

**Carla Andréa Ribeiro**

**Governança Informacional na reforma do Estado:** estudo  
exploratório sobre política pública de acesso à informação  
governamental

Belo Horizonte  
Escola de Ciência da Informação  
Universidade Federal de Minas Gerais

**2003**

Carla Andréa Ribeiro

**Governança Informacional na reforma do Estado:**  
estudo exploratório sobre política pública de acesso à informação  
governamental

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Ciência da Informação.

Área de Concentração: Produção, Organização e Utilização da Informação

Linha de Pesquisa: Informação, Cultura e Sociedade

Orientadora: Profa. Dra. Maria Eugênia Albino Andrade

Belo Horizonte  
Escola de Ciência da Informação  
Universidade Federal de Minas Gerais

**2003**



**UFMG**

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

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

“GOVERNANÇA INFORMACIONAL NA REFORMA DO ESTADO: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL”.

Carla Andréa Ribeiro

Dissertação 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 “Mestre em Ciência da Informação”, linha de pesquisa “Informação Cultura e Sociedade (ICS)”.

Dissertação aprovada em: 04 de agosto de 2003.

**Por:**

*Maria Eugênia Albino Andrade*  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Maria Eugênia Albino Andrade – ECI/UFMG (Orientadora)

*Maria Nélida González de Gómez*  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Maria Nélida González de Gómez – IBICT/RJ

*Ana Maria Rezende Cabral*  
\_\_\_\_\_  
Profa. Ana Maria Rezende Cabral – ECI/UFMG

*Ligia Maria Moreira Dumont*  
\_\_\_\_\_  
Profa. Ligia Maria Moreira Dumont – ECI/UFMG

Aprovada pelo Colegiado do PPGCI

*Lidia Alvarenga*  
\_\_\_\_\_  
Profa. Lídia Alvarenga  
Coordenadora

Versão final Aprovada por

*Maria Eugênia Albino Andrade*  
\_\_\_\_\_  
Profa. Maria Eugênia Albino Andrade  
Orientadora

Dedico essa dissertação

Ao funcionário público que outrora acreditou e investiu nas mudanças das estruturas opacas das organizações do Estado... E hoje, desmobilizado, se sente como um móvel, sem vida, sem entusiasmo compondo a decoração bizarra de uma 'repartição'.

Àquele funcionário que ainda acredita que é possível mudar, sofre, se cansa, mas não se desanima. E, contraditoriamente, faz com que seu cotidiano seja estranho a ele mesmo, conseguindo assim não se tornar um móvel. Ao mesmo tempo, se relaciona com o trabalho com profunda e sutil identificação, mobilizando-se de forma militante e esperançosa. Vivo!

Àquele que nunca vislumbrou as mudanças, nunca se estranhou no ambiente opaco, nunca sofreu ou sentiu prazer... Não é um móvel, mas também não é sujeito do seu processo de identificação com o trabalho. A esse funcionário que existe no imaginário coletivo da sociedade e que eu nunca conheci.

## AGRADECIMENTOS

Ao final dessa dissertação eu percebo o quanto eu subestimei a dimensão de um trabalho de pesquisa dissertativa. Por trás de uma dissertação existem muitas, incontáveis, horas de dedicação... angústia.... prazer .... ansiedade.... e muito afeto.

As páginas que seguem, para mim, são muito mais que um conhecimento sistematizado, que contribui para a construção do saber.... São páginas que pertencem à minha história de vida. Nesses últimos vinte e sete meses de dedicação muitas mudanças ocorreram, meu olhar para o mundo absorveu a diversidade do conhecimento interdisciplinar da ciência da informação, meu olhar para mim mesma apreendeu mais sobre os meus próprios limites e possibilidades, e o meu olhar para minha família qualificou o significado da presença.

Aos meus filhos queridos, **Isadora** e **Francisco**, o meu mais profundo agradecimento, pela suas existências e pelo significado que elas atribuem à minha existência.

Ao meu companheiro **José**, que ajudou as crianças nesse período e conjuntamente com elas aprendeu a lidar com os limites, ampliando as fronteiras de sua própria tolerância e solidariedade.

Atribuo e agradeço minha introdução ao mundo da pesquisa à professora **Vanessa Barros de Andrade**, sempre sensível e acolhedora. Também, ao professor **Ricardo Barbosa**, igualmente acolhedor, disponível e gentil.

À minha orientadora, a professora **Maria Eugênia Albino Andrade**, que desde o início se postou muito aberta e sensível, uma verdadeira educadora.

Aos professores que participaram da banca do exame de qualificação, **Regina Marteleto** e **Marco Aurélio Cepik**, examinadores atentos, respeitosos e generosos. Em especial referência ao Prof. Cepik, que me ajudou na decisão sobre os caminhos possíveis para o trabalho.

A generosidade também é uma qualidade que pode ser atribuída ao professor **Carlos Aurélio Pimenta de Faria**, que sugeriu bibliografia sobre políticas públicas e perspicazmente problematizou e ofereceu alternativa.

Aos professores e colegas do curso que proporcionaram uma boa convivência no processo de conhecer.

Ao corpo técnico da Escola, em especial atenção a **Goreth** e a **Viviany**, que sempre estiveram à disposição de forma muito prestativa.

À **Prefeitura Municipal de Belo Horizonte** que viabilizou alternativas para que eu continuasse a trabalhar e estudar, mesmo no período de estágio probatório.

À banca examinadora desta dissertação que contribuiu com a análise atenta do tema governança informacional e suscitou novos questionamentos.

*“A felicidade está muito estritamente ligada à pretensão: a pessoal, e a pretensão coletiva quando se refere a uma sociedade em uma época determinada. Mas a pretensão ou o projeto vital não é fácil de descobrir; é uma realidade elusiva, encoberta pelas interpretações...”*

Julián Marías – A Felicidade Humana

## RESUMO

Governança informacional é uma formulação em desenvolvimento e está relacionada ao exercício pleno da cidadania e da democratização das instituições estatais. Sua fundamentação se sustenta nos conceitos de *accountability*, governança, transparência e uso social da informação, compreendendo informação como fenômeno social e comunicacional. Suas condicionantes compõem a noção de transparência e são: a articulação do Estado com a sociedade civil e entre a comunicação e informação e a convergência de fluxos de informação e recursos tecnológicos. O princípio da governança informacional é o reconhecimento do direito de acesso à informação pública e governamental por parte do cidadão. Por tratar-se de direito, é inevitável dimensionar a atuação do Estado diante da garantia desse direito e, conseqüentemente, da instrumentação da governança informacional, compreendendo que os instrumentos são pertencentes às políticas de informação. O objetivo desta dissertação é consubstanciar os fundamentos da governança informacional, possibilitando o desenvolvimento, *a posteriori*, de uma pesquisa empírica de identificação e avaliação da governança informacional. Conclui-se que a política de informação voltada para a instrumentação da governança informacional deve-se constituir como política pública. O Estado cumpre um papel significativo, como regulador e provedor de recursos que viabilizam o acesso à informação pública e governamental. Mas a ação do Estado deve estar sob controle da sociedade civil, visando limitar o uso da política de informação para a instrumentalização do poder do próprio Estado e direcionado-a para o empoderamento da sociedade civil.

## SUMMARY

Informational governance is a developing formulation and is related to the full exercise of citizenship and the democratization of the public institutions. Its foundation is supported by the accountability concepts, governance, transparency and the use of the information, comprehending information as a social and instrumentation phenomenon. Its conditions make up the notion of transparency and are: the State articulation with the civil society and between the communication and the information, the convergence of information flux and technological resources. The principle of the informational governance is the acknowledge of the right to access public and government information by the citizen. Being a right, it's inevitable to define the State performance facing the guarantee of this right and consequently the instrumentation of the informational governance, comprehending that its instruments belong to the informational policies. The objective of this dissertation is to amplify the foundations of informational governance, possibilitating the *a posteriori* (later) development of an empiric identification research and evaluation of the informational governance. It's concluded that the information policy related to the instrumentation of the informational governance should be constituted as public policy. The State exerts a significant role, as a regulator and provider of resources, which makes easier the viability to the access to government and public information. But the State role must be under the civil society control, aiming to limit the use of the informational policy to the instrumentation of the State's power itself, and directing it to the empowerment of the civil society.



**LISTA DE SIGLAS**

ANT	Action Network Theory
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FMI	Fundo Monetário Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
PES	Planejamento Estratégico e Situacional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PSO	Public Service Orientation
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIGA	Sistema Integrado de Gestão de Arquivos
TIC	Tecnologia da Informação e da Comunicação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> -----	p.12
<b>2 REFORMA DO ESTADO E SUPERACÃO DO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA</b> -----	p.20
<b>2.1 Contexto histórico da atual crise do Estado</b> -----	p.20
2.1.1 Dimensão econômica -----	p.21
2.1.2 Dimensão política e o papel do Estado -----	p.26
2.1.3 Dimensão social e suas conseqüências -----	p.28
<b>2.2 Desafios da Reforma do Estado e a crise do modelo burocrático de administração pública</b> -----	p.30
<b>2.3 Administração pública gerencial</b> -----	p.32
<b>3 GOVERNANÇA, ACCOUNTABILITY E O USO SOCIAL DA INFORMAÇÃO</b> -----	p.36
<b>3.1 Governança</b> -----	p.36
<b>3.2 Accountability</b> -----	p.40
3.2.1 Dimensão política e vertical da <i>accountability</i> -----	p.44
3.2.2 Dimensão social e horizontal da <i>accountability</i> -----	p.45
<b>3.3 As bases teóricas da ciência da informação para a concepção de uso social da informação</b> -----	p.48
<b>4 GOVERNANÇA INFORMACIONAL</b> -----	p.61
<b>4.1 Conceituação da Governança Informacional</b> -----	p.62
<b>4.2 Conceitos de Informação</b> -----	p.63
4.2.1 Informação como recurso -----	p.66
4.2.2 Informação como mercadoria -----	p.67
4.2.3 Informação como percepção do padrão -----	p.68
4.2.4 Informação como uma força constitutiva da sociedade -----	p.69
<b>4.3 Regime de informação</b> -----	p.71
<b>4.4 Transparência</b> -----	p.74
<b>4.5 Articulação do Estado com a sociedade civil</b> -----	p.77
4.5.1 Igualdade informacional -----	p.82
4.5.2 Equidade informacional -----	p.83
4.5.3 Cidadania Informacional -----	p.85
<b>4.6 Convergência</b> -----	p.90
<b>5 POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO</b> -----	p.92
<b>5.1 Conceituação</b> -----	p.92
<b>5.2 Abordagens de análise das políticas de informação</b> -----	p.95
5.2.1 Abordagem integrativa -----	p.95
5.2.2 Abordagem legalista -----	p.96
5.2.3 Abordagem dos atores em rede -----	p.97

<b>6 POLÍTICA PÚBLICA DE INFORMAÇÃO VOLTADA PARA GOVERNANÇA INFORMACIONAL -----</b>	<b>p.101</b>
<b>6.1 Conceituação de políticas públicas -----</b>	<b>p.102</b>
<b>6.2 Informação como bem público -----</b>	<b>p.107</b>
<b>6.3 Política pública de informação -----</b>	<b>p.109</b>
<b>6.4 Proposta de estruturação das políticas públicas de informação -----</b>	<b>p.114</b>
<b>6.5 Política pública de acesso à informação pública e governamental -----</b>	<b>p.117</b>
6.5.1 Objetivo geral -----	p.121
6.5.2 Princípios e diretrizes -----	p.122
6.5.3 Normativas-----	p.123
6.5.4 Ações: programas, projetos e serviços -----	p.127
6.5.4.1 Programa de Governo Eletrônico-----	p.129
6.5.4.2 Programa de gestão integrada de unidades de informação-----	p.134
6.5.4.3 Programa de ouvidoria pública-----	p.142
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS -----</b>	<b>p.145</b>
<b>8 REFERÊNCIAS -----</b>	<b>p.150</b>

## 1 INTRODUÇÃO

*“As ciências sociais têm o dom da eterna juventude”*  
Max Weber

Após o fim da Era de Ouro<sup>1</sup> e do pleno emprego o mundo atravessa uma crise de proporção mundial que abrange as dimensões econômica, política e social. A dimensão econômica da crise é caracterizada pela reestruturação do modelo produtivo, com a adoção de novas tecnologias - principalmente de comunicação e informação -, com a globalização dos mercados, com a redução drástica do emprego e tem como principal consequência a crise fiscal dos Estados. A dimensão política da crise é abordada na literatura considerando-se dois eixos: o primeiro enfoca as novas bases do contrato social e o segundo o papel interventor do Estado na economia. A dimensão social da crise é caracterizada pelo aumento da população excluída do mercado e, conseqüentemente, demandante de políticas de proteção social, ao mesmo tempo em que o modelo de Estado *Welfare State* é colocado em xeque pela crise fiscal.

A atual crise do Estado é oriunda desse fenômeno histórico e social que traz em seu bojo contradições a serem superadas. A primeira questão é a consolidação da democracia como modelo político hegemônico. Hoje é inquestionável a importância dos processos políticos democráticos para a consolidação da cidadania. Democracia e cidadania tornaram-se um binômio inseparável, que tem como tônica a igualdade. A igualdade de direitos, de acesso a bens e de condições passa ser apregoada pelos poderes do Estado e reivindicados pela sociedade civil organizada.

---

<sup>1</sup> Hobsbawm (1995) denomina como Era do Ouro o período pós-guerra (segunda) onde a economia mundial atravessou ciclo econômico virtuoso e de pleno emprego. O fim dessa Era foi atribuído às duas crises do petróleo na década de 1970 (1973 e 1979).

O Estado é pressionado a assumir o papel de promotor da equidade dos direitos e acessos da população. A equidade necessita do fortalecimento institucional do Estado e de respostas eficazes às demandas da população. Para melhor responder às necessidades da população e diante do constrangimento da crise fiscal, foi colocado em pauta o debate sobre a crise do Estado e a reforma administrativa. Esse debate, que também é compreendido como reforma do aparelho do Estado ou ainda como modernização do Estado baseia-se, substancialmente, na superação do modelo burocrático de administração pública e na incorporação das dimensões de governabilidade e de governança.

A crise do modelo burocrático de administração pública evidencia com maior fulgência a crise do Estado, - em consequência da crise econômica -, através das demandas geradas pela população e não atendidas de forma satisfatória. Diante da crise, o aparato do Estado deveria primar pela eficiência, eficácia e efetividade das ações, avaliando os processos e resultados de modo a possibilitar o reordenamento das mesmas de forma tempestiva. Essa necessidade de reordenamento do aparato do Estado para melhor colimar seus objetivos é a principal sustentação do conceito de governança. Governança e governabilidade são faces opostas da mesma moeda. A governabilidade refere-se à legitimidade do Estado e a governança à sua capacidade de gestão (BRESSER PEREIRA e SPINK, 1998).

No Brasil, a crise do Estado, a crise de governabilidade e a crise de governança são indissociáveis e estão relacionadas à consolidação da democracia, segundo Diniz (1996). A autora define que a crise institucional decorrente do acirramento da defasagem Estado-sociedade, ao lado da ineficácia do poder público na gestão dos problemas mais prementes, impõe uma nova forma de caracterizar a crise de governabilidade. Ainda segundo a autora, a ingovernabilidade do país pode ser originária da liberação das demandas reprimidas pelos vinte anos do regime autoritário e da exacerbação das perspectivas por políticas públicas mais

efetivas, conjugadas com a falência executiva do Estado. Nesse contexto, a concepção de governabilidade está diretamente relacionada ao conceito de governança.

Governança diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se, também, ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses (DINIZ, 1996, p. 12-13). A operacionalização do conceito de governança institui um novo *modus operandi* do Estado, voltado para os resultados e para os efeitos da sua ação, assim como para a democratização do processo de formulação da agenda, propostas, implementação, monitoramento e avaliação. Essa forma de gestão é condicionada à ampliação e à porosidade da relação entre o Estado e a sociedade civil.

A expansão dos meios de interlocução entre o Estado e a sociedade relaciona-se com dois conceitos axiais e inter-dependentes: o primeiro é o de esfera pública paraestatal (COSTA, 2002) ou espaço público de encontro do Estado e da sociedade civil (DAGNINO, E, 2002); o segundo refere-se à capacidade do Estado em instituir uma política e gestão da informação voltada para a ampliação da porosidade e dos limites dessa esfera pública paraestatal, ou seja, instituir a governança informacional, o mais amplamente possível.

A expressão governança informacional foi cunhada por González de Gómez (2002a), tendo como base os conceitos de governança, *accountability* e transparência. Segundo a autora, o conceito de governança informacional surge para ocupar a lacuna proveniente do modo de relação esperado entre a ordem política e o corpo social, cujas variações giram em torno da atualização do modelo moderno da “constituição comunicacional: sumariamente, a comunicação e a informação ‘públicas’ serão a condição de um modo de formação do público, que, por sua vez, é condição ideal e efetiva de existência

do político” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002a, p.36). Apresenta como condicionantes da governança informacional as noções de transparência, convergência e articulação das relações de informação-comunicação entre o Estado e a sociedade civil. O princípio do conceito de governança informacional é o reconhecimento do direito e do acesso à informação pública e governamental pelo cidadão e, conseqüentemente, a radicalização e consolidação da democracia.

Entretanto, por se tratar de um conceito recente, algumas questões surgem: qual o papel do Estado na constituição de uma política de informação? A política pública de informação é a mais adequada para atender aos princípios da governança informacional? Quais instrumentos ou práticas informacionais permitem operacionalizar a governança informacional? O que consistiria uma base teórica para a investigação empírica da governança informacional? Quais seriam os parâmetros de avaliação da governança informacional?

Para responder a estas questões, a presente pesquisa tem o objetivo de analisar o tema governança informacional, visando descrevê-lo e consubstanciá-lo teoricamente, identificando suas relações com os construtos da ciência da informação, comunicação, ciência política, sociologia e administração pública. Para realizá-la, optou-se pela abordagem metodológica dialética que, segundo Lakatos e Marconi (1983, p. 106), permite investigar os “fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade”. Esse método mostrou-se adequado por tratar-se de uma investigação interdisciplinar que estudou o fenômeno informacional a partir de suas relações: informação-comunicação, Estado e sociedade civil, reforma do Estado e política pública de informação, uso social da informação e exercício da cidadania.

A justificativa da escolha do método dialético reside no fato de que esse método permite aprofundar o estudo das relações existentes no objeto pesquisado. Ou seja, é possível pesquisar as relações existentes entre os elementos do fenômeno informacional, seus

processos e suas conseqüências, no contexto de sua dinamicidade de natureza interdisciplinar e de sua prática inserida na realidade social, cultural, econômica e política.

Como método de procedimento optou-se pelo estudo exploratório de caráter teórico, que tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, com vistas na formulação de problemas mais precisos. Possibilita também uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. “Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis” (GIL, 1994, p.44-45).

Inicialmente foi proposta a realização de um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, com o objetivo de investigar o grau da governança informacional existente. Mas por ser esse um conceito novo, em formulação, foram identificadas lacunas teóricas ao se tentar propor a investigação e estabelecer parâmetros de avaliação. A constatação de que o referencial teórico existente não dava o aporte necessário para uma investigação avaliativa em profundidade, como é requisitado no estudo de caso, impediu a realização de uma pesquisa empírica sobre o tema.

Diante desse constrangimento, optou-se pela abordagem do tema de forma exploratória e teórica, apresentando como produto final uma formulação mais densa sobre o problema, o que permite sua investigação posterior através de escolhas mais precisas sobre os procedimentos.

O constrangimento provocado pela pouca fundamentação teórica no campo da informação foi constatado em pesquisa realizada por Oliveira (1998). A autora investigou as pesquisas realizadas no campo da ciência da informação com financiamento do CNPq e confirmou que a ciência da informação padece da falta de fundamentação teórica que permite delimitar de forma consistente seu objeto de estudo. As explicações para essa constatação têm dois eixos: o primeiro é a natureza inter e transdisciplinar da ciência da informação; o segundo



é a prática exercida pelos profissionais do campo, principalmente pelo bibliotecário, que tem apelo pragmático em relação à ciência da informação e provoca um hiato com a sua teorização. Brookes (1980)<sup>2</sup> citado por Oliveira sentencia: a ciência da informação não tem fundamentação teórica, ela flutua no ostracismo filosófico. E acrescenta:

A ciência da informação é um campo de conhecimentos que não tem ainda fronteiras muito definidas. A área tem sido orientada para o desenvolvimento e melhoramento de técnicas, com o objetivo de organizar e recuperar informações e traz, desde a sua origem, alguma preocupação com a formação do seu campo teórico. A biblioteconomia ficou imersa em práticas desde as suas origens e não chegou a desenvolver teorias. Assim, a ciência da informação vista como um todo tem demonstrado pouco empenho com a construção de conhecimentos por meio da investigação científica. (OLIVEIRA, 1998, p. 67)

Nos resultados de sua pesquisa a autora constata que o tipo de pesquisa que marcadamente predominou no universo estudado<sup>3</sup> foi a pesquisa empírica. “O total de pesquisas empíricas atingiu o percentual de 98%. A *pesquisa conceitual* ou *teórica* é quase inexistente, representando apenas 1% do conjunto analisado”, (OLIVEIRA, 1998, p. 126). Essa tendência empirista do campo também é verificada em outros países, retratando assim, um movimento inerente à natureza e à *práxis* da ciência da informação.

A qualidade da pesquisa empírica também é indicada como algo que necessita ser revisto. Para Oliveira há um consenso de que as fragilidades teóricas e metodológicas são impedimentos ao desenvolvimento da pesquisa; esse problema remete à questão da interdisciplinaridade. A fundamentação teórica interdisciplinar requer uma maior habilidade do pesquisador para transitar por várias disciplinas, conseguindo refletir e elaborar sobre seu

---

<sup>2</sup> BROOKES, Bertran C. The foundations of information science: part I. Philosophical aspects. *Journal of Information Science*, v.2, p. 125-133, 1980.

<sup>3</sup> O universo da pesquisa foi caracterizado como: 41 pesquisas realizadas no campo da ciência da informação e da biblioteconomia, que produziram 94 relatórios e envolveram 46 doutores da área no período de 1984 a 1993, no Brasil.

corpo teórico, e na aplicação dos instrumentos visando estabelecer conexões e produzir um conhecimento amalgamador de vários elementos constitutivos do objeto pesquisado.

Na história de constituição do campo da ciência da informação o debate sobre a questão de a interdisciplinaridade ser o melhor caminho para a construção desse campo sempre esteve em pauta. Para Oliveira (1998, p. 182), no entanto, não cabe mais a discussão sobre dever ser ou não interdisciplinar: “Ambos os caminhos podem ser tentados desde que isto seja feito de forma compromissada com a construção e desenvolvimento do campo de pesquisa da ciência da informação”.

