perspective towards a client oriented approach. In: PRINS, J. E. J. (Ed.). **Designing E-government**. [S.l.]: Kluwer Law International, 2001.

APÊNDICE- A

Modelo de Carta de solicitação de Entrevista

Belo Horizonte, 05 de julho de 2011

Sou aluno de doutoramento em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais- Brasil, tenho um projeto de pesquisa cujo objetivo é descrever as políticas do governo eletrônico de Moçambique e do Estado de São Paulo.

O trabalho procura saber em quais elementos as políticas de governo eletrônico de Moçambique e do Estado de São Paulo contribuem para uma melhor relação entre Estado e sociedade e se, no desenho dessas políticas, os aspetos relativos à cultura de informação dos cidadãos são considerados.

Ciente de que o sucesso da pesquisa depende da resposta às questões formuladas, gostaria de solicitar a colaboração de V. Exa. no sentido de me ser concedida uma entrevista de, no máximo, 50 minutos, entre os meses de junho e julho, altura em que estarei em Maputo para o efeito.

Com vista a melhor situar o tema permitiria-me anexar o roteiro contendo as questões orientadoras da referida entrevista.

Aproveitaria para salientar que todos os dados fornecidos, incluindo a identificação, salvo interesse da instituição pesquisada, serão destinados exclusivamente a esta pesquisa e futuros artigos dela resultantes.

Com os melhores cumprimentos

Adélio Dias
Doutorando em Ciência da Informação
Universidade Federal de Minas Gerais
Escola de Ciência da Informação
Belo Horizonte-Brasil
dedias671@yahoo.com.br
(+5531) 9358 9311- Brasil
(+25884) 318 3680- Moçambique

APÊNDICE- B

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRURADA COM GESTORES DE GOVERNO ELETRÔNICO

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

- Nome:
- Sexo:
- Nível Acadêmico:
- Cargo/função:
- Tempo de trabalho no cargo:
- Tempo de trabalho na instituição:

BLOCO I- MODELOS E PROCESSOS DE GOVERNO ELETRÔNICO

1. Mencione os objetivos e fundamentos da criação da política do governo eletrônico em Moçambique (Brasil, em especial do Estado de São Paulo)?

Nesta questão pretende-se explorar:

- ✓ A legislação que cria o e-Gov como política pública de informação;
- ✓ Seus propósitos e benefícios na relação Estado/sociedade.
- ✓ A explicitação em documentos.

2. Explique o papel do setor que dirige no âmbito da política do governo eletrônico?

Explorar os seguintes aspetos:

- ✓ Existe uma área específica responsável pela planificação, definição e alteração das diretrizes das políticas do e-Gov?
- ✓ Quais os critérios levados em consideração para as referidas ações?
- ✓ Existe alguma instância coordenadora a nível estratégico do governo ao qual se presta contas diretamente?

3. Há prestação de contas e processos de avaliação da política?

Explorar:

- ✓ Quais mecanismos e ferramentas para consulta dos programas e facilidades de uso?
- ✓ Existe algum Comitê de avaliação dos conteúdos disponibilizados?
- ✓ Com que periodicidade é feita essa avaliação?

BLOCO II- ACESSO E OFERTA DE SERVIÇOS ELETRÔNICOS PARA USO DA SOCIEDADE

4. Que serviços e conteúdos-chave são oferecidos no Portal do governo eletrônico de (Moçambique ou Estado de São Paulo)?

Explorar:

- ✓ Quem decide sobre a escolha de serviços e conteúdos postados?

- ✓ Que aspetos são levados em consideração na elaboração dos conteúdos oferecidos ao cidadão?;
 - ✓ Os sistemas são amigáveis ou não?
- 5. Além dos serviços ligados à política de e-Gov, que outros sites pertinentes são linkados a partir do portal?**
- Explorar:
- ✓ Nomes dos órgãos dos sites;
 - ✓ Que tipo de serviços esses sites oferece?

BLOCO III- POLÍTICA DE GOVERNO ELETRÔNICO E SUA RELAÇÃO COM CULTURA DE INFORMAÇÃO

- 6. Que tipo de ações o governo toma para assegurar que os cidadãos tenham acesso à informação veiculada por meio do e-Gov?**
- Explorar:
- ✓ Há uma preocupação com o uso efetivo da informação disponibilizada pela sociedade? (informações mais pontuais e informações críticas)?
 - ✓ Existe alguma atividade de treinamento do uso do portal? (Tipo manual online de capacitação?)
 - ✓ Há uma preocupação com uso efetivo das informações mais pontuais e críticas disponibilizadas pela sociedade?