Conclui-se, então, que a pesquisa teórica, baseada na revisão bibliográfica, é tão relevante para a construção do campo da ciência da informação quanto a pesquisa empírica voltada para a solução de problemas ou estudos de casos. E que o ponto mais importante, em ambas, é a delimitação do objeto de pesquisa na ciência da informação e sua contribuição para a construção efetiva desse campo, considerando sua natureza interdisciplinar ou não.

Os argumentos apresentados reforçam a escolha da estratégia de realização da pesquisa desenvolvida. Trata-se de uma investigação teórica que utilizou fontes secundárias de informação, como a pesquisa de bibliografias e de documentos. Esse procedimento de coleta de dados é denominado de documentação indireta, conforme Lakatos e Marconi (1983).

O resultado desta pesquisa é um aprofundamento teórico sobre a governança informacional. Para tal, reflete sobre o papel do Estado em relação à constituição da política de informação bem como sobre a atuação da sociedade civil, apontando, ao final, as bases necessárias para a efetivação de uma governança informacional e os elementos para sua avaliação.

Esta dissertação tem sete capítulos:

O capítulo 1 é esta introdução, que delimita o problema e o objeto pesquisado e descreve a metodologia utilizada.

O capítulo 2 apresenta o contexto histórico e social da reforma do Estado e de seu aparato. São apresentadas abordagens teóricas e prepositivas da superação do modelo burocrático da administração pública. Essa ambientação permite compreender como e onde se dá a inserção do tema governança informacional.

O capítulo 3 fundamenta as bases teóricas da governança informacional, quais sejam: governança, *accountability* e uso da informação. Essa fundamentação coteja os princípios da reforma do aparato do Estado e do modelo de administração pública com os princípios da governança informacional.

O capítulo 4 aborda a definição de governança informacional e suas relações com os conceitos de informação e regime de informação, assim como apresenta suas condicionantes: transparência, articulação do Estado com a sociedade civil e convergência.

O capítulo 5 discute a política de informação como meio de concretizar a constituição da governança informacional. Visa compreender os conceitos de políticas de informação e abordagens de seu estudo.

O capítulo 6 desenvolve a concepção de política pública de informação e propõe uma formatação de política pública de acesso à informação pública e governamental, considerando sua implementação através de três grandes programas: governo eletrônico, gestão integrada de unidades de informação e ouvidoria pública.

O capítulo 7 conclui a pesquisa, relacionando as argumentações apresentadas nos capítulos anteriores com as questões que estabeleceram o problema da pesquisa.

## **2 REFORMA DO ESTADO E SUPERACÃO DO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA**

### **2.1 - Contexto histórico da atual crise do Estado**

A atual crise do Estado é desencadeada pela crise econômica do capitalismo, provocada pelas duas crises do petróleo na década de 70 do século passado<sup>4</sup>. As décadas de 80 e 90 foram marcadas pelas repercussões da crise econômica no remodelamento do sistema produtivo, na macro mudança institucional iniciada dentro do Estado e nas suas relações, na alteração da ordem mundial com o fim do socialismo real e na alteração das relações sociais, culturais e internacionais com o fenômeno da globalização.

Nos anos 1980, a crise do Estado se manifestou claramente através da sua face fiscal, da face do modo de intervenção do Estado, da face da forma burocrática pela qual o Estado é administrado e da face política (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 7). Essas diversas faces da crise ou dimensões interagem de forma inter-dependente, podendo ser identificadas como causas ou conseqüências da crise.

Apesar do debate sobre a reforma do Estado estar em torno da crise do Estado, Azevedo define a reforma do Estado como a transformação do Estado, que pode ser entendida como um processo permanente que engloba dimensões políticas, econômicas, institucionais, jurídicas e, inclusive, culturais (1999, p.113). O processo de reformar o Estado está relacionado ao tipo de oferta do bem público e à amplitude da definição dos bens públicos. É a delimitação dessas variáveis, segundo o autor, que permite conceber três tipos de Estado:

---

<sup>4</sup> “A história dos vinte anos após 1973 é a de um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e a crise”, segundo Hobsbawm (1995, p. 393). O autor demarca o fim da Era do Ouro, caracterizada pelo crescimento econômico acelerado iniciado após a II Guerra Mundial, nas duas crises agudas do petróleo em 1973 e 78. Esses episódios provocaram o desencadeamento de pelo menos duas décadas de uma profunda crise econômica, que deixou suas marcas mais profundas na década de 80.

Estado mínimo<sup>5</sup>, Estado neoliberal<sup>6</sup> e *Welfare State*<sup>7</sup>. Assim, a tensão existente entre os interesses públicos e os interesses privados pode ser compreendida como a força motriz desse permanente processo de transformação.

Mesmo sendo compreendido como um processo permanente e dinâmico é interessante estabelecer dimensões desse processo que permitam, didaticamente, analisar a reforma do Estado. Propõem-se as seguintes dimensões de análise: econômica, política e social.

A dimensão econômica é caracterizada pela reestruturação do modelo produtivo, com a adoção de novas tecnologias - principalmente de comunicação e informação -, com a globalização dos mercados, com a redução drástica do emprego e tem como principal consequência a crise fiscal dos Estados.

A dimensão política da crise está relacionada à abrangência do Estado.

A dimensão social é caracterizada pelo aumento da população excluída do mercado, que passa a demandar políticas de proteção social, ao mesmo tempo em que a crise fiscal coloca em questão o modelo de Estado *Welfare State*.

### **2.1.1 Dimensão econômica**

A crise econômica<sup>8</sup> passa pela globalização dos mercados, que é compreendida como fenômeno do período histórico atual, marcado pela ampliação das trocas econômicas e

---

<sup>5</sup> Chama-se Estado mínimo, ou o velho Estado do *laissez-faire*, *aquele* “voltado exclusivamente para a proteção contra os inimigos externos e a manutenção da ordem interna” (AZEVEDO, 1999, p. 114).

<sup>6</sup> Estado neoliberal seria aquele que, “... além da defesa externa e da ordem interna, inclui alguns bens e serviços de consumo coletivo na sua agenda, não se encarregando, entretanto, da produção direta de grande parte destes últimos” (AZEVEDO, 1999, p. 114).

<sup>7</sup> O estado de bem-estar seria “... caracterizado pela definição ampliada de bem público e pela produção direta de grande parte desses bens...” (AZEVEDO, 1999, p. 114).

<sup>8</sup> Iniciada com as crises do petróleo nos anos 1970.

culturais entre os habitantes da terra em uma fase de extravasamento da ordem capitalista. Decorre de dois fatores: a revolução tecnológica e a liberalização financeira dos mercados de capitais. A globalização traz tanto uma maior homogeneização do consumo e da produção de bens de baixa e média tecnologia quanto uma individualização e diversificação de produtos “nobres” relacionados ao lazer e ao bem-estar individual, conforme Azevedo (1999, p. 120).

Azevedo (1999, p. 120-121) analisa esse fenômeno considerando os seguintes aspectos, apontados como promotores e conseqüências da globalização:

- a) a mudança tecnológica acelerada, baseada principalmente na aplicação da informática nos processos produtivos;
- b) a comunicação via satélite e a redução dos custos de transmissão de informações culturais por meios eletrônicos;
- c) o barateamento e o aumento substancial na oferta de transporte internacional;
- d) a expansão do sistema capitalista nos diversos continentes, facilitado pela derrocada do chamado socialismo real;
- e) a desregulamentação dos mercados financeiros nacionais nos países ricos e seu crescimento para uma competição internacionalizada resultando em acesso mais fácil aos financiamentos internacionais.

A revolução tecnológica, principalmente no desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, provoca uma fusão na leitura dos fenômenos da globalização e da sociedade da informação. A dificuldade de compreensão da sociedade da informação está relacionada à contemporaneidade do fenômeno também identificada por Nehmy (2001), que afirma que não existe na literatura um consenso sobre os conceitos empregados. Tal afirmação baseia-se no exame de várias metáforas utilizadas para expressar e significar a

mutação social percebida. O uso de metáforas tão díspares indica a imprecisão teórica sobre o fenômeno (NEHMY, 2001, p.30). As metáforas recorrentes na literatura e citadas por ela são sociedade pós-industrial (BELL, 1978)<sup>9</sup>, terceira onda (TOFFLER, 1980)<sup>10</sup>, sociedade informática (SHAFF, 1986<sup>11</sup>; NORA e MINK, 1980<sup>12</sup>), sociedade pós-capitalista ou do conhecimento (DRUCKER, 1994)<sup>13</sup>, sociedade da pós-informação ou digital (NEGROPONTE, 1995)<sup>14</sup>, sociedade informacional (CASTELLS, 1999)<sup>15</sup>. A imprecisão em relação ao fenômeno é explicada por vários autores por tratar-se de acontecimento recente, presente, sem história, com caráter de novidade e de movimento (NEHMY, 2001, p.30). Agrega-se a essa avaliação a constatação de que as teorias existentes não seriam apropriadas para dar conta da novidade, deixando uma lacuna a ser preenchida devido à elaboração pouco precisa dos autores citados acima.

Mesmo diante da imprecisão conceitual é possível delinear alguns significados para globalização e sociedade da informação: trata-se de um único fenômeno de mudança, pautado na reestruturação do capitalismo e nas novas relações sociais propiciadas pelas tecnologias da informação e comunicação:

Não há distinção clara entre os dois aspectos mais proclamados da ‘virada’ social. Informatização e globalização, os aspectos mais visíveis do presente histórico, aparecem por vezes misturados ou transfigurados em outras noções, por exemplo, a idéia de ‘sociedade em rede de CASTELLS (1999). (NEHMY, 2001, p.32)

---

<sup>9</sup> BELL, D. *O advento da sociedade industrial: uma tentativa de previsão social*. São Paulo: Cultrix, 1978.

<sup>10</sup> TOFFLER, A. *A terceira onda: morte do industrialismo e o nascimento de uma nova civilização*. Rio de Janeiro: Record, 1980.

<sup>11</sup> SHAFF, A. *A sociedade informática: as conseqüências sociais da segunda revolução industrial*. São Paulo: UNESP/Brasiliense, 1986.

<sup>12</sup> NORA, S.; MINK, A. *A informatização da sociedade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1980.

<sup>13</sup> DRUCKER, P. F. *Sociedade pós-capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1994.

<sup>14</sup> NEGROPONTE, N. *A vida digital*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

<sup>15</sup> CASTELLS, M. A sociedade em rede. In: \_\_\_\_\_. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

Para Hobsbawm (1999), Santos (2000), Diniz (2000) e Nehmy (2001), o fenômeno da globalização é indubitavelmente um fenômeno econômico, fundado na integração dos mercados e viabilizado pela tecnologia da informação e da comunicação - TIC. A dimensão social desse fenômeno pode estar em variados estágios - no encerramento de uma etapa histórica, num período de transição ou de emergência de um novo sistema social, ou numa revolução tecnológica - , podendo então ser denominada de sociedade da informação ao considerar a revolução tecnológica da informação e da comunicação, de acordo com Nehmy (2001).

Na dimensão econômica da globalização, além da integração de mercados, observam-se mudanças na organização dos processos de trabalho. Para Cocco (1999), o trabalho tem uma nova centralidade na era denominada pós-fordista, que equívale à contemporaneidade da globalização, era do conhecimento, sociedade da informação etc. Emerge um novo tipo de trabalho, “fruto da recomposição do trabalho intelectual e manual e, ao mesmo tempo, da superação desses dois termos” (COCCO, 1999, p.273).

O processo integrado de concepção-inovação-criação-produção-consumo amplamente socializado torna-se o paradigma dos modelos gerenciais da produção. Esses modelos visam gerir o trabalho imaterial, composto de seu caráter relacional, comunicativo e cooperativo (COCCO, 1999, p. 273). A dimensão mundo do trabalho pós-fordista é traduzida na ênfase da comunicação, ou “a produtividade baseia-se nas capacidades de modulação lingüístico-comunicativa da cooperação dentro e fora da fábrica” (COCCO, 1999, p.274). A eficaz capacidade de comunicação provoca reformulação do conceito de território e nacionalidade do produto, baseado nos processos sociais de difusão territorial, de novas formas de empresariado e de descentralização da produção.

Este modelo de produção descentralizado ou pós-fordista também tem como consequência a proliferação do trabalho informal, a domicílio, teletrabalho, em condições



precárias, provocando assim o ressurgimento de conflitos aparentemente superados no século XX, tais como condição indigna de trabalho e descumprimento dos direitos trabalhistas legitimamente instituídos. Esses conflitos são de difícil intermediação, pelo fato de os trabalhadores não mais se articularem em torno da fábrica, enquanto facilitadora da ação cooperativa. Agora a articulação requer redes sociais complexas e generalizadas, considerando a sociedade como um todo. Nesse aspecto pode-se afirmar que o trabalho no paradigma fordista ou a inserção na relação produtiva é que legitimava e propiciava a cidadania; ao contrário, no paradigma pós-fordista, é a cidadania que determina a inserção produtiva (COCCO, 1999). Essa alteração radical do lugar da cidadania em relação ao trabalho aumenta a interface da organização dos processos de trabalho e sua inter-relação com o mercado e o papel do Estado enquanto regulador e provedor de bens e serviços que se relacionam com o exercício da cidadania.

Além disso, mesmo enquanto fenômeno econômico não se trata de um fenômeno homogêneo, principalmente porque a condição econômica de integração de um país ou de blocos de países no mercado mundial é viabilizada pelas condições políticas, e certamente não existe o fenômeno da globalização na conformação política dos Estados. É resguardada a singularidade da dimensão política no fenômeno globalização e sociedade da informação. Hobsbawm afirma:

...a globalização não é um processo universal que atua da mesma forma em todos os campos da atividade humana. Ainda que possa dizer que há uma tendência histórica natural para a globalização nas áreas da tecnologia, comunicações e economia, isto certamente não vale para política. (HOBSBAWN, 1999, p. 70)

Ao contrário do que é apregoado pelo discurso neoliberal, diante desse cenário o Estado nacional deve fortalecer suas instituições e sua atuação política. Para tal deve ampliar a esfera pública e fortalecer progressivamente o poder de regulação do Estado, como ocorreu

ao longo do século XX, para contra-arrestar os efeitos perversos do “mercado livre”, conforme Pretella <sup>16</sup> (citado por Azevedo, 1999, p. 124).

### **2.1.2 Dimensão política e o papel do Estado**

A reestruturação do sistema econômico através da globalização dos mercados e da sua liberalização total impôs um discurso da minimização do Estado, numa tentativa de desqualificar as teorias defensoras do equilíbrio entre mercado e política. Segundo Abranches (1992), existe uma determinação recíproca entre política e economia (mercado) e o Estado é uma das interfaces nesse processo. O Estado equilibra a dimensão política e econômica através de sua responsabilidade social, baseada nas seguintes condições (ABRANCHES, 1992, p. 120):

- a) macrofunções de proteção daqueles em pior situação no mercado e de garantia do interesse coletivo;
- b) criação de condições que maximizem as potencialidades do mercado, o estabelecimento de apropriado equilíbrio entre crescimento e redistribuição, acumulação e equidade.

Em uma economia de mercado somente o Estado pode garantir a provisão de bens econômicos indispensáveis de uso individual e de bens de uso coletivo, que não possam ser adequadamente fornecidos pelo sistema produtivo privado (ABRANCHES, 1992). Essa leitura do papel do Estado é oriunda da corrente neomarxista que identifica a crise do Estado na mudança do modelo de produção capitalista – regime fordista de acumulação para o modelo de produção flexível. Acredita-se que o modelo flexível afetaria a governabilidade ao modificar substancialmente o peso de atores sociais clássicos, como sindicatos tradicionais e o próprio Estado nacional, que teriam suas margens de manobra consideravelmente

---

<sup>16</sup> PRETELLA, Ricardo. Litanies de sainte compétitivité. *Le Monde Diplomatique*, Paris, n.479, fév. 1994.

diminuídas com o processo concomitante de globalização e de fragmentação da economia (ABRANCHES, 1992, p.119). Essa visão é contraposta pela corrente neoliberal que identifica a crise do Estado na crise do *Welfare State*, que gera demanda, satura a agenda governamental e tem crescimento geométrico dos gastos sociais. Além disso, a forte presença do Estado no setor produtivo – empresas estatais, monopólios, organizações para-estatais – geraria déficits crônicos e comprometeria o equilíbrio fiscal.

O diagnóstico da crise do Estado é orientador das ações propostas para sua superação. Nesse sentido, a abordagem neomarxista sugere que a dimensão política do Estado seja recuperada diante das contradições provocadas pela reestruturação do sistema produtivo e dos mercados – globalização -; com isso, a superação da crise econômica está relacionada com a superação da crise do Estado. Corroborando esse princípio, Santos (2000) e Diniz (2000) sustentam que a globalização atual é viabilizada pelas ações políticas. Criticam a corrente neoliberal que se pauta na tecnocracia - separando o fenômeno econômico do político, sugerindo a independência entre eles - e rebaixando a importância das ações políticas em relação à globalização. Santos afirma:

Todavia, para entender o processo que conduziu à globalização atual, é necessário levar em conta dois elementos fundamentais: o estado das técnicas e o estado da política. Há, frequentemente, tendência a separar uma coisa da outra. Daí nascem as muitas interpretações da história a partir das técnicas ou da política, exclusivamente. Na verdade, nunca houve, na história humana, separação entre as duas coisas. A história fornece o quadro material e a política molda as condições que permitem a ação. (SANTOS, 2000, p. 142)

A importância das ações políticas relacionadas à globalização é também apontada por Diniz (2000) no debate sobre a reforma do Estado, ou a crise do Estado-nação. Para ela, o processo de globalização assume, às vezes, uma análise reducionista centrada, principalmente, na defesa do Estado mínimo. Critica tal abordagem apresentando os seguintes argumentos:

Em vez do Estado mínimo, a globalização requer a revitalização das estruturas estatais, de forma a maximizar sua eficiência na execução das reformas necessárias e na gestão do processo de inserção externa. Requer ainda uma ruptura com o estilo tecnocrático de governo, responsável pelo agravamento do hiato Estado em relação à sociedade e à representação dos interesses. (DINIZ, 2000, p.28)

A autora sustenta seu argumento na observação que faz das nações que tiveram maior êxito econômico ao longo dos últimos 30 anos. Ela constata que esse êxito está relacionado a uma alta institucionalidade estatal que tem como consequência maior condição para estabelecer vantagens competitivas na economia globalizada como, por exemplo, o protecionismo do mercado interno.

### **2.1.3 Dimensão social e suas consequências**

A crise social resultante das crises econômica e política tem números alarmantes, principalmente, se comparados com as décadas de 1950 e 1960. As consequências podem ser apontadas em todo planeta:

Em qualquer noite de 1993 em Nova York, 23 mil homens e mulheres dormiram na rua ou em abrigos públicos, uma pequena parte, 3% da população da cidade que não tinha tido, num ou noutro momento dos últimos cinco anos, um teto sobre a cabeça (New York Times, 16/11/1993). No Reino Unido (1989), 400 mil pessoas foram oficialmente classificadas como 'sem teto' (Human Development, 1992, p.31). Quem, na década de 1950, ou mesmo no início da de 1970, teria esperado isso? (HOBBSAWN, 1995, p. 396)

A principal consequência e causa dessa crise é a desigualdade social. O hiato entre os extremos da pobreza e a riqueza aumentou e Hobsbawm cita a realidade brasileira<sup>17</sup> como campeã mundial da desigualdade social. Apesar da difusão da crise social, suas consequências

---

<sup>17</sup> “Nesse monumento de injustiça social, os 20% mais pobres da população dividiam entre si 2,5% da renda total da nação, enquanto os 20% mais ricos ficavam com quase dois terço dessa renda” (HOBBSAWM, 1995, p. 397).

são percebidas e tratadas de forma distinta entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento e sub-desenvolvidos. As economias de mercado desenvolvidas enfrentaram a crise econômica sem promover o desmonte das instituições estatais responsáveis pela segurança social. Ou, até pelo contrário, “em 1972, treze desses Estados gastaram uma média de 48% das despesas de seu governo central com habitação, seguridade social, bem-estar social e saúde. Em 1990, gastaram uma média de 51%” (HOBSBAWM, 1995, p. 397).

Nos países em desenvolvimento e sub-desenvolvidos a crise social não foi enfrentada através do fortalecimento das instituições estatais; muito pelo contrário, a receita apregoada e aviada era a da modernização neoliberal. A realidade, principalmente, da América Latina, era de países com regimes autoritários ou com democracias frágeis e com baixo grau de institucionalidade da seguridade social. A fragilidade da democracia é a principal condicionante do sucesso das metas neoliberais, porque suas conseqüências são impopulares, e a impopularidade em democracias não consolidadas não resulta, necessariamente, em perda de mandato ou não reeleição<sup>18</sup>.

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

---

<sup>18</sup> Nos casos norte americano e inglês, as metas neoliberais foram derrotadas nas eleições com a não reeleição de Ronald Reagan e Margareth Thatcher. Hobsbawm apresenta a derrocada do neoliberalismo no início da década de 1990, mas na América Latina esse modelo é ainda uma referência quase que absoluta.

## **2.2 Desafios da Reforma do Estado e a crise do modelo burocrático de administração pública**

A superação da crise do Estado e a condução de sua reforma passam, segundo os neomarxistas<sup>19</sup>, pela recomposição do equilíbrio entre a ação pública e a operação eficiente do mercado, além de passar pela capacidade do sistema político de responder satisfatoriamente às demandas da sociedade e de enfrentar os desafios da eficiência e eficácia da ação pública em contextos de complexidade e incerteza crescente, segundo Rua (1997, p. 134).

A operacionalização dessa estratégia requer a modernização das estruturas de gestão da sociedade e parte do próprio processo de democratização, complementando a estruturação das instituições políticas, conforme Abranches (1992). Nesse caso, compreende-se por modernização o processo de constituição de cidadania e de otimização dos recursos públicos. O foco está, por um lado, na satisfação dos usuários, na qualidade dos serviços, na promoção da consulta ao público e na transparência. Por outro lado, procura-se incorporar técnicas de gestão mais avançadas para dotar o funcionamento das instituições públicas de maior eficácia e eficiência, conforme afirmam Tohá e Solari (1997, p. 84).

O conceito de modernização do Estado ou do seu aparato é denotado de acordo com o momento histórico de sua configuração. No Brasil, por exemplo, o tema modernização está na pauta dos governos desde 1930<sup>20</sup>, quando o Estado brasileiro começou ser institucionalizado. Nessa época, modernizar era sinônimo de burocratizar, pois o avanço estava na superação do modelo de administração pública patrimonialista.

---

<sup>19</sup> Claus Offe, James O'Connor, Adam Przeworski, Eli Diniz, por exemplo.

<sup>20</sup> "A Revolução de 1930, simbolicamente associada à quebra da espinha dorsal das oligarquias regionais, teve como desdobramento principal a criação do estado administrativo no Brasil, através de dois mecanismos típicos da administração racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores" (LIMA JÚNIOR, 1999, p.5).

O patrimonialismo, que tem heranças do modelo monárquico e caracteriza-se pela apropriação da coisa pública pelos interesses privados, foi gradativamente substituído pela racionalidade legal da administração pública burocrática, que cumpriu um importante papel na conformação do Estado moderno e de direito. Todavia, o patrimonialismo não desapareceu das instituições públicas, só deixou de ser hegemônico, mas co-existe com a burocracia, mesmo na atualidade, conforme Brasil (1995).

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

Esse paradigma, vigente até os tempos atuais, mostra-se insuficiente para dar respostas satisfatórias às necessidades da população. É necessário adotar formas alternativas de gestão que possibilitem ao Estado primar pela eficiência, eficácia e efetividade das ações, além de avaliar os processos e resultados, possibilitando o reordenamento das ações tempestivamente. Nesse sentido, o modelo gerencial de administração pública torna-se a principal alternativa ao modelo burocrático.

### **2.3 Administração pública gerencial**

O modelo gerencial de administração pública ocupa a lacuna teórica e empírica da desconstrução do modelo burocrático. A referência empírica do modelo gerencial localiza-se inicialmente na Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, mas atualmente

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

Abrucio (1997, 1998) também sustenta que o modelo gerencial não se constitui em uma doutrina rígida e fechada; ele tem um grande poder de transformação uma vez que incorpora as críticas à sua prática, e assim modifica algumas peças de seu arcabouço. Ele cita Hood (1996)<sup>21</sup> para afirmar que as atuais transformações no modelo gerencial apontam para uma pluralidade de concepções organizacionais que ultrapassam o mero gerencialismo, de modo que não existe um paradigma global capaz de responder, com soluções padronizadas, a todos os problemas enfrentados pela crise do modelo burocrático weberiano (ABRUCIO, 1997, p.08).

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

- Incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais;

---

<sup>21</sup> HOOD, C. Beyond 'progressivism': a new 'global paradigm' in Public Manangement? *International Journal of Public Administration*, v. 19, n. 2,1996.



- Ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais;
- Maior autonomia às agências governamentais e horizontalização da estrutura hierárquica;
- Descentralização política;
- Estabelecimento do conceito de planejamento estratégico;
- Flexibilização das regras que regem a burocracia pública;
- Flexibilização da política de pessoal;
- Profissionalização dos servidores públicos.

As experiências do gerencialismo permitiram que Abrucio (1997, 1998) os analisasse e agregasse, considerando três sub-modelos derivantes desse processo de transformação do modelo gerencial em uma lógica desenvolvimentista. O primeiro é o gerencialismo puro, mais direcionado à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade da organização. O segundo é o *consumerism*, que incorpora novos significados, como a ênfase na flexibilidade da gestão – passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia, e o conceito de consumidor de serviços públicos. E o terceiro é o Public Service Orientation - PSO, que surge da tentativa de introduzir os conceitos de *accountability* e equidade na prestação de serviços públicos.

Para o autor, toda a reflexão realizada sobre PSO leva aos temas do republicanismo e da democracia, por utilizar conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, questões praticamente ausentes no debate sobre o modelo gerencial puro. Essa reflexão desencadeou-se a partir do questionamento sobre a eficácia da descentralização, entendida para além das vantagens da eficácia das políticas públicas, considerando a proximidade entre os cidadãos e os serviços. A proximidade remete a uma dimensão territorial de localização do serviço e a uma dimensão social e política do controle da população sobre a ação descentralizada e próxima. Nessa lógica, o conceito de

cidadão passa a suplantiar o conceito de consumidor, como é abordada pelo sub-modelo *consumerism*.

A proposta do PSO resgata os ideais de participação política dentro de um conceito mais amplo, o de esfera pública, que utiliza a transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como o são o clientelismo e o corporativismo (ABRUCIO, 1997, p. 27). Sendo assim, é a partir do conceito de esfera pública que é estruturado o conjunto de idéias do *Public Service Orientation*. A esfera pública é compreendida como o lócus da aprendizagem social e política e da transparência, da articulação entre Estado e sociedade civil, além de estar presente também na organização interna da administração pública, sobretudo no momento de elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Para Abrucio (1997, p.27) a esfera pública deve ser o espaço de superação dos limites do planejamento estratégico, que não pode estar confinado à burocracia. Os objetivos políticos definidos pelo planejamento estratégico devem ser discutidos e revelados num processo de debate público, assim como o debate sobre os resultados das ações.

Essa esfera pública pode ser melhor definida como esfera paraestatal, pois trata-se do lugar de encontro da sociedade civil com o Estado, conforme Costa (2002) e Dagnino, E. (2002). E sua ampliação é apontada por Rua (1997) como uma estratégia do modelo de administração pública gerencial de superação da burocracia através da ruptura com a dicotomia da política e administração e com a falsa neutralidade da burocracia. Essa ruptura é evidenciada no princípio da flexibilidade, que implica a tentativa de superar a rigidez burocrática e a orientação primária de maximização custo/benefício e de admitir a interação com o ambiente social. Também conforme Rua (1997), essa estratégia pode ser operacionalizada através:

a) da descentralização e da horizontalização das estruturas, que implicam autonomia de gestão e tendem a romper com o princípio da hierarquia e com a ética da obediência situados na base da neutralidade e despolitização da burocracia;

b) da participação dos agentes sociais, que implicam as noções de gestão participativa e se baseiam nos conceitos de transparência, *accountability*, participação política, equidade e justiça.

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

### 3 GOVERNANÇA, *ACCOUNTABILITY* E O USO SOCIAL DA INFORMAÇÃO

“... *uma transformação profunda nos modos de conhecer deve estar relacionada, de uma maneira ou doutra, com uma transformação igualmente profunda nos modos de organizar a sociedade*”  
Boaventura de Sousa Santos

#### 3.1 Governança

A modernização do Estado e de seu aparato passa, inexoravelmente, pela superação do modelo burocrático de administração pública, conforme mencionado. Isso significa, também, a adoção de um novo corpo teórico para análise da realidade e para proposição de alternativas. Nesse sentido, dois diferentes conceitos têm ocupado o centro da discussão, cada um deles referindo-se a uma dimensão do problema: os conceitos de governabilidade e de governança<sup>22</sup>.

A dimensão da governabilidade, conforme definição do *Banco Mundial* mencionada por Santos (1997), refere-se à legitimidade política para o exercício do poder e está relacionada às instituições que instrumentalizam a democracia, como eleição, rotatividade da representação, equilíbrio entre os três poderes - executivo, legislativo e judiciário - e subordinação à *Constituição Federal*.

O termo *governance* surge nos documentos do *Banco Mundial* e do *Fundo Monetário Internacional* – FMI no início da década de 1990 e está relacionado à capacidade de gestão do aparato do Estado. Conforme Santos (1997, p. 4), o termo é encontrado no *Webster's New Universal Dictionary* (London, Dorset & Baker, 1979) com as seguintes definições: (a) a forma de regime político (parlamentarista ou presidencialista, militar ou civil,

---

<sup>22</sup> A distinção entre os conceitos foi estabelecida pelo *Banco Mundial* e pelo *Fundo Monetário Internacional* - FMI, de acordo com Santos (1997).

e autoritário ou democrático); (b) os processos pelos quais é exercitada a autoridade na administração dos recursos econômicos e sociais de um país; e (c) a capacidade de funcionamento do governo para formular e implementar políticas, e de forma ampla significa gerenciar funções governamentais. Ela acrescenta a seguinte definição adotada pelo Banco Mundial<sup>23</sup>: é o exercício do controle da autoridade, administração, poder de governo; e é a maneira na qual é exercitado poder na administração dos recursos econômicos e sociais de um país.

Para Rua (1997, p.135),

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

Ela propõe a fusão dos termos baseando-se nos seguintes argumentos: primeiro, que a administração da coisa pública é política pela própria natureza do significado de gerir a coisa pública, ou seja, pressupõe escolhas que estabeleçam primazia do interesse público em detrimento dos interesses privados. E segundo, por implicação, há existência de um vínculo indissolúvel e de uma articulação dinâmica entre governabilidade e governança. Conclui que a distinção entre as duas significa apenas um recurso de análise.

Abordando o mesmo conteúdo crítico à distinção analítica de governança e governabilidade, Santos cunha o termo de capacidade governativa, definido de forma ampla, visando englobar tanto os aspectos operacionais do aparelho do Estado – aí incluídos os requisitos organizacionais e gerenciais – como suas dimensões institucional, política e

---

<sup>23</sup> GOVERNANCE and development. Washington: World Bank, 1992.

econômica. Baseado na capacidade do sistema político de identificar os problemas da sociedade, formular soluções por meio de políticas públicas e implementá-las, o termo proposto enfatiza a importante distinção analítica entre as duas fases do processo de decisão, indicando, ainda, o contexto mais ou menos democrático em que este se desenvolve (SANTOS, 1997, p. 17).

As proposições realizadas por Rua e Santos são oriundas de três tipologias teórico-conceituais diferentes de governança, encontrada na literatura nacional. Segundo Araújo (2002, p. 4-5), a primeira foi cunhada por Bresser Pereira, a segunda por Caio Márcio Marini Ferreira e a terceira pela professora Eli Diniz.

Bresser Pereira (1998) concebe governança como a capacidade financeira e gerencial do governo de formular e implementar políticas públicas. Ele enfatiza a governança em detrimento da governabilidade que é compreendida como a capacidade de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade civil. Para Bresser Pereira, a governabilidade no Brasil é garantida nos seus fundamentos por meio do processo de redemocratização recente e não existe crise de governabilidade.

Segundo Ferreira (1996), os conceitos de governabilidade e governança relacionam-se de forma mais profunda tanto com a crise do Estado quanto com a sua superação. A governabilidade pode ser defendida como as condições de legitimidade de um determinado governo para empreender as transformações necessárias, ao passo que a governança estaria relacionada à capacidade de implementação das reformas, nos seus aspectos técnicos, financeiros e gerenciais. Ferreira concorda com Bresser Pereira na compreensão de que a governança é uma variável central para a interpretação da crise, já que a governabilidade cercou-se de condições mínimas por meio do processo de redemocratização ocorrido nos anos 80 no Brasil e em toda a América Latina. Não obstante, ele relaciona a

temática da reforma do Estado com a superação das desigualdades estruturais da sociedade, apontadas como superação da crise financeira e de desempenho.

Divergindo dos autores anteriores, Diniz (1996) define governança como a capacidade da ação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas e consecução das metas coletivas utilizando-se de mecanismos de incrementação da participação dos cidadãos. Ela afirma que a crise do Estado e a crise de governabilidade são indissociáveis e estão relacionadas à consolidação da democracia (DINIZ, 1996, p.8).

Portanto, governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade. Essas condições são: as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, o sistema de intermediação de interesses, entre outras. Governança, por sua vez, diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se, ainda, ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesse (DINIZ, 1996, p. 12-13).

Em síntese, governança é um atributo do Estado e governabilidade um atributo da sociedade e há uma importante imbricação entre ambas, uma vez que só há Estado se houver uma sociedade a ser governada e só há sociedade se seus membros conseguirem acordar as regras que presidirão a organização de sua convivência – o Estado. Sendo assim, a natureza da relação entre Estado e sociedade afeta, concomitantemente, os graus e as formas de governança do Estado e de governabilidade da sociedade, conforme Azevedo e Anastasia (2000 e 2002).

Para definir mais claramente, adota-se nesta pesquisa a concepção de governança formulada por Diniz, compreendendo que para o Estado/governo atingir

governança/governabilidade com participação da sociedade é necessário que o Estado dote-se de maior flexibilidade, seja capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidade e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de regulação, normatização, monitoramento e avaliação (DINIZ, 1996, p.13). Espera-se que a sociedade, por sua vez, acesse informações pertinentes e relevantes aos processos de gestão das ações do Estado, produza conhecimento e exercite o papel cidadão de participação na gestão da coisa pública. As condicionantes apresentadas compõem o quadro referencial e teórico da *accountability*.

### **3.2 Accountability**

*Accountability* é um conceito utilizado pelo seu significado diante da dificuldade de ser traduzido para o português. Campos (1990, p.31) considera que não é possível traduzir a palavra, mas avalia que é possível utilizar o termo por meio dos seus significados, que são, segundo a autora:

- responsabilidade dos governos com os cidadãos;
- aperfeiçoamento das práticas administrativas;
- relacionamento entre administração pública e seu público – incluindo a noção de público;
- alto nível de democracia política;
- cidadania ativa através da participação em organizações que representam os interesses dos cidadãos;
- superação dos limites dos mecanismos de controle formal gerados no interior da burocracia;
- diminuição do hiato entre o desempenho do governo e as necessidades do cidadão.



*Accountability* não é uma opção; é uma característica essencial de qualquer abordagem para a estruturação do poder executivo em governos democráticos. Para Behn (1998, p. 5), se o sistema do governo democrático não assegura *accountability* perante aos cidadãos, então ele é por definição inaceitável. Behn afirma, também, que a gestão pública deve pautar-se no paradigma da *accountability* e com isso convergir e direcionar a discussão e prática da gestão pública para a superação do paradigma dominante de administração pública, que estabelece a dicotomia entre administração e política.

A base conceitual do paradigma vigente de administração pública tem como principais autores Woodrow Wilson, Frederick Winslow Taylor e Max Weber, conforme já mencionado no capítulo anterior. Wilson publicou em 1887 um ensaio intitulado *O Estudo da Administração*, no qual descreve observações sobre o Estado norte-americano e sugere alguns princípios que ajudariam a eliminar a corrupção. A principal orientação de Wilson foi à separação da implementação das políticas públicas das decisões políticas que as criam, visando, com isso, proteger as políticas do favoritismo e do ganho individual que, segundo ele, se intrometiam nas decisões administrativas sobre pessoal, suprimentos, finanças e prestação de serviços, conforme descreve Behn (1998, p.6). Essa recomendação tinha como objetivo central o combate à corrupção e ao patrimonialismo.

A administração científica de Taylor contribui para a formatação do paradigma vigente da administração pública através da padronização de procedimentos e fluxos de trabalho. Para Taylor, a organização do trabalho é atribuída ao gerente e o trabalhador cumpre as prescrições. Nesse sentido, os gerentes assumem cargas de trabalho adicionais e responsabilidades jamais pensadas no passado e o trabalhador executa as tarefas e não precisa pensar sobre a organização do trabalho, quiçá se responsabilizar por ele (BEHN, 1998, p. 11-12).

A burocracia weberiana significou, diante do modelo de administração patrimonialista, um salto, superando as organizações informais e pessoais para uma organização hierárquica, onde trabalhavam pessoas indicadas, com credenciais e especialidades, que teriam obrigações regulares e oficiais, que elas executavam como se fossem “curadores”, aplicando regras racionais de forma impessoal, e sobre uma jurisdição específica.

Wilson, Taylor e Weber contribuíram para a constituição desse modelo pretensiosamente eficiente e apolítico. Atualmente, após décadas de elaboração crítica à burocracia, tanto na academia quanto na sociedade, é evidenciado que o modelo proposto não se consolidou como apolítico e eficiente. A administração pública é essencialmente política, considerando a natureza da política pública. Nesse sentido, a dicotomia do técnico e do político é falaciosa. A eficiência também não atingiu logro. A administração pública burocrática tem como *modus operandi* o processo e não o resultado. Este formato exige uma grande estrutura, voltada para o controle das ações administrativas e não para os resultados da ação, tendo como conseqüência sua ineficiência.

A *accountability* torna-se um importante corpo teórico e ferramenta para a desconstrução do paradigma vigente de administração pública. Ou seja, a administração pública pós-burocrática – *nova gestão* ou administração pública no modelo PSO – fundamenta-se na idéia de que a *accountability*, como ferramenta, pode tornar “possível a transparência do governo e, por conseguinte, a formação de mútua confiabilidade entre governados e governantes”, com conseqüente fundação da governança, conforme Carvalho (2001, p. 36).

No caso brasileiro é necessário aprofundar a discussão sobre a *accountability*, considerando que o modelo de administração pública ganha atributos agravantes, que foram forjados na sua trajetória de constituição, conforme identifica Carvalho:

A administração pública brasileira está gravada na indiferença entre o público e o privado e configura-se, de um lado, no caráter patrimonialista, na sua forma oligárquica e clientelista, e no insulamento corporativista da tecnocracia, apegada ao poder Estatal. O refinamento dos avanços tecnológicos na administração pública não significa mudanças estruturais, pois permanece o tradicional modo de operar do Estado brasileiro, com o aprofundamento das ações seculares do uso patrimonialista do aparelho estatal. (CARVALHO, 2001, p. 51)

A formulação da *accountability* no caso brasileiro aponta para a necessidade de compreensão dos vários tipos e níveis de *accountabilities*. Pode-se apontar alguns tipos que permitem uma formulação e aplicação de forma gradativa, que são: a *accountability* vertical e horizontal (O'DONNELL, 1998), *accountability* de processos e de resultados, e *accountability* democrática e política (BEHN, 1998), ROMZEK (1999) e PITYANA (1999). Nessas formulações é possível compreender os conceitos considerando duas dimensões: uma política, relacionada à consolidação das instituições democráticas e de legitimação do poder – democracia representativa – no formato verticalizado; e outra dimensão, social, que resguarda aspectos políticos, mas também se insere na textura das organizações da sociedade, ampliando a noção da democracia representativa para incorporar aspectos da democracia participativa ou semidireta - conforme definição da cidadania ativa<sup>24</sup> de Benevides (1991) – no formato horizontalizado.

---

<sup>24</sup> “A introdução do princípio da participação popular no governo da coisa pública é, sem dúvida, um remédio contra aquela arraigada tradição oligárquica e patrimonialista; mas, não é menos verdade que os costumes do povo, sua mentalidade, seus valores, se opõem à igualdade – não apenas a igualdade política, mas a própria igualdade de condições de vida. Os costumes, não há como negar, representam um grave obstáculo à legitimação dos instrumentos de participação popular. Daí sobrelevar-se a importância da educação política como condição inarredável para a cidadania ativa – numa sociedade republicana e democrática” (BENEVIDES, 1991, p. 194).

### 3.2.1 Dimensão política e vertical da *accountability*

A dimensão política da *accountability* pode ser verificada no conceito de *accountability* vertical e está relacionada à dimensão eleitoral de uma poliarquia, ou seja, são ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não (O'DONNELL, 1998, p. 28). A eleição pode ser definida como o principal mecanismo da *accountability* vertical. A *accountability* política considera, assim, o exercício do controle da sociedade civil sobre o Estado nas eleições, como é o caso de um governo julgado como ruim pela população e que, por isso, não seria reeleito; além disso, são considerados outros instrumentos de controle, como a relação de fiscalização existente entre os três poderes: executivo, legislativo e judiciário (BEHN, 1998). Estes mecanismos enquadram-se em um formato verticalizado da relação do Estado com a sociedade civil, que considera apenas a democracia representativa.

A *accountability* de processos, em detrimento da *accountability* de resultados, também se constitui de forma verticalizada. A *accountability* de processos está relacionada à verificação e à fiscalização do modo como são executadas as ações governamentais – rotinas que visam verificar o cumprimento da legislação, normas, execução orçamentária e outros elementos que estão relacionados ao controle da corrupção e ao gerenciamento correto dos recursos. Os organismos responsáveis por essa *accountability* normalmente são o poder legislativo e o poder judiciário, através dos tribunais de contas.

A *accountability* de resultados também se pauta na avaliação dos resultados e efeitos da ação do Estado junto à população ou território, dessa forma relacionando-se de forma direta com a dimensão social do fenômeno.

### 3.2.2 Dimensão social e horizontal da *accountability*

Nessa dimensão pode-se compreender que a *accountability* supera o formato tradicional da constituição dos mecanismos democráticos e reconhece, em seus processos, os diversos atores coletivos e individuais envolvidos nas etapas de formulação da agenda de proposição de ações, implementação, monitoramento e avaliação do governo.

A *accountability* de resultados está relacionada ao controle e fiscalização do cumprimento de objetivos e metas, além da participação no processo decisório de definição dos objetivos e das metas da ação governamental. A *accountability* de resultados impõe, inevitavelmente, objetivos claros e resultados pretendidos e a eliminação do anônimo. Ou seja, exigir que uma agência pública tenha uma meta específica a cumprir até ao final do ano fiscal destaca, inevitavelmente, sua responsabilidade. Da mesma forma, essa exigência pode ser reproduzida para os níveis mais baixos na hierarquia da agência, conforme Behn (1998, p. 36). São as pessoas, representantes das agências estatais ou integrantes do seu corpo operacional, que respondem pelo cumprimento ou não das metas.

De forma semelhante O'Donnell formula sobre a *accountability* horizontal, que está relacionada à consolidação dos componentes liberais e republicanos das poliarquias<sup>25</sup>. A configuração da *accountability* horizontal exige a existência de agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em agências estatais (O'DONNELL, 1998, p. 42). Essa concepção estabelece relações diretas com outros tipos de *accountability*, como a *accountability* vertical e política.

---

<sup>25</sup> Conforme O'Donnell (1998), as poliarquias são sínteses complexas de três correntes ou tradições históricas – democracia, liberalismo e republicanismo. Considerando que o liberalismo atribui direitos defensivos aos indivíduos localizados na esfera privada; o republicanismo atribui obrigações aos indivíduos que devem ser cumpridas na esfera pública; e a democracia afirma o direito positivo de participação nas decisões do *demos*.

A *accountability* democrática representa a síntese das ações voltadas para o controle da sociedade sobre o Estado relacionadas ao processo, ao resultado, ao processo eleitoral (*accountability* vertical) e ao estabelecimento de agências estatais fiscalizadoras. Tem como princípio a democracia participativa, ou seja, o envolvimento dos cidadãos, individual ou coletivamente, nas diversas etapas da ação governamental: elaboração de diagnósticos, definição de prioridades, objetivos e metas, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações. Behn (1998, p. 39) ressalta que a *accountability* democrática só é possível no modelo de administração pública pós-burocrático, pois os sistemas tradicionais de *accountability* foram desenhados para estabelecer e reforçar a confiança pública na probidade de seu governo. Diante da superação da burocracia é necessário um novo sistema de *accountability*, que estabeleça e reforce a confiança pública no desempenho governamental. A *accountability* democrática tem como centralidade nodal a disseminação e o acesso à informação governamental e a ampliação da esfera pública democrática e da esfera pública paraestatal.