BLOCO IV- RELAÇÃO GOVERNO/ SOCIEDADE

- 7. Como descreveria o relacionamento do Estado com a sociedade através da política do e-Gov?**
- Aspetos a explorar:
- ✓ Quais as formas de participação do cidadão na política do governo eletrônico?;
 - ✓ Existem espaços, fóruns para sugestões e demandas?
 - ✓ Quais são as consultas mais frequentes dentro do portal?
 - ✓ Qual é o tempo de resposta dessas demandas?
- 8. De que forma o governo motiva os cidadãos a participarem do debate de assuntos relacionados com a governança?**
- Explorar:
- ✓ O governo disponibiliza informações sobre os resultados das consultas e as decisões tomadas?
 - ✓ Existem formas de motivação para os cidadãos participarem da política do e-Gov?

 - ✓ Que propostas lhe afigura apresentar para melhorar a política do governo eletrônico tendo em vista a uma melhor relação entre o Estado e a sociedade?
 - ✓ Qual é o setor/área que considera ser necessário aperfeiçoar:
 - Técnico?
 - Conteúdo informacional?

APÊNDICE- C

ITENS PARA ANÁLISE DOS PORTAIS DE E-GOV DE MOÇAMBIQUE E ESTADO DE SÃO PAULO

Item	Objetivo
Escopo do Portal do governo	- Verificar a clareza do Portal quanto ao tipo de linguagem, origem da informação, público, datas de cobertura.
Modelos e Processos do e-Gov	- Identificar e Analisar os documentos/ legislação da criação do e-Gov como política pública de informação; - compreender seus propósitos e benefícios na relação Estado/sociedade
Forma e Abrangência de Organização dos Conteúdos dos Portais.	- Verificar abrangência por público-alvo (tipo, adultos, jovens, idosos, etc.), ou por assuntos.
Atualidade dos conteúdos dos Portais	- Verificar se os conteúdos dos portais costumam ser atualizados; - Verificar se possuem as datas da última atualização e periodicidade da atualização.
Relação Estado/Sociedade	- Identificar/ descrever o relacionamento do Estado com a sociedade quanto a Acessibilidade da informação; Utilidade e Participação dos cidadãos; - Espaços de diálogo: . Fóruns de discussão; . perguntas e demandas.
Tipo de informação disponibilizada pelo Estado e sua relevância para o interesse do cidadão	- Analisar o tipo de informação (conteúdos) disponibilizados nos Portais do governo e verificar a sua relevância para o interesse público.
Serviços/ações do Estado para a transparência através do e-Gov	- No âmbito dos serviços/informações oferecidos aos cidadãos identificar para análise os que se afiguram com conteúdos de transparência.
Política do e-Gov e sua relação com cultura de informação	- Identificar, dentro dos portais do governo, aspetos relativos a cultura informacional dos cidadãos que foram levados em consideração no desenho da política do e-Gov.
Oferta de Serviços eletrônicos no âmbito do e-Gov	- Identificar e listar os serviços eletrônicos e analisá-los tendo em conta a relevância e utilidade pública.
Formas de Acesso aos conteúdos	- Analisar a forma de acesso aos conteúdos tendo em conta os mecanismos/formas desse acesso

APÊNDICE- D

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRURADA COM REPRESENTANTES DAS EMPRESAS QUE PRESTAM ASSESSORIA TÉCNICA AO GOVERNO ELETRÔNICO

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

- Nome:
- Sexo:
- Cargo/função:
- Tempo de trabalho no cargo:
- Tempo de trabalho na instituição:

OFERTA DE SERVIÇOS ELETRÔNICOS NO ÂMBITO DA UTILIZAÇÃO DO GOVERNO ELETRÔNICO

1. **Poderia mencionar o tipo de serviços ou conteúdos que são oferecidos no site do governo eletrônico de (Moçambique ou Estado de São Paulo)?**
Explorar:
 - ✓ Aspectos a serem levados em consideração na elaboração dos conteúdos oferecidos ao cidadão;
2. **Existe alguma instrução do governo sobre a necessidade de adequar/adaptar a forma de acesso aos conteúdos disponibilizados no Portal?**
Explorar:
 - ✓ Enumeração dessas instruções;
 - ✓ Cumprimento das recomendações;
3. **Existe, dentro da política do e-Gov do (país/ estado SP), serviços online de órgãos ou instituições públicas?**
Explorar:
 - ✓ Nomes de órgãos/instituições tipos de serviços online para a sociedade;
4. **No âmbito da disponibilização dos conteúdos, qual mecanismo de monitoramento do grau de Acesso e Assimilação/apreensão que a empresa adota em relação aos conteúdos do portal do e-Gov?**
Explorar:
 - ✓ Formas de monitoração de acesso aos Portais;
 - ✓ Tipo de procedimentos feitos em caso de anomalia;
 - ✓ Ciência (por parte do Estado) da necessidade de conciliar a forma de disponibilização da informação com a cultura informacional dos cidadãos;