Um aspecto comum em todas as *accountabilities* é a comunicação da informação pública e governamental. As possibilidades da *accountability* estão diretamente relacionadas com a capacidade do Estado e de suas organizações em gerir o ciclo informacional de forma eficaz e tempestiva. Este aspecto também se relaciona às condições instituídas para o uso da informação, ou seja, a disseminação da informação, por si só, não produz conhecimento e condição efetiva de participação do cidadão nos mecanismos de controle do governo e do Estado – não produz igualdade informacional.

Jardim (1999, p.83) considera que o elemento fomentador da igualdade informacional é a participação política que, conjugada ao acesso à informação e educação política, qualifica o exercício da cidadania. Ele parte do princípio que não há cidadania sem participação e não há participação sem educação política.

A inter-relação entre a atuação e a identificação de demandas informacionais, proposta na análise de Jardim, passa pela concepção de um usuário da informação ativo ou com capacitação em informação. Santos utiliza esse termo para questionar que

As organizações, atores principais de uma mudança social, não serão capazes de tirar proveito da tecnologia se lhes falta uma avaliação das características e da relevância da informação, como também habilidade para manipulá-la, denominada como ‘capitação em informação’, a qual pode ser entendida como: conhecimento da existência da informação; acesso ao recursos e exploração dos recursos. (SANTOS, 1996, p. 74)

A autora também apresenta um conceito que expressa a falta de capacitação em informação, a pobreza em informação, que “implica um baixo nível de conhecimento da sua existência, acesso inadequado e reduzida capacidade de explorar todo o seu potencial [da informação]” (SANTOS, 1996, p. 74).

Considerando a problematização dos autores citados, a disseminação da informação como condição da *accountability* não se encerra na concepção de acesso. É necessário o estabelecimento de condições concretas para a promoção do aprendizado político e social, conforme Abrucio (1997 e 1998) ou para a educação política, conforme Benevides (1991). Nesse caso, consideram-se os diversos atores da cena política, por exemplo, o deputado federal que tenta acompanhar o orçamento público federal através do *Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI*, do Governo Federal (VALENTE, 2002) ao conselheiro da comissão local de saúde do centro de saúde, que atua no seu local de moradia (SANTOS, 1996). Todos têm necessidades de capacitação em informação. A pobreza de informação não se fundamenta apenas na pouca capacidade de compreender, interpretar e gerar conhecimento a partir da informação acessada; é também a incapacidade de transitar pelas ruelas dos fluxos informacionais estabelecidos dentro das organizações do Estado.

Em suma, a informação encontra-se permeando a cidadania, a participação e a educação política por constituir requisito fundamental para que tais noções se configurem

numa dada realidade histórica. Pode ser compreendida como elemento amalgamador da dinâmica processual do exercício da cidadania, da participação e do aprendizado político e social.

Nesse sentido, a concepção da informação que mais se aproxima dessa dinâmica é a que a compreende como fenômeno social e comunicativo relacionado às práticas sociais, estabelecidas através do uso social da informação. Essa compreensão demanda uma formulação teórica interdisciplinar considerando a ciência da informação, comunicação, ciência política e sociologia/antropologia.

### **3.3 As bases teóricas da ciência da informação para a concepção de uso social da informação**

Para compreender o significado do uso social da informação e sua inserção na ciência da informação, é necessário compreender primeiramente a trajetória de constituição do campo do conhecimento denominado ciência da informação.

A ciência da informação é um corpo teórico e prático emergente, podendo ser considerada como ciência nova ou ciência pós-moderna, conforme Wersig (1993). Essa definição sustenta-se em alguns aspectos relacionados ao contexto social e histórico de emergência e constituição dessa ciência, à sua natureza, ao seu corpo teórico e ao problema que se propõe pesquisar. A complexidade desses aspectos e suas relações remetem a uma bibliografia ampla, diversificada e divergente, passando pela filosofia e sociologia do conhecimento, epistemologia, tecnologia da informação, psicologia, biologia, física, matemática e quantas outras disciplinas puderem contribuir para sua aplicabilidade e fundamentação. Uma literatura que fica entre dois extremos: o da tecnologia (concepção e



aplicação) e o da natureza humana e filosófica e das relações sociais do sujeito. Considerando essa multi-dimensionalidade optou-se, para fundamentar essa discussão, pelos seguintes autores: Capurro (1985), Wersig (1993), Saracevic (1996), Cardoso (1996), Araújo (1998), Freire e Araújo (1999), González de Gómez (2002) e Marteleto (2002). Esses autores formulam sobre a informação como processo inserido no contexto, podendo ser social, cultural, político e profissional.

A emergência da ciência da informação remonta ao término da segunda guerra mundial, a partir da identificação do problema definido como explosão informacional por Bush<sup>26</sup> nos Estados Unidos. Bush define explosão informacional como “irreprimível crescimento exponencial da informação e de seus registros, particularmente em ciência e tecnologia”, citado por Saracevic (1996, p. 42). As tecnologias de informação foram apontadas como a solução do problema, em particular com a proposta do MEMEX<sup>27</sup>, que pode ser considerado como o protótipo do computador.

Diante da apresentação do problema, vários profissionais - vinculados a várias disciplinas em todo o mundo - começaram a pesquisar e propor soluções. Agências, governos e empresas privadas envolveram-se no fomento e financiamento das pesquisas. O resultado dessa iniciativa foi a produção de conhecimento fundado em várias disciplinas: engenharias, inteligência artificial, biblioteconomia, psicologia, sociologia, filosofia e outras - e a emergência da indústria da tecnologia da informação e comunicação. Esse conhecimento convergente compõe o corpo teórico multi, inter e transdisciplinar que constitui a natureza da ciência da informação.

---

<sup>26</sup> Conforme Saracevic (1996), Bush era um renomado cientista do MIT americano que publicou um artigo em 1945, apresentando o problema da explosão informacional e propondo a solução através de um ajuste tecnológico.

<sup>27</sup> Sigla que incorpora a capacidade de associar idéias, que duplicaria “os processos mentais artificialmente”, conforme Saracevic (1996, p. 42-43).

A finalidade da ciência da informação, nesse momento histórico, era prover meios para o fornecimento de informações relevantes para indivíduos, grupos e organizações envolvidas com a ciência e tecnologia, em destaque o papel das bibliotecas (SARACEVIC, 1996, p. 43). Com a crise do capitalismo na década de 1970, o sistema produtivo fordista passa ser objeto de avaliação e novas formas de organização do trabalho são testadas. Com o mesmo objetivo, superação da crise, os mercados nacionais são, estratégica e paulatinamente, amalgamados em mercado global. Esse novo cenário histórico, econômico e social amplia a relevância da informação e do conhecimento para o sistema produtivo, que se torna mais flexível e reconhece o conhecimento como o principal fator que gera vantagem competitiva em um mercado em processo de globalização.

Esse ambiente histórico composto pelas alternativas de superação da crise do capitalismo, pelo reordenamento do Estado e pela configuração da sociedade civil<sup>28</sup> tensiona a ciência da informação a rever a adoção incondicional da teoria matemática da informação, formalizada por Shannon-Weaver, que concebe a informação como “coisa” que está contida na estrutura da mensagem e centraliza sua teorização no canal de transmissão, visando ampliar a capacidade de transmissão com baixo custo. Essa abordagem mecanicista e pragmática da ciência da informação é colocada em xeque a partir da década de 1970, quando outras abordagens vão se formatando na construção teórica e prática: os fenômenos humanos e sociais da informação. Pode-se destacar a abordagem centrada no processo, que considera a informação como processo comunicacional e não apenas um dos componentes da

---

<sup>28</sup> O Estado nacional também sofre conseqüências com a crise do capitalismo, como a crise fiscal e a redefinição de seu papel e abrangência, conforme já mencionado. Essa crise também é tensionada pelo aumento da demanda da população, excluída do mercado e conseqüentemente demandatária por proteção do Estado. No Brasil a crise do Estado é agravada pela forma de governo militar (1964-1985), que gera na sociedade civil uma organização homogênea pela democratização do Estado. O eixo opositor ao Estado autoritário é unificador das organizações da sociedade civil e a define efetivamente no Brasil, segundo Dagnino, E. (2002).

comunicação. Este processo baseia-se nos seguintes elementos: geração, transmissão, armazenamento e demanda de informação, conforme Araújo (1998, p. 24).

Uma outra abordagem importante e destacada por González de Gómez (2002b) como responsável pela ‘virada humanista’ da ciência da informação é a abordagem representacional, sustentada no arcabouço teórico composto pelas teorias da cognição, linguagem e produção de sentido e das comunidades e das práticas sociais. A representação da informação e do conhecimento não se restringe ao objetivo de disseminar a informação científica e tecnológica em um determinado grupo social. Ela se ocupa com a socialização do conhecimento, reconhecendo-o, também, como produto social das práticas informacionais.

O cognitivismo é considerado por Capurro (1985) como a teoria axial dessa abordagem, pois esta tem sua fundamentação no conceito de representação do conhecimento. Ele define a representação do conhecimento a partir de uma análise interdisciplinar do conceito de informação de Fritz, que considera a formulação de Machlup. Observando que nem sempre está claro para as pessoas o conhecimento que está sendo representado e a forma como ele está sendo representando, ele aponta cinco possibilidades de definição e tipos de representação de conhecimento:

- 1 - A representação do conhecimento estaria na observação, no mundo externo – ‘indução’;
- 2 - A representação do conhecimento seria estabelecida a partir de estruturas mentais obtidas a priori – ‘dedução’;
- 3 - Conhecimento representado pela percepção visual, audível e tátil;
- 4 - Conhecimento representado por artefatos – sinais, símbolos e códigos;
- 5 - Conhecimento representado através da ação - significante comunicável a outros.

Pode-se dizer que a representação do conhecimento recorre aos conteúdos de conhecimento e aos possíveis modos de sua representação para objetivar-se ou materializar-se. Considerando esses dois elementos, os estudos desenvolvidos para a apreensão da

representação do conhecimento humano baseiam-se na tentativa de reproduzir processos representacionais em máquinas, na perspectiva da inteligência artificial. Esse aspecto do cognitivismo é criticado por proporcionar o reducionismo do comportamento e da percepção humana e da dimensão social do sujeito e do conhecimento. Ou seja, o conhecimento e a inteligência são situados e não podem ser separado do resto da vida (do contexto), segundo Capurro (1985).

Não obstante, o cognitivismo compõe o processo de virada da ciência da informação na década de 1980 e se insere na reformulação dos modelos conceituais e metodológicos da recuperação da informação, deslocando a ênfase do tratamento das fontes de informação para os usuários<sup>29</sup> (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002b, p. 28). A autora aponta os avanços e as limitações do cognitivismo na ciência da informação:

O cognitivismo, polarizando a informação no domínio da subjetividade, desse modo, tem contribuído a largar o conceito prévio de recuperação da informação; ao mesmo tempo ao enfatizar o papel do sujeito cognoscente, isolando as estruturas e estados gnosiológicos das relações sociais e intersubjetivas e de os contextos de ação, seguiria atrelado ao paradigma moderno de representação. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002b, p. 30)

Avançando em relação à teoria cognitivista na abordagem representacional e superando o isolamento do sujeito nas práticas informacionais e na ação social e política está a formulação da hermenêutica existencial (Husserl, Heidegger e Hannah Arendt), da ação comunicativa e da hermenêutica do filósofo alemão Jürgen Habermas. No campo da ciência da informação observa-se a ação da informação e conhecimento de Gernot Wersig e a antropologia da informação da Regina Marteleto.

---

<sup>29</sup> Os estudos informacionais na esfera da cognição tem sua expressão mais significativa na teoria de estados anômalos de conhecimento (ASK) de Belkin: BELKIN, N.J., SEEGER, T., WERSIG, G. Distributed expert problem treatment as a model for information system analysis and design. *Journal of Information Science*, V.5, p.153-167, 1983.; BELKIN, N.J. Cognitive models and information transfer. *Social Science Information Studies*, n.4, p.111-129, 1984.; BELKIN, N.J., ODDY, R.N., BROOKS, H.M. ASK for Information Retrieval. Part I. Background and Theory. *Journal of Documentation* 38, 2, pp. 61-71, 1982.

Capurro é apontado por González de Gómez como o teórico que adota as premissas da filosofia hermenêutica existencial para estabelecer os domínios de construção do objeto da ciência da informação. Sua abordagem propõe que as práticas sociais e informacionais teriam dois níveis de desenvolvimento na ciência da informação (CAPURRO, 1985). O primeiro de caráter heurístico, que focalizaria a recuperação da informação; o segundo, de caráter histórico e cultural, seria aquele que, ao contextualizar, daria sentido a expressões como “nós armazenamos, nós recuperamos, nós intercambiamos” informação (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002b, p. 33). Capurro (1985) situa a filosofia hermenêutica existencial no paradigma fenomenológico da ciência e baseia-se no exame dessa filosofia em dois discursos que ele denomina de ‘existencial’ e ‘contextual crítico’.

O discurso existencial baseia-se no paradigma fenomenológico, cujo principal teórico é Husserl, e na análise existencial de Heidegger que, segundo Capurro (1985), tem como ponto de partida a crítica ao dualismo entre objeto e sujeito. Eles afirmam que existe uma conexão original ou intencional entre o conhecedor e o conhecido que compõe um todo original. Acrescentam que todo resultante da fusão do objeto e sujeito não pode ser considerado de forma idealizada, como o campo da consciência subjetiva, mas de forma mais concreta e realística, baseado no mundo ou no mundo-aberto compartilhado pela humanidade. “Esse mundo compartilhado é o campo da existência humana ou Dasein”, (CAPURRO, 1985, p.15). Ou seja, o homem é um ser no mundo, não é um mero observador teórico e passivo, mas um ser em ação que conjuntamente com outros cria e compartilha o mundo através da linguagem e da representação do conhecimento. Esse princípio da fenomenologia e do existencialismo de Heidegger permite que Hannah Arendt afirme que a dimensão existencial é múltipla e variada e está presente na complexidade da “teia das relações humanas.”

Outro elemento apresentado por Capurro na compreensão do discurso existencial da hermenêutica é a intangibilidade da inter-subjetividade. Ele avalia que o processo de agir e

falar nem sempre se materializa em um produto representativo do conhecimento empregado. A inter-subjetividade das relações humanas produz bens intangíveis no mundo real e no mundo das coisas, e compõe a complexa definição de “teia das relações humanas”.

Em suma, a hermenêutica existencial dá ênfase à unidade original do ser-no-mundo, permitindo-o morar em um mundo pluralista, compartilhando ou não o que está entre ele. Compreende, também, que o conhecimento não é separado do viver, da ação. O conhecimento e a compreensão da humanidade não são capacidades humanas isoladas, mas fenômenos fundamentais, que se inserem no mundo-aberto, intersubjetivo, da linguagem e da ação.

O segundo discurso é denominado por Capurro de contextual-crítico. Esse discurso está relacionado à dimensão lingüística da compreensão humana. O ambiente lingüisticamente comum compartilha “as senhas” do mundo vivido e constitui uma pré-compreensão ampla, na qual a interpretação temática se baseia. A pré-compreensão constitui o contexto da interpretação e permite a relatividade e a crítica.

Com base na filosofia hermenêutica, González de Gómez sintetiza os níveis de desenvolvimento da ciência da informação, compreendendo que a informação é imersa em “formas de vida”, próprias das comunidades concretas e seus horizontes diferenciados de pré-compreensão (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002b, p.33). Ela acredita que os estudos informacionais na ciência da informação evidenciam a relação entre os “nós” (comunitário e o horizonte de compreensão prévia). Nessa perspectiva, a construção do conhecimento em ciência da informação, no campo das relações, utiliza-se do princípio de vinculação e da diferenciação – o interesse. E acrescenta:

Ações e discursos são concernentes àquilo que interessa a um grupo de pessoas e que é diferente para cada grupo, já que é de seu inter-esse, o que está entre-eles e os vincula de algum modo. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002b, p.33)

Também se baseando no contexto e nas relações existentes, a filosofia hermenêutica habermasiana, que não diverge da hermenêutica existencial, parte desse princípio relacional para postular sobre o fenômeno informacional e o agir comunicacional. Araújo, com base em Habermas, propõe a definição de fenômeno informacional

como um produto das relações sociais, seja para criar condições de diálogo entre os cidadãos (agir comunicativo), entre as instâncias científicas e políticas (agir racional), ou ainda entre o campo científico e o grande público. (ARAÚJO, 1998, p.25)

Ainda segundo Araújo, Habermas formula sobre a alienação do indivíduo postulando que é possível romper com a alienação a partir do agir cotidiano, produto do mundo vivido. Conforme Cardoso, é no mundo vivido que se processam as relações cotidianas e, portanto, onde se dão as reproduções simbólicas que organizam as experiências em esquemas interpretativos (1996, p.67). O mundo vivido se insere na complexidade da sociedade, que é composta por três sistemas: o econômico, o político administrativo e o socio-cultural. São nesses sistemas que processam a reprodução material e institucional da sociedade, segundo Araújo (1998) e Cardoso (1996).

Habermas analisa a alienação como a perda de autonomia do sujeito do conhecimento através da opressão provocada pela predominância da “racionalidade prático-moral” absorvida pela “racionalidade instrumental”. Ou seja, os mecanismos da alienação utilizam-se do distanciamento do conhecimento gerado no mundo vivido, produzindo uma lacuna entre o sujeito e os ícones da sua cultura, despersonalizando o conhecimento e o processo de identificação desencadeado por ele. Sendo assim o rompimento com a alienação baseia-se na

reconstituição de um contexto comunicativo que se caracteriza por ser um contexto onde o agir se estrutura a partir de uma moral universal baseada em normas fundamentais inseridas na própria estrutura da linguagem e que tal

agir deve ser livre da dominação e prenunciador de novos valores comuns.  
(ARAÚJO, 1998, p.27)

Dessa forma, Habermas resgata a supremacia da dimensão social sobre a técnica e aponta a relevância das potencialidades políticas do agir e do comunicar através da ação comunicativa.

Nesse mesmo sentido, Wersig (1993) define informação como o conhecimento para a ação. Ele esclarece que a ação é racional, e que a racionalidade só é possível através do conhecimento. Mas não é a racionalidade opressora e negadora do conhecimento originado da vivência do cotidiano, mas uma racionalidade baseada na consciência da ação, na contextualização e na interpretação do mundo vivido. Para ele, o conhecimento tem que ser transformado em algo que apóie uma ação específica em uma situação específica. Nesse sentido, o conhecimento é um elemento mediador da ação racional dos sujeitos com os diversos atores sociais, como indivíduos, grupos, organizações, etc.

Contribuindo para a compreensão do fenômeno informacional do ponto de vista sócio-antropológico, Marteleto (2002) analisa os aspectos culturais e sociais da informação e do conhecimento. A antropologia da informação, intitulada pela autora, apóia-se nos princípios da abordagem representacional e evidencia a importância do contexto cultural relacionado ao fenômeno informacional. Os argumentos dessa concepção antropológica da informação, segundo a autora, baseiam-se:

- na concepção de informação que se constitui como processo de elaboração de sentidos sobre as coisas e os sujeitos no mundo, “o que associa, de imediato, às formas de representação e de conhecimento, configurando-se como um fenômeno da esfera da cultura” (MARTELETO, 2002, p. 101);

- no pressuposto de que o lugar da questão informacional é no domínio das Ciências Sociais, “o que não é novidade discursiva, mas a voz corrente na literatura do campo da ciência da



informação e nas classificações oficiais das áreas de conhecimento” (MARTELETO, 2002, p.101).

Marteleteo delinea a problemática da antropologia da informação no conhecimento, considerando sua produção, distribuição e organização na sociedade como meios para a formação e o exercício da cidadania, no ambiente cultural das chamadas sociedades da informação e da comunicação (MARTELETO, 2002, p.104). A centralidade do conhecimento nessa abordagem é justificada pelo contexto social, cultural, político e econômico da atualidade pós-moderna<sup>30</sup>. Ela explica que se pode distinguir dois modos de referir-se à relação entre conhecimento e sociedade. O primeiro refere-se ao conhecimento no âmbito da ciência e é compreendido a partir de uma leitura iluminista e pedagógica, através da concepção racional de cultura do mundo ocidental. Ou seja, o sujeito social é capaz de agir racionalmente, desde que sua conduta e intelecto estejam orientados pelos princípios e verdades do conhecimento lógico-científico. A segunda forma compreende que todo conhecimento é social e está historicamente condicionado. Isso significa que o conhecimento emerge de uma situação social, no espaço social, onde encontram diferentes discursos, linguagens, visões de mundo que disputam o monopólio da palavra e da verdade legítimas, por meio de uma disputa simbólica entre diferentes formas de conhecer e nomear a realidade, tão diversa quanto são os interesses e as condições sociais, econômicas, culturais dos seus portadores (MARTELETO, 2002, p. 107-108). A sociedade é uma arena de disputas simbólicas em torno dos sentidos que são atribuídos à realidade das coisas, instituições e pessoas.

---

<sup>30</sup> A pós-modernidade é caracterizada pela mudança do papel do conhecimento para os indivíduos, organizações e culturas, percebida a partir da década de 60, conforme Wersig (1993). Essa mudança evidencia a importância do conhecimento nas macro-relações estabelecidas no mundo globalizado e nas micro-relações estabelecidas no mundo vivido. Complementando essa definição, Araújo (1998) afirma que a visão pós-moderna constitui-se em alternativa analítica válida para compreensão do fenômeno informacional no campo da Ciência da Informação.

Estudar o fenômeno informacional como fenômeno social inserido no mundo social, reconhecendo as questões do conhecimento presentes em suas estruturas, nas práticas e representações dos seus agentes, significa reconhecer a dimensão cultural desse fenômeno, ou reconhecer a “cultura informacional” que separa e delimita grupos de produtores, mediadores, receptores de informação, no contexto de um mercado de bens simbólicos, onde as informações, os bens culturais, têm pesos e tarifas diferenciados (MARTELETO, 2002, p. 110-111). Diante disso, a autora sugere uma outra epistemologia social que supere a dicotomia do saber científico do saber gerado no mundo vivido, colocando em evidência o novo eixo e espaço do poder, o novo fator das relações de poder – conhecimento.

Não obstante autores como Wersig, Cardoso e Freire e Araújo defendam a constituição da ciência da informação como campo do conhecimento responsável pela socialização do conhecimento. Wersig (1993) propõe que o objetivo principal da ciência da informação seja o de ajudar as pessoas (ou, mais amplamente, os atores sociais) que se encontram ‘confusas’ pela situação de uso do conhecimento. Questiona: “como nós podemos lidar com a despersonalização do conhecimento? ... Com a fragmentação? ... É possível desenvolver modos ampliados e apropriados de racionalização a todos tipos de conhecimento?” Wersig acredita que a ciência da informação tem compromisso e condição de contribuição para responder tais questões.

Freire e Araújo (1999, p.5) corroboram Wersig, afirmando que a práxis da ciência da informação deve se estabelecer a partir da responsabilidade social de facilitar a comunicação de mensagens entre um emissor e um receptor humanos. Dessa forma, as autoras definem que o objeto de estudo pertence ao universo dos fenômenos da comunicação social, em particular a da comunicação entre uma fonte emissora de mensagens contendo conhecimento capaz de promover mudanças nas estruturas cognitivas de um receptor. Elas também afirmam que a prática científica da ciência da informação é mais do que organizar e

processar a informação, é também importante prover seu acesso através dos mais diversos canais de comunicação, de maneira que esse novo fator de produção social possa estar ao alcance dos seus consumidores potenciais.

Também corroborando essa concepção, Cardoso (1996) aponta que o maior desafio da ciência da informação no Brasil é a construção prática da responsabilidade social em uma realidade tão díspar, onde convivem a Internet e o analfabetismo, o elevado índice de instalação de antenas parabólicas e a falta de saneamento básico, como exemplos das contradições. Ela indica que o discurso da democratização do acesso à informação não pode considerar apenas os meios eletrônicos, principalmente a internet<sup>31</sup>. Acrescenta que o desafio para os profissionais da ciência da informação é encontrar alternativas para a democratização da informação sem desconsiderar seu compromisso com a ciência e com a transformação social da realidade brasileira.

Pesquisar no campo de conhecimento da ciência da informação é, inevitavelmente, fazer escolhas que permitam delimitar o objeto pesquisado. Para as pesquisas relacionadas ao uso social da informação, significa fundamentar o objeto a ser pesquisado na sociologia, ciência política, antropologia e comunicação pública e social. Nesse sentido, a definição do objeto para essa vertente da ciência da informação é o fenômeno informacional que é processado pela comunicação, segundo Freire e Araújo (1999), mas reconhecendo que não se trata de um processo linear, conforme Marteleto (1998). Ou ainda, que o processo de informar está relacionado à densidade e a opacidade do *medium* da representação, à contextualidade dos valores cognitivos e ao caráter estratificado dos sujeitos da informação, de acordo com González de Gómez (1997, p. 20). Ainda a compreensão da informação como

---

<sup>31</sup> Este é o discurso vigente da sociedade da informação brasileira, conforme o livro verde da sociedade da informação (BRASIL, 2000a). Segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD, de 2001, o Brasil tem, em 8,6% dos domicílios, microcomputador conectado à internet. Informação disponível em: [www.ibge.net/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/.../coment2001.sht](http://www.ibge.net/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/.../coment2001.sht), acesso em 28/02/2003.

fenômeno social e como processo comunicacional humano e social, que exige sua contextualização, meios de representação, compartilhamento de significados, capacitação em informação, inteligência social e outros elementos que se relacionam com a compreensão e interpretação da informação.

Essa delimitação é necessária para analisar o uso da informação no âmbito do exercício da cidadania e do aprendizado político social. Isso significa, também, compreender que a cidadania não é consequência lógica do processo de acesso à informação. Dessa forma, o uso social da informação insere a informação no contexto, considerando a interpretação e os “nós” apresentados pela González de Gómez (2002b). Nós geramos, nós disseminamos, nós usamos... São esses nós que constituem o sujeito-coletivo, e é o sujeito coletivo que qualifica o processo de participação e controle sobre o Estado, tão reforçados com os fundamentos da *accountability* e da governança e bem definidos no conceito de cidadania ativa.

#### 4 GOVERNANÇA INFORMACIONAL

*“Não é qualquer um que pode dizer qualquer coisa a qualquer outro em qualquer lugar sob qualquer circunstância”*  
Marilena Chauí

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

Para compreender a formulação sobre a governança informacional é necessário relacioná-la aos conceitos apresentados nos capítulos anteriores, como governança e *accountability*; com os conceitos de informação e sua compreensão no contexto social e sob qual regime de informação, assim como compreender suas condicionantes: transparência, articulação entre informação-comunicação e sociedade civil e Estado, e convergência de meios e fluxos.

#### 4.1 Conceituação da Governança Informacional

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

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

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

A operacionalização do conceito de governança informacional permitirá estabelecer alguns critérios de gestão e política de informação que atendam ao alargamento e horizontalização do processo decisório, as demandas de controle social e *accountability* do Estado. De acordo com Jardim<sup>32</sup>, existiria uma relação biunívoca entre o caráter inclusivo ou excludente dos processos decisórios, a densidade da comunicação pública e política e os dispositivos de gestão dos recursos de informação.(GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002a, p. 35)

---

<sup>32</sup> JARDIM, José Maria. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EDUFF, 1999.

Portanto, para González de Gómez a governança informacional surge para ocupar a lacuna do modo de relação esperado entre a ordem política e o corpo social, cujas variações giram em torno da atualização do modelo moderno da “constituição comunicacional”:

“Sumariamente, a comunicação e a informação ‘públicas’ serão a condição de um modo de formação do público, que, por sua vez, é condição ideal e efetiva de existência do político” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002a, p.36). Assim, a compreensão conceitual da informação e sua relação com a esfera pública democrática e ou esfera paraestatal se faz necessária, assim como sua inserção no regime de informação.

#### **4.2 Conceitos de Informação**

Conforme mencionado, o conceito de informação convergente com a formulação de governança informacional é aquele que a compreende como processo comunicativo e conhecimento. Não obstante, é possível agregar outras formulações que ampliam a compreensão da informação no contexto da formulação e gestão das políticas de informação.

A compreensão conceitual da informação passa, necessariamente, pela compreensão de que o conceito de informação é multifacetado e ambíguo. Isso dificulta precisá-lo, até mesmo, no campo da ciência da informação. Braman (1989) cita uma pesquisa<sup>33</sup> realizada com o objetivo de identificar os diversos significados da palavra informação. Ela revela que foram encontradas mais de cem definições. Todavia, o conceito de informação é minimamente delineado, na literatura, a partir do seu uso e finalidade. O que

---

<sup>33</sup> PLOMAN, Edward W. *International law governing communications and information*. Greenwood, Westport, CT, 1982.

pode ser apontado como um traço comum nas definições é a finalidade de redução da incerteza e ignorância.

Braman também propõe categorias de definições de informação que possibilitam melhor delineamento conceitual da informação, considerando-a como recurso, como mercadoria, como percepção do padrão e como força constitutiva da sociedade, compreendendo de forma crescente a complexidade da informação. Apesar de a autora ter utilizado essas distinções para analisar o conceito de informação em relação à política de informação, é possível aplicar a estrutura para a compreensão da informação em outros contextos, como nas organizações privadas e públicas, na sociedade civil e na esfera pública. O enquadramento torna-se um recurso didático que possibilita melhor análise e compreensão das definições, apesar de se tratar de conceito multifacetado e polissêmico.

Antes de apresentar as definições segundo a estrutura de Braman, é importante recuperar o que é considerado, na literatura da Ciência da Informação, como conceito clássico de informação, apresentado por Buckland (1995).

Para Buckland, o conceito de informação baseia-se na compreensão de que ela só se concretiza na relação entre informante e informado e visa reduzir incertezas e ignorância. Ele estabelece uma tipologia que considera três conceitos de informação:

- a) Informação como coisa: denota a informação atribuída ao objeto, contida em documentos, dados, peças, *bytes* e outros. Pode também ser considerada como objetos que têm qualidade de informar, dar conhecimento ou comunicar informação. Nessa definição o atributo material da informação é a centralidade do conceito.
- b) Informação como processo: a informação é compreendida como processo comunicacional, pois gera mudanças na pessoa informada.
- c) Informação como conhecimento: é a informação que denota a informação como processo. Ou melhor, é a partir da informação como processo comunicacional que o receptor



compreende e gera conhecimento a partir da informação comunicada. Dessa maneira, 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.

Para Buckland, a informação como processo comunicativo distingue-se da informação como conhecimento. Mas Allen (1996) compreende que esses dois tipos compõem um mesmo significado para informação. Ou seja, informação como processo composto por emissor e receptor no qual uma estrutura cognitiva do emissor é codificada e transmitida para o receptor, que compreende a mensagem codificada, interpreta-a e aprende a partir dela. Essa definição reafirma a concepção de Buckland, de que não existe informação independente, de que é indispensável para a existência da informação o processo comunicacional estabelecido através da relação entre informante e informado.

Essa tipologia, proposta por Buckland, permite o uso do conceito por abordagens mais pragmáticas, voltadas para a gestão do ciclo informacional - no qual a informação aparece como coisa -e por abordagens que compreendem o fenômeno informacional como representação do conhecimento na sociedade e como processo social e humano. Nesse caso, a informação é tratada como processo comunicacional e conhecimento.

Braman (1989) formula sobre a definição de informação no contexto da elaboração e análise de políticas de informação. Ela utiliza uma tipologia distinta da proposição de Buckland, mas que reserva algumas semelhanças e possibilidades de comparação e uso na perspectiva complementar. A formulação de Braman propõe a informação como recurso, como mercadoria, como percepção do padrão e como força constitutiva da sociedade.

#### 4.1.1 Informação como recurso

A definição da informação como recurso aparece na literatura da Ciência da Informação que aborda a informação nas organizações, nas transações comerciais e financeiras e na comunicação de massa. A definição de informação como recurso é apreendida facilmente ao compreendê-la como algo amplamente aplicável e metaforicamente relacionado com o poder. É uma definição que possibilita a dicotomia do uso da informação e de seus efeitos. Enquanto recurso ou enquanto ‘coisa’, é possível geri-lo sem se preocupar com os seus efeitos. Também pode ser objeto de legislação que controla sua transferência, sua propriedade, ou que visa identificar seu valor. Nessa perspectiva, a informação pode ser compreendida em seu estado físico - mas não necessariamente – e no contexto econômico.

A concepção de informação como recurso compreende que os atores e meios envolvidos no processamento da informação podem ser vistos isoladamente e que não é necessária a compreensão das relações existentes entre eles, porque muitas vezes elas nem existem. Os criadores, processadores e usuários da informação podem ser compreendidos como entidades isoladas, sem conexão no corpo do conhecimento ou informação que flui de forma organizada, mas fragmentada. Atualmente, essa abordagem tende a privilegiar o uso de tecnologias de informação e comunicação centralizando a elaboração, pesquisa e práticas nos recursos informacionais. Conforme Braman (1989, p. 236), os autores que adotam a definição de informação como recurso tendem também a adotar a definição de informação como mercadoria.

#### 4.2.2 Informação como mercadoria

Para melhor definir informação como mercadoria é necessário compreender mercadoria como objeto ou serviço comercializável, comprada ou vendida, numa definição clássica da economia. Nessa definição é imprescindível a atribuição de valor econômico à informação. Segundo Braman, essa é a definição de informação que se faz mais presente nas proposições de regulação e normatização de fluxo de informação nas políticas de informação. Além de ser provida por recursos tecnológicos - principalmente pela Internet - é o tipo de informação que mais se prolifera pelo mundo, ampliando sua penetração e seu poder de dominação.

A informação como mercadoria difere da informação como recurso através do complemento que tem de cadeia de produção do artigo informação. Os passos dessa cadeia, baseados em Machulp<sup>34</sup> e Boulding<sup>35</sup>, (citados por Braman, 1989) são: criação da informação, processamento (cognitivo e ou automatizado através de algoritmos), armazenamento, transmissão (transporte), distribuição, destruição e recuperação. A informação como mercadoria agrega valor econômico enquanto passa cada fase da cadeia. Essa informação tem valor heurístico e organizacional.

Agregar valor econômico à informação é um dilema que persegue a economia da informação. Os problemas que surgem com a não materialidade da informação como recurso são multiplicados com a tentativa de tratá-la como mercadoria, segundo (BRAMAN, 1989, p. 238). A primeira explicação apresentada é que esse dilema pertence ao construto teórico e

---

<sup>34</sup> MALCHUP, Fritz. *Knowledge and knowledge production*. Princeton: Princeton University Press, 1980.

<sup>35</sup> BOULDING, Kenneth. The economics of knowledge and the knowledge of economics. *American Economic Review*, v.56, n.2, 1966.

prático que tangencia a economia. A economia ainda não dispõe de arcabouço teórico e tecnológico suficiente, que permita estabelecer o valor econômico “real” da informação, por causa da natureza meta-econômica da mesma. Considera-se também que o mercado e a cadeia de produção da informação são complexos e difundidos na sociedade com a participação de diversos atores, e articulações existentes nos processos de compra, intermediação e venda da informação. Delimitar e controlar os atores envolvidos nas etapas da cadeia produtiva da informação seria condição para a mensuração do valor da informação. Mas esse controle não é fácil, principalmente o dos atores que atuam isoladamente. A falta desse controle desqualifica o valor econômico da informação e se traduz em pressão sobre os Estados para a regulamentação e normatização das cadeias de produção da informação.

#### **4.2.3 Informação como percepção do padrão**

Essa definição de informação como percepção de padrão amplia o conceito de informação, pois considera o seu contexto. A informação nessa perspectiva tem passado e futuro, é afetada por motivos ambientais e causais e produz efeitos. Conforme Braman (1989, p. 238), definições nesta categoria variam em complexidade. As definições mais simples focalizam a capacidade da informação para reduzir incertezas, nas quais pode-se enquadrar a definição clássica de Shannon e Weaver, que compreende a informação como sinal que, portanto, é previsível.

A semiótica é um exemplo da complexidade da informação segundo seu contexto, ou seja, é um exemplo da complexidade da informação como a percepção de padrão. Segundo a autora, em semiótica o contexto é composto pelos códigos (senhas) ou sistemas de

significados contidos em qualquer informação. A vantagem dessa concepção é que a informação como percepção do padrão provê um ponto de partida para quantificar e avaliar a informação, qualidade muito apreciada pelos economistas e engenheiros. Sua desvantagem é que a percepção do padrão altera-se segundo o observador. Mas, mesmo com essa desvantagem, uma informação interpretada segundo seu contexto tem mais valor. Braman (1989, p. 239) afirma: se informação/conhecimento é poder, então conhecimento contextualizado é mais poder.

#### **4.2.4 Informação como uma força constitutiva da sociedade**

As definições dessa categoria concedem à informação um papel ativo e amalgamador do contexto. Nessa concepção a informação não é afetada pelo ambiente, e sim afeta o ambiente. Não está contida na estrutura social, mas cria a estrutura.

Essa definição é constitutiva da política de informação. Para Braman (1989), as decisões tomadas sobre a política de informação, partindo do princípio que a informação é uma força constitutiva da sociedade, dizem respeito ao modo como a sociedade está estruturada – como as classes serão distinguidas e como elas podem interagir, o equilíbrio entre os direitos do indivíduo e desses com a comunidade, e a estrutura de processos de tomadas de decisão comunais. E ainda, segundo a autora:

... toda decisão de política de informação apóia-se em uma visão particular de como a sociedade deveria ser. Por causa desta característica, uma definição de informação como força constitutiva da sociedade deveria ser usada como princípio, desde o começo, nos processos de tomada de decisão de interesse coletivo – e provê um padrão como referência para julgamento da avaliação do processo de implementação da política. (BRAMAN, 1989, p.240).

Definições que utilizam a informação como força constitutiva da sociedade estão no topo da hierarquia de definições – elas são aplicadas em uma ampla gama de fenômenos e processos nos quais a informação é envolvida. Podem ser aplicadas a uma estrutura social de qualquer grau de articulação e complexidade, à disseminação da informação, seus fluxos e usos como poder na ação coletiva.

Braman conclui que cada um desses tipos de definição de informação (como recurso, mercadoria, percepção do padrão e como força constitutiva da sociedade) tem seu próprio uso, determinado por três fatores. O primeiro fator é a relação entre a definição da informação com o assunto da política de informação; o segundo fator é a utilidade de uma definição para uma situação particular; e o terceiro fator é a relação entre uma definição e as noções de poder a ela associadas. Não obstante, uma política de informação pode utilizar-se de uma única definição de informação ou pode compor-se usando as quatro definições apresentadas.

Para a autora, o importante não é o estabelecimento de conceitos fechados e padronizados, que amplia os conflitos e impede a cooperação. O que importa é o reconhecimento da pluralidade conceitual da informação e a necessidade da cooperação no processo de construção de políticas nacionais e internacionais de informação. Para isso, é necessário o compartilhamento de definições e modelos de análises, o que permitiria uma construção cumulativa e crítica.

Também na tentativa de construir modelos de análise das políticas de informação, González de Gómez (1996, 1999a e 2002a) utiliza a formulação de regime de informação desenvolvida por Frohmann (1995). Essa formulação permite abordar as complexas relações existentes dentro e fora do Estado no processo informacional. Regime de informação pode, então, ser considerado como o pano de fundo de uma política de informação.

### 4.3 Regime de informação

O Estado tem como objeto da sua atuação o cidadão, e essa se dá em um campo informativo. Esse campo representa o lócus de saberes e práticas informacionais, reconhecendo sua especificidade no cenário em que se inserem. É composto por informações e conhecimentos gerados no interior das organizações estatais e governos e por informações obtidas no ambiente externo, cumprindo a função de fornecedor e usuário de informação, e seu complexo funcionamento relaciona-se diretamente com sua ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações, conforme Jardim (1999). A dinâmica processual do fenômeno informacional no campo informativo do Estado gera um ambiente que pode ser melhor delineado a partir da conceituação de regime informacional.

O conceito de regime de informação apresentado por González de Gómez (1999) baseia-se na formulação de Frohmann que, por sua vez, pauta-se na Teoria de Atores em Rede desenvolvida por Latour<sup>36</sup> e Callon<sup>37</sup>, como uma referência analítica da política de informação. Segundo Frohmann (1995), a Teoria de Atores em Rede - ANT<sup>38</sup> evita o reducionismo naturalista e científico, pois considera que um regime de informação é constituído por uma rede de atores, humanos e não humanos, que interagem considerando elementos naturais, sociais e discursivos. Essa abordagem teórica para análise de regime de informação visa

---

<sup>36</sup> LATOUR, Bruno. *The pausteurization of France*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1988; \_\_\_\_\_. Where are the missing masses? The sociology of a few mudance artifacts. In: BIJKER, Wiebe E.; LAW, John. *Shaping technology/building society: Studies in sociotechnical change*. Cambridge, MA and London: MIT Press, 1992; \_\_\_\_\_. *We have never been modem*. Trans. Catherine Porter. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993.

<sup>37</sup> CALLON, Michel. Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St. Brieuc Bay. In: LAW, John (Ed.). *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?*, p. 196-233. Sociological Review Monograph, n. 32, London, Boston, and Henley: Routledge & Kegan Paul. 1986; CALLON, Michel; LATOUR, Bruno. Don't throw the baby out with the Bath school! A reply to Collins and Yearly. In: PICKERING, Andrew (Ed.). *Science as practice and culture*. Chicago and London: University of Chicago Press. 1992.

<sup>38</sup> Actor Network Theory

abranger a complexidade e a diversidade encontrada nos regimes, considerando a existência dos elementos naturais (materiais e não humanos), elementos sociais (como classes sociais, relações de poder existentes, conflitos entre grupos de interesses distintos, e outros) e elementos discursivos (como a mensagem ideológica transmitida através do significado e representação do imaginário e do discurso dominante). A partir dessa perspectiva teórica pode-se considerar que os diversos elementos do campo informativo do Estado são nodos de redes de informação, ou elementos de um regime de informação.

Baseando-se nessa formulação de Frohmann, González de Gómez reafirma que regime informacional é

um conjunto, mais ou menos estável, de redes formais e informais nas quais as informações são geradas, organizadas e transferidas de diferentes produtores, através de diversos meios, canais e organizações, a diferentes destinatários ou receptores de informação, sejam estes usuários específicos ou públicos amplos (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999, p. 2).

Portanto, não tem configuração de um sistema de informação ou de um “sistema de sistemas” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002a, p. 35). 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 plexo 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.

O regime de informação permite explorar o fenômeno da informação a partir das suas relações - ou seja, relações entre Estado e Sociedade e dos setores estatais e governamentais entre si - que dependem do regime informacional ao perpassar fontes/recursos de informação, infra-estruturas tecnológicas, memórias documentárias, instrumentos de



processamento, culturas profissionais e posições relativas dos atores técnicos e políticos (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999a, p.20).

Essa formulação permite compreender, analisar e descrever a política de informação através da descrição da genealogia do regime de informação. A política de informação então é compreendida como um conjunto de ações e práticas que estabilizam, mantêm ou alteram um regime de informação, conforme Frohmann (1995). Ou ainda como um conjunto de ações e decisões orientadas a preservar e reproduzir, ou a mudar e substituir um regime de informação, e podem ser tanto políticas tácitas ou explícitas, micro ou macropolíticas, segundo González de Gómez (1999b, p. 3). Sendo assim, 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.

Diante desse contexto, a política de informação<sup>39</sup> voltada para a instrumentalização da governança informacional visa compreender o regime de informação existente na esfera pública paraestatal, com a finalidade de dar visibilidade à sua composição e relações. Essa passagem de um ambiente opaco e confuso para a transparência, proporcionada pela política de informação, é apontada por González de Gómez como uma condicionante da governança informacional .