- ✓ Existência de atividades de formação de manuseamento do portal (formação).
- 5. Como descreveria o relacionamento do Estado com a sociedade através da política do e-Gov?**
- Aspetos a explorar:
- ✓ Opinião sobre a relação do Estado com a sociedade quanto a Acessibilidade, Utilidade e Participação;
 - ✓ Que propostas técnicas lhe afigura apresentar para aperfeiçoar/melhorar o acesso dos serviços eletrônicos do Portal do e-Gov tendo em vista a uma melhor relação entre o Estado e a sociedade?

ANEXO 1

The Networked Readiness Index 2007–2008 rankings

2007–2008 rank	Country/ Economy	Score	2007–2008 rank	Country/ Economy	Score
1	Denmark	5.78	65	Uruguay	3.72
2	Sweden	5.72	66	El Salvador	3.72
3	Switzerland	5.53	67	Azerbaijan	3.72
4	United States	5.49	68	Bulgaria	3.71
5	Singapore	5.49	69	Colombia	3.71
6	Finland	5.47	70	Ukraine	3.69
7	Netherlands	5.44	71	Kazakhstan	3.68
8	Iceland	5.44	72	Russian Federation	3.68
9	Korea, Rep.	5.43	73	Vietnam	3.67
10	Norway	5.38	74	Morocco	3.67
11	Hong Kong SAR	5.31	75	Dominican Republic	3.66
12	United Kingdom	5.30	76	Indonesia	3.60
13	Canada	5.30	77	Argentina	3.59
14	Australia	5.28	78	Botswana	3.59
15	Austria	5.22	79	Sri Lanka	3.58
16	Germany	5.19	80	Guatemala	3.58
17	Taiwan, China	5.18	81	Philippines	3.56
18	Israel	5.18	82	Trinidad and Tobago	3.55
19	Japan	5.14	83	Macedonia, FYR	3.49
20	Estonia	5.12	84	Peru	3.46
21	France	5.11	85	Senegal	3.46
22	New Zealand	5.02	86	Venezuela	3.44
23	Ireland	5.02	87	Mongolia	3.43
24	Luxembourg	4.94	88	Algeria	3.38
25	Belgium	4.92	89	Pakistan	3.37
26	Malaysia	4.82	90	Honduras	3.35
27	Malta	4.61	91	Georgia	3.34
28	Portugal	4.60	92	Kenya	3.34
29	United Arab Emirates	4.55	93	Namibia	3.33
30	Slovenia	4.47	94	Nigeria	3.32
31	Spain	4.47	95	Bosnia and Herzegovina	3.22
32	Qatar	4.42	96	Moldova	3.21
33	Lithuania	4.41	97	Mauritania	3.21
34	Chile	4.35	98	Tajikistan	3.18
35	Tunisia	4.33	99	Mali	3.17
36	Czech Republic	4.33	100	Tanzania	3.17
37	Hungary	4.28	101	Gambia, The	3.17
38	Barbados	4.26	102	Guyana	3.16
39	Puerto Rico	4.25	103	Burkina Faso	3.12
40	Thailand	4.25	104	Madagascar	3.12
41	Cyprus	4.23	105	Libya	3.10
42	Italy	4.21	106	Armenia	3.10
43	Slovak Republic	4.17	107	Ecuador	3.09
44	Latvia	4.14	108	Albania	3.06
45	Bahrain	4.13	109	Uganda	3.06
46	Jamaica	4.09	110	Syria	3.06
47	Jordan	4.08	111	Bolivia	3.05
48	Saudi Arabia	4.07	112	Zambia	3.02
49	Croatia	4.06	113	Benin	3.01
50	India	4.06	114	Kyrgyz Republic	2.99
51	South Africa	4.05	115	Cambodia	2.96
52	Kuwait	4.01	116	Nicaragua	2.95
53	Oman	3.97	117	Suriname	2.91
54	Mauritius	3.96	118	Cameroon	2.89
55	Turkey	3.96	119	Nepal	2.88
56	Greece	3.94	120	Paraguay	2.87
57	China	3.90	121	Mozambique	2.82
58	Mexico	3.90	122	Lesotho	2.79
59	Brazil	3.87	123	Ethiopia	2.77
60	Costa Rica	3.87	124	Bangladesh	2.65
61	Romania	3.86	125	Zimbabwe	2.50
62	Poland	3.81	126	Burundi	2.46
63	Egypt	3.74	127	Chad	2.40
64	Panama	3.74			