---

<sup>39</sup> González de Gómez apresenta quatro definições de política de informação na perspectiva do regime de informação, que serão mais bem trabalhadas posteriormente - I: já mencionada; II: tratada como questão colocada no domínio coletivo de ação – “requerem a reformulação deliberativa de princípios, fins e regras para a concretização de planos coletivos e coordenados de ação, ou a mudança das relações de força dos atores envolvidos” (1999b, p. 3); III: “para designar as figuras decisórias e normativas do que seja desejável e prioritário para um sujeito coletivo (organizações, regiões, Estado nacional, etc) acerca da geração, circulação, tratamento e uso da informação” (p.4); IV: “teriam como meta mais abrangente a consolidação das formas coletivas da Inteligência Comunicacional, mantendo ativas as redes de informação com um duplo movimento: um deles objetivo, direcionado ao conhecimento e controle das estruturas e condições de produção do conhecimento do mundo natural e social (informação meta-informação científica e tecnológica, estatística, administrativa e econômica), e o outro subjetivo, orientado ao monitoramento informacional dos contextos de ação, conforme processos de avaliação, reflexão crítica e idealização dos sujeitos coletivos .” (p. 4-5)

#### 4.4 Transparência

Transparência, definida pelo dicionário da língua portuguesa, significa: 1. qualidade de transparente; diafaneidade, limpidez; 2. fenômeno pelo qual os raios luminosos visíveis são percebidos através de certas substâncias. Pode ser compreendida no contexto do Estado e dos governos como a capacidade de tornar visível as ações dos indivíduos e o desempenho institucional. Partindo desse princípio, Jardim (1999, p. 50) compreende a transparência administrativa do Estado e/ou do governo considerando os seguintes significados:

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

Transparência, também, deve ser compreendida como o “resultado da submissão ao princípio da publicidade presente na administração pública de governos com características democráticas”, segundo Valente (2002, p.70).

A compreensão da 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.

A classificação do grau de transparência deve ser estabelecida em um ponto entre dois extremos: o da translucidez e o da opacidade. Conforme Jardim (1995, 1999, p. 51), a “opacidade e a transparência não se inserem numa simples relação de exclusão: há graus entre ambas”.

Jardim cita em sua tese dois relatórios<sup>40</sup> de *ombudsman* para esclarecer as principais condições necessárias para uma organização governamental mostrar-se transparente, que são:

- 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;
- não procurar pretextos para justificar sua própria inação;
- não fazer promessas que não pode cumprir;
- afirmar que fará e cumprir o que afirma;
- aceitar prontamente a responsabilidade por seus atos e omissões.

Ou, ainda, reconhecer os seguintes direitos dos cidadãos:

- direito de ser ouvidos;
- direito de receber informações adequadas;
- direito de saber quais recursos lhes estão disponíveis enquanto usuários de serviços públicos.

O conjunto de condições apresentado está relacionado à radicalização do processo de democratização do Estado e ao grau de legalidade e institucionalidade do direito e ao acesso à informação governamental, que é considerado a pedra no caminho da transparência,

---

<sup>40</sup> Relatório anual de 1995 do *ombudsman* da província de Quebec e relatório anual de 1994 do *ombudsman* do governo da Irlanda (citados por JARDIM, 1999, p.58).

conforme Abramo (2002). Para a *Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico* – OCDE,

o acesso à informação requer legislação sólida, mecanismos institucionais claros para sua aplicação e instituições de supervisão e poder judiciário independente para o seu cumprimento. Finalmente, requer consciência dos cidadãos em relação a seus direitos, assim como disposição e capacidade de exercê-los. (OCDE, 2002, p. 284)

Tentando contribuir para melhorar a compreensão do significado do direito à informação, Cepik formula:

... esse direito é composto por princípios legais que visam assegurar que qualquer pessoa ou organização tenha acesso a dados sobre si mesma que tenham sido coletados e estejam armazenados em arquivos e bancos de dados governamentais e privados, bem como o acesso a quaisquer informações sobre o próprio governo, a administração pública e o país, ressalvados o direito à privacidade, o sigilo comercial e os segredos governamentais previstos em lei. (CEPIK, 2000, p. 284)

Nessa definição fica claro que o direito à informação governamental refere-se à informação sobre o indivíduo, sobre o governo e sobre a administração pública. Em ambos é resguardado a privacidade ou o segredo, que se sustentam nos princípios da segurança individual e coletiva, da sociedade e do Estado.

O reconhecimento e a garantia do direito à informação configura o cidadão como sujeito informativo, conforme Jardim (1999, p.49). A garantia do direito se traduz no fornecimento de meios efetivos de disponibilização da informação, considerando as demandas e especificidades dos usuários. O sujeito informativo é o cidadão que efetivamente acessa informações governamentais o que, por sua vez, é uma pré-condição para a incorporação plena dos indivíduos e sujeitos coletivos ao processo decisório, no monitoramento e na avaliação da ação do Estado/governo, de maneira organizada e qualificada. Assim, o sujeito informativo e possuidor do direito à informação configura-se também como usuário da informação e deve ser compreendido como sujeito ativo no processo informacional. Ou seja, alguém que não

apenas consome a informação, mas que também a elabora e é capaz de produzi-la, conforme Andrade (2002).

O sujeito informativo pode ser considerado, no contexto aqui pesquisado, como um importante elo entre as instituições burocráticas do Estado e o mundo vivido. A inter-relação do Estado com a sociedade compõe através da informação e da comunicação um importante elemento da esfera pública ou espaço público. E é considerada por González de Gómez (2002a) como uma condicionante da transparência.

#### **4.5 Articulação do Estado com a sociedade civil**

Para González de Gómez (2002a, p.37), a articulação das relações de comunicação-informação entre o Estado e a sociedade visa superar a falta de relação, cruzamento e interpelação das demandas da sociedade civil com as fontes informacionais do Estado.

A articulação está relacionada à pluralidade de condições políticas e organizacionais e à forma como se inscrevem no regime de informação vigente. A política de disseminação e acesso à informação e o espaço dialógico para a comunicação dos atos de governo são elementos que permitem verificar o grau de articulação do Estado-governo com a sociedade civil. Nesse contexto, o conceito de comunicação pública torna-se mais apropriado para denotar essa articulação.

Os debates em torno da comunicação pública perderam sua magnitude após o período de regime militar no Brasil (1964-1985). Nesse período, a demanda pela democratização da informação, considerando a liberdade de expressão e de acesso à informação ocuparam a pauta de várias organizações sociais e políticas, configurando a

comunicação pública no espaço da comunicação política, compreendendo-a como processo de reconstrução da cidadania, conforme Matos (1999).

Atualmente, a comunicação pública tende a ser tratada como publicidade que tem por objetivo a formação de opinião, ou melhor, “conquista a atenção do público por meio de técnicas de marketing” que definem os assuntos e os formatos de sua apresentação ao cidadão (MATOS, 1999, p. 33). Nesse, a comunicação política torna-se um “produto da publicidade ou das estratégias de marketing, visando o convencimento, o impacto junto à opinião pública e a busca de resultados imediatos”. Essa tendência, observada no pós-regime militar no Brasil, se enquadra na concepção de comunicação social no formato monológico e publicitário.

Todavia, a definição de comunicação pública, elaborada principalmente na Europa a partir dos anos 80, considera que seu conceito remete

... ao processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade: um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país. (MATOS, 1999, p. 33)

Essa conceituação rompe com a concepção monológica da publicidade e institui os princípios da comunicação dialógica, visando ampliar os espaços públicos de encontro do Estado com a sociedade civil. Essa lógica implica na admissão de diversos gêneros e formas de expressão que incluam os aspectos formais, informais e imaginários e a questão entre o espaço público e privado, de acordo com Matos (1999). Significa também alterar a concepção de público alvo de espectador e ouvinte para cidadão. Essa concepção de comunicação pública indica as limitações dos meios de comunicação de massa, que ainda têm poucos recursos de incorporação da dimensão interativa com os cidadãos.

Zemor (1995)<sup>41</sup> é citado por Jardim (1999, p. 59) e Matos (1999) para definir comunicação pública e seus princípios. Para ele, a comunicação pública designa um campo que se define pela “legitimidade do interesse geral”, indo além do domínio do público no sentido jurídico estrito; acompanharia, assim, a tomada de decisão pública. A comunicação pública é uma prática observável em países com democracia consolidada e seus princípios são:

- a) informação e esclarecimento: informações sobre o funcionamento institucional prático, que os serviços governamentais devem fornecer aos cidadãos ou sobre aspectos gerais da vida social;
- b) promoção e valorização: tanto das próprias instituições públicas como dos serviços que estas oferecem, incluindo ainda temas de amplo interesse social;
- c) discussão ou proposição de debates: sobre projetos de mudanças institucionais, escolhas da sociedade e possibilidades políticas.

A comunicação pública pode materializar-se através dos seguintes objetivos, ainda segundo Zemor (apud Jardim, 1999):

- viabilizar o dever das instituições públicas de disponibilizar informação à sociedade civil;
- estimular a relação e o diálogo com a sociedade civil;
- difundir os diversos serviços da administração pública;
- promover o conhecimento das instituições governamentais pelo próprio aparelho de Estado, tanto por ações de comunicação interna quanto externa;
- desenvolver campanhas de informação de interesse social.

Diante das considerações sobre a comunicação pública fica evidente que a transparência vincula-se com a comunicação na perspectiva da troca de informação entre o

---

<sup>41</sup> ZÉMOR, Pierre. *La communication publique*. Paris: PUF, 1995.

cidadão e o Estado-governo, estabelecendo assim, um espaço dialógico ou interativo (JARDIM, 1999, p.60), superando o formato monológico da publicidade.

O espaço dialógico de interação entre sociedade civil e governo ou Estado pode ser também compreendido como esfera pública democrática, conforme mencionado por Abrucio (1997; 1998). Nesse espaço observa-se que a representação do conhecimento e a linguagem são fundamentais para eficácia do ato de informar; quanto mais ampla e compreensível a informação, mais democrático se torna o acesso à esfera pública. Além disso, propicia, mais eficazmente, o aprendizado político e social. Mas Jardim adverte que o estabelecimento da esfera pública democrática só se completa quanto o cidadão conquista o direito à informação (JARDIM, 1999, p.60). A ampliação da esfera pública está relacionada, inexoravelmente, à consolidação da democracia.

A democracia representa uma forma de dominação consentida, na qual as decisões necessitam ser permanentemente fundamentadas e justificadas, constituindo assim uma relação de dependência com a comunidade política. Nesse processo, cabe à esfera pública um lugar central: ela torna-se a arena onde se dá tanto o amálgama da vontade coletiva quanto a justificação das decisões políticas previamente acertadas (COSTA, 2002, p. 15).

A elaboração sobre a esfera pública passa, quase que necessariamente, pela obra de Habermas, principalmente pela publicação *Mudança estrutural na esfera pública*, de 1961. Nesse texto ele aborda as alterações da esfera pública burguesa e reconhece outras variantes da esfera pública, como: esfera pública plebéia, helênica e esfera de representação pública feudal, conforme Almeida (1998). Os termos esfera e espaço público são sinônimos na literatura, apesar da restrição atribuída ao espaço como lócus da encenação política.

A origem da esfera pública burguesa é datada no século XVIII, com o advento da expansão do capitalismo. Era um momento de maior socialização do conhecimento e, com isso, de maior posicionamento crítico, principalmente no parlamento. As pressões da



sociedade civil voltavam-se contra o Estado centralizador e manipulador das informações, e reivindicava-se meios de comunicação independentes.

O resultado de tal desenvolvimento foi a formação de uma esfera pública burguesa em meados do século XIX com as seguintes características: debate aberto, exame crítico, reportagens completas, crescimento da acessibilidade, e com uma certa independência em relação ao incipiente interesse econômico bem como do controle do Estado. (MORAES, 2000, p. 10-11)

Analisando o declínio dessa esfera pública burguesa, Habermas constata que as necessidades de expansão do capitalismo conduziram do espaço da comunicação livre e crítica para o espaço da propaganda voltada para o consumismo. Ou seja, a função pública da mídia, voltada para os interesses públicos, foi declinando em direção à função privada dos interesses do mercado.

Tentando resgatar a concepção inicial da esfera pública burguesa, voltada para o interesse público, Costa avalia que esfera pública diz respeito a um contexto difuso de relações no qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social (COSTA, 2002, p. 12). O autor afirma, ainda, que é na esfera pública que os diferentes grupos constitutivos de uma sociedade múltipla e diversa partilham argumentos, formulam consensos e constroem problemas e soluções comuns. Os atores da esfera pública têm atuações distintas na cena política, segundo sua legitimidade de representação, vinculação com a sociedade civil, a questão pública que representam; o acesso à informação e aos meios de comunicação. Esses elementos podem possibilitar a inserção na esfera pública de interesses privados, transformados em públicos; a produção de uma agenda que não representa totalmente os interesses públicos; a manipulação dos problemas e a formação da opinião pública. A garantia do direito e o acesso à informação governamental de forma equitativa podem reduzir as diferenças de condições de atuação dos atores na cena política e na esfera pública, sendo esse princípio apontado por Jardim (1999) como igualdade

informativa. O conceito de igualdade remete ao conceito de equidade informativa de Doctor (1992), conceitos estes que por sua vez podem ser sintetizados no conceito de cidadania informativa.

#### **4.5.1 Igualdade informativa**

Jardim (1999, p.78-85) afirma que a “igualdade informativa mostra-se como uma dimensão indissociável da busca pela transparência já que todos os cidadãos, por princípio, podem beneficiar-se do direito às informações produzidas pelo Estado”. Para ele, o conceito de igualdade informativa se insere na formulação sobre cidadania e democracia.

A igualdade é um princípio da democracia, da cidadania e está associada ao desenvolvimento do Estado-nação. É abordada nesse sentido como propriedade das regras de distribuição – aos critérios tradicionais do igualitarismo desfraldado na revolução francesa. Jardim exemplifica os critérios da igualdade: partes iguais para todos, partes iguais aos iguais, partes iguais a um grupo relativamente grande, igualdade proporcional, igualdade meritocrática, igualdade de oportunidades, igual satisfação das necessidades e, por último, “a cada um segundo a sua capacidade”. Esse último critério relaciona-se a uma redistribuição inigualitária, sugerindo o acatamento das condições e capacidades distintas das pessoas ou grupos sociais, segundo Jardim (1999); a formulação da equidade considera essa concepção de igualdade inigualitária.

Jardim também contextualiza a elaboração teórica sobre a igualdade em relação à liberdade e suscita o debate sobre as contradições encontradas na concepção de liberdades individuais, também apregoada pela democracia, e a igualdade como oposição à liberdade. E conclui:

Em face destas considerações de ordem teórica, observa-se que a igualdade constitui um projeto e um conceito complexos, revelando diversos matizes que ultrapassam a tendência a reduzi-lo, no âmbito do senso comum, a uma referência que se define por si mesma ao operar a ação política ou a nortear práticas no campo da informação. (JARDIM, 1999, p.80)

Uma tentativa de melhor delimitar o significado de igualdade no contexto da democracia informacional foi realizada por Doctor (1992) ao cunhar o termo equidade informacional a partir da concepção de equidade social.

#### **4.5.2 Equidade informacional**

Democracia informacional é um sistema sociopolítico no qual todas as pessoas têm garantido o direito de beneficiarem-se através do acesso aos recursos de informação. Trata-se do empoderamento (delegação de poder) assegurado às pessoas através do fornecimento de recursos (ferramentas) necessários a participação nos processos decisórios que afetam o cotidiano dos cidadãos, segundo Doctor (1992, p.44). Essa definição é balizadora da construção teórica realizada por Doctor ao conceber equidade informacional. Ele também utiliza outras definições, como “retardação cultural”, justiça social e empoderamento.

Doctor analisa a relação entre sociedade e tecnologia como relação de mútua determinação e de interdependência. Ele parte do princípio que a tecnologia não tem significado fora do seu contexto social, pois nenhuma tecnologia é específica e pré-determinada; muito menos, é invulnerável às pressões da sociedade. Ele avalia que essa interação tem efeitos nocivos e potencialidades.

A pressão da sociedade em relação à adoção de novas tecnologias - que provocam mudanças nos padrões sociais e, conseqüentemente, novos valores culturais - modifica o

desenvolvimento tecnológico, ao mesmo tempo, o avanço tecnológico impacta sobre as vidas das pessoas, no sistema produtivo, na organização do trabalho, nas religiões, etc. Essa interação gera um equilíbrio que permite caracterizar esse processo de forma evolutiva e não revolucionária. A pressão da sociedade de forma desorganizada e até mesmo inconsciente, na imposição de seu testemunho em relação às tecnologias, foi denominada por Kranzberg<sup>42</sup> de retardação cultural (*cultural lag*), segundo Doctor (1992, p. 46-47). A noção de retardação cultural é a base da fundamentação de equidade informacional tendo por princípio a justiça social.

O avanço tecnológico disponibiliza à população um grande número de recursos tecnológicos, principalmente de informação e comunicação, que são usados e distribuídos de forma desigual. A desigualdade de distribuição desses recursos é provocada pelas condições sociais, políticas, econômicas e culturais da população, levando-se em conta os seguintes aspectos: renda, educação, faixa etária, raça/etnias, religião, desvantagem pessoal (portador de deficiência física) e outros. Também influem as condições de acesso à infra-estrutura, como em populações localizadas geograficamente nos centros urbanos ou nas zonas rurais. Essa desigualdade de acesso aos recursos informacionais e à informação gera contradições no modelo democrático de governo e até mesmo coloca-o em xeque, segundo Doctor. As contradições no processo democrático e a retardação cultural justificam e sustentam a noção de justiça social e equidade informacional. Essas noções baseiam-se na lógica redistributiva de recursos informacionais e no seu efetivo uso pela população. Dessa maneira, a distribuição não é igualitária no sentido de valor idêntico. A redistribuição utiliza-se da lógica do equilíbrio norteado por um parâmetro igual para todos. Ou seja, um grupo social pode

---

<sup>42</sup> KRANZBERG, Melvin. Prerequisites for industrialization. In: KRANZBERG, M.; PURSELL JR., C.W. (Ed.) *Technology in western civilization*. New York: Oxford University Press, v.1, 1967.

necessitar de um maior investimento para o estabelecimento de condições mínimas de acesso aos recursos informacionais, diferentemente de outros grupos.

As noções de justiça social e equidade informacional permitem equilibrar condições de participação dos cidadãos na cena política – o empoderamento. A igualdade de condição de acesso relaciona-se à questão do poder. O poder é apontado por Doctor como a questão que está subjacente à resistência a qualquer movimento em direção da democratização da informação ou democracia informacional. Ele afirma que o poder tem três fontes na sociedade, que são: o dinheiro ou a riqueza, a autoridade ou os recursos políticos, e o conhecimento. Os mecanismos que a sociedade utiliza para equilibrar o controle dessas fontes de poder afetam diretamente o sucesso das democracias. Por essa razão a noção de retardação cultural pode ser compreendida como um mecanismo de controle da fonte de poder propiciado pelo conhecimento, e a justiça social /equidade informacional seria responsável pelo equilíbrio dessa fonte.

#### **4.5.3 Cidadania Informacional**

O conceito de cidadania informacional é apresentado por González de Gómez (1999a, p. 20), de forma sucinta, como sendo uma condição da cidadania na expressão mais ampla. É o direito e acesso à informação e aos recursos informacionais - bem como a condição de interpretá-los e usá-los (inteligência social<sup>43</sup>), - que promove o cidadão a um patamar mínimo de condição para o exercício da cidadania – meta-cidadania.

---

<sup>43</sup> Ver mais em Cronin e Davenport (1993).

A informação e o exercício da cidadania, na atualidade, podem ser elaborados considerando as três dimensões apresentadas por Bulik (1990), segundo a doutrina liberal<sup>44</sup>: a liberdade de informação; a liberdade da informação e o direito à informação.

A liberdade de informação “trata-se da liberdade de expressão e de opinião aplicada aos *media*”, conforme Bulik (1990, p. 70). Ela cita três elementos constitutivos dessa liberdade:

- 1º limitações resultantes apenas da lei (o limite do exercício da liberdade de informar não deve ser outro senão aquele inscrito na lei);
- 2º o princípio da livre empresa (é a aplicação da doutrina do *laissez-faire* às empresas de difusão coletiva);
- 3º a ajuda do Estado (trata-se dos recursos financeiros que o Estado deva dar aos meios de comunicação, ou melhor, do seu incentivo aos MCM). (BULIK, 1990, p. 70)

Essa liberdade é garantida, segundo a autora, quase que exclusivamente pelo Estado.

A liberdade da informação é apresentada por Bulik como um dos pilares da sociedade e toda sua problemática política tende se concentrar no direito fundamental que a *Declaração Universal de Genebra* em 1948 definiu como: “Direito de buscar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, as informações e as idéias de qualquer meio de expressão” (citado por Bulik, 1990, p. 71-72). Para ela:

Trata-se da coleta de informação no próprio lugar dos acontecimentos e o direito de distribuí-la em seguida aos diferentes órgãos de comunicação. Esta liberdade aplica-se, pois, às informações e compreende quatro elementos constitutivos:

---

<sup>44</sup> Para a autora, a doutrina liberal recusa-se a fundamentar a verdade em Deus e admite o pluralismo da informação, significando com isso um avanço em relação às doutrinas autoritárias de informação. Ou seja, a doutrina liberal da informação se fundamenta na ausência da verdade. Esse princípio foi se transformando ao longo dos anos com o acúmulo de práticas exercidas nos Estados liberais, que conduziram para a formação de monopólios dos meios de comunicação, o que compromete severamente a noção de pluralidade da informação.

- 1º) a livre circulação das informações;
- 2º) o livre acesso aos fatos e aos acontecimentos;
- 3º) a liberdade de retransmissão;
- 4º) a liberdade de recepção. (BULIK, 1990, p. 71)

O direito à informação baseia-se na constatação de que só a liberdade da e de informação não garantem o acesso às informações. Para Bulik, esse direito é complementar ao direito à educação e como tal deve se inscrever nas constituições e ser respeitado pelos Estados. Ela define, ainda, que o direito à informação passa pela liberdade de buscar, receber, comunicar, publicar e difundir as idéias e os fatos, segundo os seguintes princípios implícitos em seus elementos constitutivos:

- 1º) a liberdade de acesso às fontes de informação;
- 2º) o dever dos poderes públicos de comunicar amplamente todas as informações de que dispõem e de não exercer nenhuma censura direta e indireta;
- 3º) o reconhecimento pela lei do direito do jornalista de guardar segredo sobre a fonte das informações recebidas confidencialmente;
- 4º) a garantia de acesso aos *mass media* para as organizações representativas de diversas correntes de opinião, bem como o alargamento do direito de resposta;
- 5º) a proteção contra o perigo dos monopólios e das concentrações;
- 6º) o amparo das coletividades nacional e local de modo a favorecer o exercício do direito à informação;
- 7º) a concessão de uma ajuda particular à imprensa opinativa (este auxílio deve se revestir de forma a não permitir nenhuma pressão política);
- 8º) o dever do Estado em desenvolver na escola e incluir no ensino o estudo crítico da imprensa escrita, falada e televisionada;
- 9º) a garantia da livre circulação da imprensa informativa e opinativa nos estabelecimentos escolares, nas casernas e nas prisões. (BULIK, 1990, p. 77)

O direito à informação, conforme apresentado, está relacionado intimamente à concepção de liberdade e imprensa livre, pois defende o fim dos monopólios dos meios de comunicação; a abertura dos *mass media* às demais organizações da sociedade e a criação de uma televisão aberta – ou o direito à antena.

A autora acrescenta, também, que o direito do público à informação sob as formas de liberdade de expressão ou participação direta não pode ser individual. Para estabelecer este

direito será preciso transpor para o plano coletivo os princípios da liberdade individual de expressão (BULIK, p.80). O direito à informação pública e governamental enquanto direito individual e coletivo sustenta a cidadania informacional.

Compreende-se a cidadania informacional como um elemento axial da constituição da esfera pública ampla e da paraestatal. Essa esfera pública específica pode ser considerada como o espaço da articulação entre Estado e sociedade e entre a informação e comunicação defendida por González de Gómez (2002a). Pode-se então afirmar que a governança informacional volta-se para a consolidação e ampliação desse espaço.

Dagnino, E.<sup>45</sup> avalia as possibilidades e limites da constituição do espaço de encontro da sociedade civil com o Estado e aponta as seguintes reflexões:

- o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado, demonstrando sua vinculação à multiplicidade de fatores;
- a estrutura estatal resiste aos impulsos participativos;
- presença dos conflitos de representatividade entre os atores da sociedade civil e os representantes partidários eleitos pelas urnas;
- o conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto as partes envolvidas compartilham o projeto político, e com que centralidade o fazem;
- a partilha efetiva do poder é comprometida por vários mecanismos; o principal está relacionado ao desnivelamento do conhecimento técnico e político dos representantes. O conhecimento técnico é necessário à tomada de decisões relativas a formulação,

---

<sup>45</sup> Ela coordenou o projeto de pesquisa “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil”, realizado durante os anos de 1999 e 2000 como parte de um projeto internacional intitulado *Civil Society and Governance*, desenvolvido em 22 países, sob a coordenação do Institute of Development Studies – IDS, da Universidade de Sussex, na Inglaterra, e financiado pela Fundação Ford. A pesquisa no Brasil foi realizada a partir de seis estudos de casos que são: o orçamento participativo de Porto Alegre e Belo Horizonte; os Conselhos Gestores das Políticas Públicas; o Fórum Nacional de Reforma Agrária; a atuação das ONG’s; e o Conselho Cearense de Direitos da Mulher.



monitoramento e avaliação das ações das políticas públicas - que se utilizam de instrumentais técnicos específicos - assim como é necessário o conhecimento sobre o funcionamento das organizações e instituições burocráticas do Estado. O conhecimento político torna-se necessário para favorecer a atuação em espaços de conflito que têm na argumentação, na negociação, nas alianças e na produção de consensos possíveis seus principais instrumentos de atuação.

Os aspectos apontados como limitadores do processo de ampliação da esfera pública paraestatal têm no seu fundamento aspectos históricos e sociais de constituição do tecido social, do Estado Brasileiro e do partilhamento do poder que é intrinsecamente relacionado ao compartilhamento da informação e conhecimento. Esse último aspecto pode ser caracterizado como um objeto de intervenção da política e gestão da informação voltadas para a governança informacional. A intervenção da política e gestão da informação não podem ser tratadas de forma reducionista como um conjunto de ações e técnicas que operam o ciclo informacional, visando manter sua integridade. Mas pode - e deve - ser tratada como um conjunto de ações que fomenta mudanças no modelo de administração burocrática. A governança informacional só se efetiva na perspectiva de um modelo pós-burocrático.

A superação do modelo de administração burocrática relaciona-se com as mudanças institucionais, legais e organizacionais do Estado brasileiro, que têm como *modus operanti* o processo. A mudança processual do modelo de administração pública deve pautar-se na adoção de um *modus operanti* baseado no resultado, conforme já apresentado no capítulo 2. Basear a ação do Estado no resultado da própria ação significa adotar como centralidade para essas ações ou objeto da ação do Estado o cidadão usuário do serviço público. Essa nova centralidade indica mudanças fundamentais nos processos responsáveis pela implementação das ações, que certamente, são viabilizadas pela sua convergência. O princípio da convergência baseia-se na concepção de que o cidadão usuário é único e objeto

da intervenção de várias ações de saúde, educação, previdência social, assistência social e tantas outras. Ou seja, a superação da fragmentação da ação do Estado só é possível quando o Estado reconhecer a unicidade do cidadão usuário e com isso promover a integração de sua ação. Não é o usuário que deve fazer a síntese das intervenções a que é submetido; é o Estado que deve ter a compreensão do usuário como sujeito único das diversas intervenções. Só assim será possível para o Estado avaliar a qualidade, os resultados e impactos de sua ação. Esse agir convergente requer a convergência de informações, que é apresentada por González de Gómez (2002a, p.37) como uma condicionante da transparência e da governança informacional.

#### **4.6 Convergência**

O conceito de convergência é definido a partir da designação da comutabilidade digital de meios e mensagens, referindo-se nesse contexto à interoperabilidade<sup>46</sup> dos diferentes recursos e serviços das administrações públicas, estejam estes ou não agregados em uma única plataforma de acesso *on-line*. Formas impressas, serviços telefônicos, portais e contatos por e-mail devem manter entre si relações permanentes que assegurem a consistência e a atualização dos procedimentos e dos discursos públicos, conforme González de Gómez (2002a, p.37).

---

<sup>46</sup> Conforme FEDERAL COORDINATING COUNCIL FOR SCIENCE, citado por Pacheco (2001), interoperabilidade refere-se à interconexão efetiva de diferentes sistemas de computador, bancos de dados ou redes com o fim de apoiar a computação distribuída e/ou o intercâmbio de dados. FEDERAL COORDINATING COUNCIL FOR SCIENCE (Washington, D.C.). Office of Science and Technology Policy. *High performance computing & communications: toward a national information infrastructure*. Washington D.C., 1994. 176 p. Committee on Physical, Mathematical, and Engineering Sciences Report).

Convergência pode ser compreendida, também, como um modo de agir convergente na gestão das políticas, ainda que mantendo as especificidades do formato, de jurisdição, competência hierárquica e setor. Ou seja, agir convergentemente significa coordenar administrativamente as intersecções, horizontais e transversais, entre linhas de ação que, por seu caráter inter-setorial, deverão perpassar mais de uma jurisdição ou domínio de atuação do Estado (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002c).

Pode ser compreendido, também, como um fator decisivo na otimização, fragmentação ou ausência de um fluxo de informação. A convergência depende de uma razoável coordenação administrativa e da articulação política das ações de governos com o fluxo de informação.

A convergência no Estado burocrático e fragmentado não é exequível de forma simples. Ela requer um conjunto de ações capaz de inserir um novo *ethos* na gestão da coisa pública. Requer, também, a ruptura com padrões corporativos de profissões, setores das políticas públicas, da estrutura organizacional e das esferas de governos - municipais, estaduais e federal - e também a ruptura com processos de tomada de decisão centralizados e verticalizados. As convergências horizontal - na mesma esfera de governo - e vertical - nas três esferas de governo - sinalizam para a adoção de novos instrumentos de gestão, de conhecimento multi, inter e transdisciplinar, de política de recursos humanos voltada para a requalificação do funcionário público, de adoção de recursos informacionais, de novos mecanismos de tomada de decisão e de criação de instâncias de gestão da informação.

A governança informacional, na sua forma prática, requer a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de uma política de informação com alto grau de institucionalização, com metodologia coerente com sua essência inovadora e com a utilização de instrumentos concretos de execução da articulação das relações de comunicação-informação entre o Estado e a sociedade civil e da convergência.

## 5 POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

*“Em síntese, surgida na onda de uma crise da sociedade ocidental, a capacidade da informação de reprodução ou mudança, depende de como fiquem posicionados nos espaços de produção e distribuição do saber e da informação, os agentes coletivos que melhor expressem as demandas e condições de um uso social da informação.”*

González de Gómez

### 5.1 Conceituação

A definição de política de informação enfrenta as mesmas dificuldades encontradas ao se definir o que é informação. É um conceito polissêmico e multifacetado, encontrado na literatura de forma fragmentada, pois várias disciplinas tentam elaborá-lo, tais como: economia, ciência política, administração, telecomunicações, biblioteconomia, ciência da informação, sociologia, psicologia social e outras. Essa fragmentação dificulta o estabelecimento de uma unicidade mínima sobre o tema.

Não obstante, a diversidade da literatura permite uma elaboração sobre o tema de forma diversificada e abrangente; o limite encontrado está no fato de tratar-se de uma produção teórica concentrada nos Estados Unidos e na Europa. Os demais países têm uma participação quase residual na constituição desse corpo teórico, o que dificulta a análise e a contextualização teórica e prática em ambientes socioculturais díspares.

Pode-se iniciar com a definição de política da informação apresentada por HERNON e RELYEA na *Encyclopedia of Library and Information Science*:

Política de informação é 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 E RELYEA, 1991, p. 176)

Eles também esclarecem que política da informação é pertencente ao campo do conhecimento da ciência da informação e da ciência política, apesar de abordada por outras disciplinas. Acrescentam que a política da informação se relaciona com temas inerentes ao desenvolvimento do Estado e com preocupações internacionais. Além disso, política de informação acontece dentro e fora do Estado, dentro e entre as organizações (Estado e sociedade civil), associações e outros organismos da sociedade civil.

A compreensão desses autores reporta à concepção de informação como coisa, como recurso e devidamente registrada; nesse caso, a política visa garantir a integridade do ciclo informacional com vistas à transferência. Essa definição é compatível com o momento histórico do surgimento da ciência da informação, quando esta se voltava para a disseminação do conhecimento científico e técnico, na década de 50.

Aun, remontando a história das políticas nacionais e supranacionais de informação, constata que as décadas de 1970 e 1980 representaram “um grande esforço de desenvolvimento das telecomunicações, da informática e da eletrônica através de políticas implementadas que privilegiam estas áreas” (AUN, 2001, p.71). Nesse sentido, se consolida no Brasil, na década de 80, a criação das bases de dados e inicia-se a automação das bibliotecas. Essa tendência mantém o viés das políticas de informação, que é a construção de infra-estrutura de telecomunicações e posteriormente de redes de informação e comunicação. (AUN, 2001, p. 72).

A autora também avalia que o fenômeno social, cultural e econômico que se amalgama em torno da informação é muito dinâmico, exigindo políticas de informação flexíveis às necessidades. Além disso, a ênfase na tecnologia da informação significa colocar em segundo plano a questão dos conteúdos, que é qualificadora da entrada dos países na sociedade da informação.

Ela acrescenta que o redirecionamento desse viés passa pela atuação do Estado e, considerando as idéias de Castells e González de Gómez, que

vêm a Sociedade da Informação como uma sociedade em rede, onde múltiplas formas de poder estão nela representadas. Propõe-se a visão de um Estado que não se resume em representar a única forma de poder ou que apóie uma forma de poder anônimo que considere natural, a desintegração dos coletivos. Defendemos a presença forte de um Estado que integrado à sociedade que ele governa a represente em uma rede mundializada. (AUN, 2001, p. 63)

As análises - e seus respectivos modelos teóricos - das políticas de informação podem contemplar vários aspectos: espacial, técnico, econômico, social, cultural, organizacional, administrativo, educacional, político, legal e regulador. Ou ainda, considerar as perspectivas/níveis, que podem ser: global, internacional, nacional, regional, industrial, organizacional, individual e sistemas de informação (AUN, 2001, p. 78). Como mencionado, o tema apresenta várias faces, que contemplam a atuação do Estado ou não, a primazia da sociedade civil ou não, e a centralidade da economia ou não. Por essa razão, Hernon e Relyea também afirmam que não existe uma política de informação no singular, existem políticas de informação que focalizam diversos assuntos das ordens econômica e social que, muitas vezes, são sobrepostas e contraditórias.

Para tentar analisar essa diversidade, optou-se por quatro abordagens distintas: abordagem interativa de Trauth (1986), abordagem legalista de Chartrand (1986), abordagem dos atores em rede de Frohmann (1995) e abordagem de política pública de Rowlands (1996, 1998) e Rowlands et.al. (2002), sendo que essa última é descrita e analisada com mais densidade – há um capítulo destinado à mesma, o capítulo 6.

## 5.2 Abordagens de análise das políticas de informação

### 5.2.1 Abordagem integrativa

Trauth analisa o cenário da formulação da política da informação e destaca dois fenômenos que, segundo ela, conduzem o olhar da avaliação. O primeiro é a centralidade das pessoas em relação à tecnologia; o segundo refere-se ao aumento da dependência da sociedade em relação à informação. Levando em conta o reconhecimento da informação como um recurso social e a centralidade humana na relação tecnologia e sociedade, a política de informação deve se haver com a gestão do uso e a distribuição da informação (TRAUTH, 1986, p. 42). A partir dessa proposição a autora sugere uma abordagem interativa para a pesquisa da política de informação, com as seguintes características:

- natureza interdisciplinar;
- partir dos aspectos formalizados da Política de Informação que são descritos na legislação;
- considerar a prática como um importante indicador do grau de formalidade da política da informação;
- identificar as forças regentes das práticas, como econômica, política, internacional e outras;
- analisar os componentes da Política de Informação e suas interações à luz do contexto político, considerando-se como componentes: legislação, normas da sociedade e direito comum, ações administrativas, força do mercado e pressões internacionais;
- orientar-se para avaliar a materialidade da filosofia vigente na sociedade norte americana – liberdade de informação<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> A autora cita YUROW, Jane H. *Issues in information policy*: US Department of Commerce. National Telecommunications and Information Administration. Washington, DC: US Government Printing Office, 1981, para esclarecer o significado de 'liberdade de informação': "The basic presumption underlying US information policy is open availability of and ease of access to information which is of interest to or concerns the welfare of American citizens."

A proposição da autora, embora focalize a análise e proposta tendo como lócus os Estados Unidos, pode ser adotada por outros contextos.

### 5.2.2 Abordagem legalista

Chartrand (1986) propõe a análise da Política da Informação a partir do seu arcabouço legal e considera que a arena política que legitima a constituição da política da informação é o poder legislativo. O autor lista os assuntos vigentes na legislação da política da informação (1986, p.6):

- 1 - Gestão de recursos informacionais federais;
- 2 - Informática para educação, inovação e competitividade;
- 3 - Telecomunicações, radiodifusão e transmissões de satélite;
- 4 - Comunicações internas e política de informação;
- 5 - Publicização de informação, confidência, e o direito à privacidade;
- 6 - Regulação sobre crime cometido através do computador (crime eletrônico);
- 7 - Propriedade intelectual;
- 8 - Políticas para biblioteca e arquivos;
- 9 - Sistemas de informação de governo, *clearinghouses* (câmara de compensação) e disseminação.

Chartrand afirma que o processo de legislar sobre a Política de Informação requer habilidades e sensibilidade para interpretar o presente e inferir o futuro. Dessa maneira, a legislação cumpre um papel regulador do presente e vanguardista em relação à sociedade. Nesse caso, o Estado é primordialmente legislador e regulador, não se ocupando com a provisão de bens e serviços.



### 5.2.3 Abordagem dos atores em rede

Essa abordagem baseia-se em Frohmann (1995), que avalia a literatura da biblioteconomia e ciência da informação e afirma que a mesma é limitada para compreender todas as dimensões da política da informação, propondo a utilização da Teoria de Atores em Rede - ANT e afirma:

A metodologia ANT [Actor Network Theory] é rica e abrange o realismo científico, construtivismo social e análise de discurso. Tem no seu conceito central objeto híbrido, ou 'quase-objetos' que são simultaneamente reais, sociais, e discursivos. São exploradas as vantagens de conceber política de informação como uma rede de híbridos, com exemplos tirados do rádio que radiodifunde e a 'estrada da informação mundial'. (FROHMANN, 1995, p.1-2)

Ele apresenta as limitações da literatura de biblioteconomia e ciência da informação para apreciar a política de informação considerando cinco argumentos:

- 1 - grande parte da literatura de biblioteconomia e ciência da informação interpreta a política de informação como uma das espécies de política de governo e frequentemente, até mesmo mais restritamente, como política de governo para documentos do governo – arquivos;
- 2 - muitos autores restringem os estudos de política de informação a problemas de governo, geralmente na literatura americana, relacionados à produção, organização e disseminação de informação científica e técnica;
- 3 - limitação epistemológica da economia política da informação, que é frequentemente utilizada. A utilização desse conjunto de teorias provocou na literatura de biblioteconomia e ciência da informação uma fixação no problema de clarificar a base conceitual da política de informação. E as pesquisas nesse campo não são bem vistas pelo Estado e pelo mercado;

4 - limitação imposta pela fixação em assuntos instrumentais. Muito da literatura propõe estudos para auxiliar a implementação de tecnologia, melhorar a comunicação entre departamentos de governo, aumentar o acesso à informação governamental e facilitar a transferência de informação científica e técnica. Esse foco na maximização da técnica e na gestão de fluxo de informação produziu um grande número de políticas fragmentadas em um contexto de tendências contraditórias: de um lado, há o reconhecimento claro da impotência de recomendações das políticas e, do outro, há crença na racionalidade, na epistemologia e no rigor disciplinar, acreditando-se que estes fixariam a legitimidade dos instrumentos;

5 - a literatura de biblioteconomia e ciência da informação tem limitações para abordar os assuntos relativos às relações entre informação e poder, porque seu foco está nos problemas instrumentais e nos assuntos de epistemologia baseados no interesse em estabelecer e policiar limites entre disciplinas. Com isso, desvia a atenção de perguntas tais como: de que forma o poder é exercitado dentro e pelas relações sociais mediadas por informação? Como o domínio sobre a informação é alcançado e se mantém através de grupos específicos? E como formas específicas de domínio - especialmente os de raça, classe, sexo e gênero - são implicadas no exercício de poder sobre a informação? Frohmann exemplifica essa limitação da seguinte forma: talvez seja mais importante antes de pesquisar e descobrir como melhorar um carburador, perguntar aonde o carro vai, ou até mesmo se nós deveríamos ter carros motrizes.

Frohmann utiliza-se do conceito de regime de informação, apresentado no capítulo 4, para afirmar que a descrição de uma política de informação é a descrição da genealogia de um regime de informação, por reconhecer que a política de informação é feita e desfeita diariamente através da interação complexa com as práticas sociais. A pesquisa que se baseia nessa concepção deve transcender os limites disciplinares da literatura de biblioteconomia e ciência da informação. Os instrumentos dessa pesquisa não podem ser fixados nos documentos ou em uma outra materialidade da informação, como objeto da

investigação, mas em tipo(s) de elemento(s) do regime de informação, suas relações e interações. O autor avalia que é necessário um arcabouço teórico capaz de compreender a complexidade das interações existentes nos regimes de informação, e este arcabouço não existe na literatura de biblioteconomia e ciência da informação. Frohmann, então, importa a Teoria de Atores em Rede dos estudos sociológicos que, para ele, oferece um conjunto promissor de recursos analíticos para esse propósito. A Teoria de Atores em Rede tem as seguintes características:

- a) recusa reduzir explicações a quaisquer categorias: natural, social ou discursiva;
- b) a visão sobre os objetos está na estabilidade e na função da interação entre os elementos heterogêneos; ou seja, o objeto de análise torna-se os processos pelos quais são construídos estes objetos e as suas relações;
- c) a centralidade no conceito de objetos híbridos ou quase-objetos. Eles são híbridos porque eles são simultaneamente reais, discursivos e sociais. Todos os elementos do regime de informação têm propriedade natural ou real, no mundo físico, pois é nesse mundo real que se dá a reunião social e como consequência dessa interação dos elementos naturais e sociais obtêm-se o discurso (linguagem e interpretação). E acrescenta:

Nem a natureza, nem a sociedade, nem a linguagem podem prover encerramento explicativo para artefatos científicos ou tecnológicos, porque as distinções entre as propriedades naturais, sociais e discursivas (dos artefatos) são os resultados das tentativas e inconstâncias das práticas que determinam a estabilidade de um artefato e na construção da rede. (FROHMANN, 1995, p.1-2)

Essa abordagem amplia as possibilidades de pesquisar a política de informação considerando os diversos elementos constitutivos da sociedade e dos regimes de informação. Mas, ao mesmo tempo, propõe uma metodologia complexa, que dificulta o seu emprego.

Mesmo reconhecendo que uma política de informação traz no bojo as questões relacionadas ao poder na sociedade, ou à informação como força constitutiva da sociedade, se essa política não estiver sendo promovida ou regulada pelo Estado ela estará ao sabor das expectativas do mercado. Ou seja, de fato existe o risco do Estado utilizar a política de informação para instrumentalizá-lo na manutenção do *status quo*; o risco maior, no entanto, está na apropriação da informação pelo setor econômico, que pode reduzi-la a recurso ou mercadoria. Nesse último cenário, o poder de controle da sociedade civil sobre o setor econômico é ínfimo se comparado com as possibilidades de controle social existente e instituído sobre os Estados democráticos.

Essa necessidade de atuação direta do Estado se torna mais evidente ao se recortar a política de informação voltada para a governança informacional, que nesse caso pode ser compreendida como política pública de acesso à informação governamental e pública ou ainda como política informacional da administração pública, conforme González de Gómez (1999b).

## 6 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO VOLTADA PARA GOVERNANÇA INFORMACIONAL

*“O mito tecnolibertário do fim do Estado-nação perdeu suas cores nas cinzas das duas torres do World Trade Center. Com a união sagrada, a América ultraliberal redescobriu as virtudes do nacionalismo e do intervencionismo do Estado.” (MATTELART, 2002, p. 153-154)*

As políticas de informação voltadas para governança informacional do Estado são objetos da intervenção do Estado que devem ser elaboradas, implementadas, monitoradas e avaliadas conjuntamente com os demais atores que atuam no campo informativo do Estado e que são submetidos ao regime de informação que vigora nesse campo. Portanto, as políticas visam confirmar ou alterar esse regime.

Segundo González de Gómez (1999b), as políticas de informação no domínio da política pública (*modus* da atuação do Estado) ou fora desse domínio podem ser compreendidas considerando quatro definições:

1 - Definição ampla: “como conjunto das ações e decisões orientadas a preservar e a reproduzir, ou a mudar e substituir um Regime de Informação, e podem ser tanto políticas tácitas ou explícitas, micro ou macro-políticas” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999b, p. 2-3).

2 - Essa outra definição refere-se à gestão da política de informação, que seria responsável pelo “planejamento, instrumentalização, atribuição de recursos e competências, acompanhamento e avaliação das ações de informação e seus desdobramentos em sistemas, serviços e produtos”. A gestão requer deliberação de “princípios, fins e regras para a concretização de planos coletivos e coordenados de ação, ou a mudança das relações de força dos atores envolvidos” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999b, p.3).

3 - Em relação aos fins, valores e objetivos das políticas de informação compreende-se a Política de Informação para “designar as figuras decisoriais e normativas do que seja

desejável e prioritário para um sujeito coletivo (organizações, regiões, Estado nacional, etc.) acerca da geração, circulação, tratamento e uso da informação” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999b, p.4). Nessa definição, a autora reforça que uma política de informação “se reconhece e caracteriza pela orientação e direção da vontade dos sujeitos que a agenciam, nunca pelos produtos, serviços, recursos e tecnologias...” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999b, p.4).

4 - Dirige-se a consolidar a autonomia informacional dos sujeitos coletivos:

As Políticas de Informação teriam como meta mais abrangente a consolidação das formas coletivas da Inteligência Comunicacional, mantendo ativas as redes de informação com um duplo movimento: um deles objetivo, direcionado ao conhecimento e controle das estruturas e condições de produção do conhecimento do mundo natural e social (informação e meta-informação científica e tecnológica, estatística, administrativa e econômica), e o outro subjetivo, orientado ao monitoramento informacional dos contextos de ação, conforme processos de avaliação, reflexão crítica e idealização dos sujeitos coletivos. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999b, p. 4-5)

González de Gómez sintetiza as definições apresentadas ressaltando que a “Política de Informação deveria redirecionar ou preservar o regime de informações vigente, conforme as metas desejável e possível para os atores que partilham uma esfera coletiva de ação” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999b, p.5). Sendo assim, torna-se pertinente a localização das políticas de informação no Estado na forma de política pública.

### **6.1 Conceituação de Políticas públicas**

A formulação sobre políticas públicas remete, inicialmente, à análise do conceito de público, no que tange sua definição relacionada ao interesse público, ao bem público e ao setor público. O conceito de público tem como corolário o conceito de privado. A constituição do conceito de público ocorre na tensão existente entre o público e o privado e na relação

entre a dimensão privada e a dimensão pública das pessoas e das organizações na sociedade. Esses elementos constitutivos da formulação teórica sobre o que é público são problematizados de forma distinta entre as escolas de pensamento da ciência política e da sociologia. Destacam-se, segundo Parsons (1995), o liberalismo clássico de Adam Smith; o novo liberalismo - que também é definido como liberalismo social ou de bem estar social e que tem como principais autores Dewey nos Estados Unidos e Hobhouse e Keynes na Inglaterra - e o neo-liberalismo de Hayek e Fridmam.

No liberalismo clássico, o delineamento dos conceitos de público e privado é orientado pelas forças do mercado, visando privilegiar a liberdade econômica contida na escolhas individuais, nos interesses privados e no constrangimento da atuação do Estado. Nessa concepção, o interesse público é compreendido como a facilitação dos interesses de liberdade econômica e do mercado, em detrimento do constrangimento e da regulação do Estado. A ordem desse interesse é essencialmente um resultado espontâneo de escolhas privadas, e o papel do Estado é regular legalmente a convergência dos interesses públicos e privados, que ocorre naturalmente no mercado, segundo Parsons (1995, p. 4-5).

O bem estar social diverge da idéia de que o mercado poderia provocar a convergência dos interesses públicos e privados de forma natural ou espontânea. A educação política ou a 'inteligência organizada', defendida por Dewey, poderia prover os meios pelos quais poderiam ser equilibradas as esferas privada e pública. A mediação entre o público e o privado passou ocupar a agenda do Estado e gerar uma pauta que considerava o Estado como provedor dos meios que garantiam o princípio da igualdade de direitos e da universalidade de suas ações. Portanto, a esfera pública se amplia, ampliando-se, conseqüentemente, a abrangência do Estado. Esse deixa de ser apenas regulador dos interesses e passa a prover condições para o exercício da cidadania, o que significa - nessa escola de pensamento - a institucionalização dos meios e condições de mediação racional dos interesses, ou seja, o

fortalecimento institucional do Estado. Nesse contexto, a concepção de burocracia racional legal de Weber ganha espaço e é implementada a partir da justificativa de que as organizações do Estado são movidas pelo interesse público e não pelo interesse privado e que, portanto, deve-se adotar um modelo próprio para atingir esse princípio e impedir a predominância do interesse privados nas ações do Estado (patrimonialismo). Essa concepção é colocada em xeque no período de deflação, gerado pela crise econômica da década de 70, e as idéias liberais retomam a discussão através de Hayek e Fridmam (PARSONS, 1995, p. 8).

As idéias neo-liberais ou, de acordo com Parsons (1995), do “novo direito”, resgatam a concepção de que a relação entre o público e o privado é algo melhor definido pelo mercado e pela liberdade de escolha em detrimento do Estado que opera dentro e para os interesses públicos. Os argumentos pautam-se, principalmente, na falência da administração pública burocrática. A passagem da concepção de interesse público no liberalismo novo para o neo-liberalismo é demarcada com clareza no debate sobre os modelos de administração pública pós-burocrática. A crítica ao modelo burocrático sustenta-se na ineficiência, inoperância e lentidão do aparato do Estado diante das necessidades da população. Essa análise reporta-se às práticas empresarias do setor privado para justificar que as ações gerenciais adotadas por esse setor são melhores e deveriam ser adotadas pelo setor público, negando assim as especificidades e a natureza do interesse público. A desconstrução do aparato e do modelo de administração pública tornou-se a principal estratégia de viabilização dos ideais neo-liberais, principalmente porque é considerado um consenso na teoria e na prática que o modelo burocrático não atende às atuais exigências da sociedade. No bojo dessa estratégia encontra-se a definição de interesse público e de abrangência do Estado. Ou seja, a tensão entre os interesses público e privado não gera contradição, e sim é convergente, na perspectiva do livre mercado. Nesse sentido, o Estado pode e deve intervir menos no bem estar social.



A definição de bem público e bem privado também contribui para melhor delinear o conceito de público e conseqüentemente de política pública. Um bem público é aquele que está disponível para todos – indivisível; o bem privado é aquele consumido através da escolha e pago - exclusivo. O serviço público e o privado sofrem a mesma distinção: o público é ofertado para quem dele necessitar e não é cobrado diretamente, e o privado é consumido e pago. Nas definições de setor público e setor privado, a distinção repousa nas organizações e instituições que gerenciam e ofertam os serviços e bens, públicos e privados. As organizações do Estado compõem o setor público e as entidades não estatais compõem o setor privado. Não obstante, Parsons (1995) salienta que não existe uma pureza entre bem, serviço e setor público e privado. O que existe em todos os modelos de Estado e administração pública é um espaço cinzento onde o público e o privado interagem, tensionando o formato da política<sup>48</sup> pública.

Encontra-se na literatura especializada uma grande quantidade de definições sobre política pública, segundo Roth (2002). Ao analisar as diversas concepções, ele sugere a existência de quatro elementos centrais que permitem a identificação de uma política pública: a implicação do governo; a percepção (análise) do problema; as definições de objetivos; e o processo. A partir desses elementos, Roth produz uma síntese conceitual de política pública, que é:

... um conjunto formado por um ou mais objetivos coletivos considerados necessários e desejados, os meios e as ações que são utilizados na implementação, pelo menos parcialmente, por uma instituição ou organização governamental com a finalidade de orientar o comportamento de atores individuais ou coletivos para modificar uma situação percebida como insatisfatória ou problemática. (ROTH, 2002, p. 27)

---

<sup>48</sup> Compreendendo política como designação de propósitos e programas das autoridades públicas; que corresponde a *policy* em inglês. No inglês existe também a palavra *polity* que significa política no âmbito dos governos e partidos políticos; e *politics* que designa a política como atividade de organização e luta pelo controle do poder, conforme Roth (2002, p.25-26).

Essa concepção compreende a política pública como ação reativa do Estado aos problemas, diferindo da concepção que também considera a não atuação do Estado diante de uma situação percebida como insatisfatória ou problemática como política pública. Um dos autores dessa concepção é Dye (1987), que parte do princípio da não focalização na ação de governo, mas considera também a inação de governo, ou seja, o governo escolhe não fazer. Ele compreende que a inação de governo pode ter tanto impacto quanto tem a ação; portanto, é resultante de uma escolha e deve ser considerada como política pública. Essa concepção exige um complexo conjunto de instrumentos para a análise de uma política pública. É necessário analisar o que existe como ação e o que não existe, mas deveria existir. A análise da ausência ou da negligência do Estado reforça a tese do bem estar social, na qual os interesses públicos não são conduzidos pelo livre mercado, mas a partir das contradições geradas pelo próprio mercado, e o Estado deve constituir-se em base institucional sólida e capaz de sustentar posicionamentos intervencionistas, não apenas voltados para a regulação do mercado, mas também para a promoção do bem estar social.

Para analisar a política pública como ação pode-se considerar os seguintes elementos (ROTH, 2002):

- a) os objetivos coletivos que o Estado considera como desejáveis e necessários, incluindo o seu processo de definição e de formação;
- b) os meios e ações processados, total ou parcialmente, por uma instituição ou organização governamental; e
- c) os resultados das ações, incluindo tanto as conseqüências desejadas como as imprevistas.

Portanto, uma política pública é forjada segundo os interesses públicos em relação aos interesses privados, a natureza pública de seu objeto e seu financiamento. Esses elementos estão relacionados ao modelo de Estado e sua abrangência.

## 6.2 Informação como bem público

Essa definição de informação como bem público é resultante da relação do público como corolário de privado. A tensão entre essas dimensões formata a abrangência do Estado e a convergência dos interesses públicos e privados, conforme mencionado no item anterior.

A partir da década de 80 do século passado, o cenário mundial indica o surgimento de uma nova ordem com centralidade na informação. Lastres (1997, p. 175) avalia que as mudanças desse período estão relacionadas: economia ou sociedade da informação; novo regime de acumulação e regulação; paradigma tecno-econômico das tecnologias de informação e comunicações e a era da economia ou sociedade do conhecimento ou do aprendizado. Essas mudanças provocam uma dicotomia, geradora de contradições que, por sua vez, provocam tensões que vêm marcando os objetivos das atuais políticas de informação: a primeira está no fato da informação passar a ser vista como componente fundamental para o crescimento da economia e competitividade de instituições de todo o tipo, assim como os países; e a segunda é o reconhecimento do papel da informação e do conhecimento como bens de direito público, com importante contribuição ao desenvolvimento social (LASTRES, 1997, p. 189).

O reconhecimento da informação como bem público baseia-se na constatação da intangibilidade da informação e do conhecimento. Ou seja, são recursos não-materiais e, portanto, não esgotáveis. Seu consumo não os destrói, assim como seu descarte geralmente não deixa vestígios físicos. Lastres acrescenta:

- cedê-los (informação e conhecimento) não faz com que sejam perdidos;
- uma vez produzidos (ou criados), os mesmos podem ser reproduzidos a custos quase que irrelevantes;
- além da própria discussão sobre as possibilidades de privatização de informações e conhecimentos, verifica-se ainda uma tendência para que os

mesmos se transformem em bens públicos com o tempo. (LASTRES, 1997, p. 183)

A autora lembra que outros recursos considerados públicos em tempos remotos tornaram-se privados - como a terra, a água e os recursos minerais - e que existe uma grande pressão para que a informação o conhecimento também se tornem. Mas ela ressalva que as discussões sobre essa possibilidade no sistema jurídico e econômico são constrangidas pelas limitações de garantir o direito de propriedade de recursos intangíveis (LASTRES, 1997, p. 183).

Além dessa definição, que tem origem na economia política da informação, a informação pública pode ser definida como informação criada e/ou compilada e mantida pelo governo. Essa definição considera que a informação pública é de propriedade das pessoas e confiadas aos governos, portanto, devem ser permanentemente disponibilizadas e restringidas apenas quando houver impedimento legal, conforme U.S. National Commission on Libraries and Information Science (2001).

A tensão provocada pela contradição das dimensões pública e privada da informação e do conhecimento conduz a atuação do Estado para a regulação da propriedade intelectual, através da legislação sobre as patentes. Essa regulação permite, minimamente, atribuir valor à informação e transformá-la em mercadoria ou recurso, mesmo admitindo que no passar do tempo a mercadoria/recurso vai tornar-se bem público. Ao mesmo tempo, o Estado é pressionado a reconhecer a informação como força constitutiva da sociedade (BRAMAN, 1989). Nesse sentido, como bem público e estruturador da sociedade, demanda ao Estado sua atuação na função de garantir a igualdade através da equidade. Essa tensão coloca um desafio para as políticas de informação e agrega mais um componente à discussão da abrangência do Estado, do seu papel em relação aos interesses públicos e na oferta de bens

e serviços públicos, seja de forma direta - através das organizações estatais - ou indiretamente - através de organizações de direito privado.

### **6.3 Política pública de informação**

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

Por trata-se de um assunto que emerge das disputas das forças políticas da sociedade é pertinente que o tema seja abordado enquanto política pública. Rowlands (1996, 1998), Rowlands et. al. (2002) e Doctor (1992) apresentam vários argumentos que validam e ao mesmo tempo desconstróem essa proposição. Os argumentos desfavoráveis são os seguintes:

a) a avaliação de que o arcabouço teórico que sustenta as pesquisas, análises e a prática da política pública é insuficiente para abranger a complexidade da política de informação, também considerado por Frohmann (1995).

b) a contradição existente ao se indicar o Estado como responsável pela socialização do conhecimento, compreendendo o conhecimento como principal fonte de poder, no contexto em que o próprio Estado precisa concentrar essa fonte de poder no exercício de sua

autoridade. Nesse caso, as políticas de informação podem se voltar para a instrumentalização do poder exercido pelo Estado.

Os argumentos favoráveis afirmam que:

a) o assunto é fragmentado e processado de forma pouca cumulativa porque não tem uma coordenação mínima que garanta a convergência do debate. Nesse caso, o Estado é apontado com o coordenador do processo;

b) a problemática inerente à política de informação é complexa, principalmente quando é abordada no contexto social, nas relações políticas, e no reconhecimento da multiplicidade de atores envolvidos no problema. O Estado ocupa o lugar de mediador dos interesses exercendo seu papel de garantir a igualdade e equidade social.

c) A omissão do Estado como centralidade do processo de formulação e implementação das políticas de informação permite que os interesses econômicos da indústria da informação suplantem os interesses de uma sociedade democrática ou da sociedade da informação<sup>49</sup>. A ausência do Estado resulta na efetividade das influências exercidas por grupos de interesses organizados e penetrados na estrutura de poder da sociedade.

Corroborando esse argumento, Castells afirma:

O mercado desempenha um papel chave na consolidação da nova economia, mas não é capaz, por si só, de promover os avanços necessários dentro dos padrões de justiça social desejáveis. Sem uma forte política de governo orientada para a equidade, corre-se o risco de aprofundamento dos mecanismos estruturais de diferenciação e desigualdade. Cabe aos governos, mediante cooperação com o mercado e a sociedade civil, implementar políticas voltadas à prevenção da exclusão digital e do conseqüente aprofundamento da desigualdade. (CASTELLS, 1999, p.48)

---

49 Essa lógica é amplamente abordada por aqueles que evidenciam a tecnologia como fator propulsor da ordem social. Ver mais sobre o assunto em Bemfica (2002).

Mesmo de forma contraditória e complexa, Rowlands sustenta a proposição da centralidade do Estado em relação às políticas de informação quando tenta classificá-las e distribuí-las em um plano bidimensional que permite observar a proximidade dos assuntos de política de informação com o Estado e com o mercado (ROWLANDS, 1998, p. 232-233; ROWLANDS et.al., 2002, p. 32-33.). Ele mapeia 24 assuntos de políticas de informação na literatura e os agrega utilizando-se da seguinte classificação:

### QUADRO 1

#### Política de informação e seus sub-domínios

<b>Grupo</b>	<b>Tipo de PI – sub-domínios</b>	<b>Descrição</b>
<b>A</b>	Protecionismo de 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).
<b>B</b>	Mercado da informação	Leis e regulamentos que protegem o investimento na criação de conteúdo de informação (por exemplo, direitos autorais) e permitem trocas no mercado.
<b>C</b>	Radiodifusão e telecomunicações	Políticas públicas que regulam os meios de comunicação de massa, equilibrando os fatores comerciais com o interesse do cidadão (por exemplo, acesso universal).
<b>D</b>	Acesso público de informação oficial	Políticas e regulamentos que moldam o acesso à informação de cidadãos arquivadas pelo governo (por exemplo, liberdade de informação).
<b>E</b>	Sociedade da informação e infra-estrutura	Políticas públicas que promovem o investimento (ou o encorajam pelo setor privado) na infra-estrutura de informação.

Fonte: ROWLANDS, 1998, p. 233; ROWLANDS et.al., 2002, p. 33.

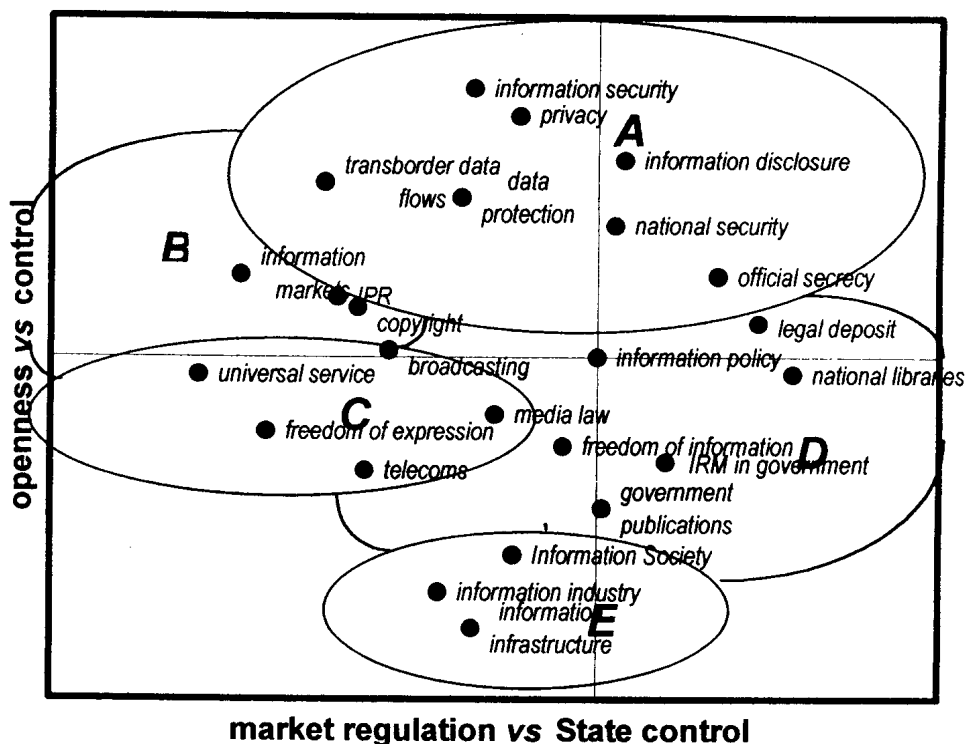


FIGURA 1 - Mapa de distribuição dos assuntos de política de informação

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

Rowlands (1998) e Rowlands et.al. (2002) tecem as seguintes observações sobre o mapa apresentado na FIG. 1: o *eixo x* representa o grau da relação dos assuntos da política de informação com a regulação do mercado e o controle do Estado. O *eixo y* representa a distribuição dos assuntos da política de informação em relação às possibilidades de sua abertura *versus* o controle.

Em termos gerais, a distribuição dos assuntos compreende a seguinte lógica: os assuntos que estão à direita no mapa (grupos A e D) estão relacionados à ação direta do Estado, como provedor de recursos. De cima para baixo as responsabilidades se estendem do controle de informação oficial (protecionismo de informação), passando pelo armazenamento efetivo e administração da informação oficial (acesso público), à provisão de infra-estruturas para sua ampla disseminação (Sociedade de Informação e infra-estrutura).



Em contraste, os assuntos que estão à esquerda do mapa (grupos B e C) estão relacionados à ação indireta do Estado como regulador de atividades de informação do setor privado. Novamente, esquadrinhando de cima para baixo, percebe-se a ação do Estado com o objetivo de restringir para preservar a privacidade pessoal (protecionismo da informação), criando as condições dos processos de oferta e procura por informação (mercados de informação), e finalmente, mitigando as conseqüências dos excessos do mercado livre, garantindo os direitos fundamentais de liberdade de expressão e serviço universal (radiodifusão e telecomunicações).

Em síntese, pode-se verificar que a dimensão do eixo *y* expressa um espectro de assuntos de política de informação que vão das ações sem restrições até as ações que necessitam de maior controle do Estado. A dimensão de *x* parece indicar os dois papéis distintos da política de informação para o Estado - o de regulador de mercados de informação (esquerda) e de provedor principal e disseminador de informação (direita).

Esse mapa contribui com a assertiva de que as políticas de informação podem ser abordadas como políticas públicas e, como tais, podem ser providas diretamente pelo Estado ou indiretamente através da regulação<sup>50</sup>.

Mas, mesmo como política pública, para Rowlands, é importante garantir a dimensão humanista da informação em detrimento das abordagens economicistas/pragmáticas que consideram a informação como recurso e como mercadoria<sup>51</sup>. Na abordagem humanista, a informação representa a interação social e o foco da intervenção está na socialização da

---

<sup>50</sup> A regulação pode ser caracterizada como uma permissão concedida pelo Estado para o setor econômico atuar no provimento de bens ou serviços públicos. Mas pode ser compreendida, também, como um conjunto de normativas que regulam a atuação do setor privado segundo o interesse público, resguardando os direitos individuais e coletivos.

<sup>51</sup> O Estado não está imune à adoção de uma abordagem economicista; é necessário, segundo Rowlands (1998), que a comunidade de profissionais da informação, principalmente bibliotecários e cientistas da informação se fortaleçam como *stakeholders* e influenciem as tomadas de decisões sobre a política de informação, na perspectiva de não adoção de um modelo economicista.

informação, nos aspectos culturais inerentes ao processo da comunicação e no direito de saber e sua importância para o exercício da cidadania e dos direitos democráticos. Essa abordagem também permite incluir assuntos de natureza pessoal, como aquisição de conhecimento e inteligência social e o seu valor para as pessoas (ROWLANDS, 2002, p.34).

#### **6.4 Proposta de estruturação das políticas públicas de informação**

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

Rowlands (1996) também sugere uma agregação dos assuntos das políticas de informação considerando nove tipos de políticas de informação:

- política de administração de recursos informacionais governamentais;
- política de informática;
- política de telecomunicações e radiodifusão;
- política internacional de comunicação;
- política de revelação, confidência e privacidade da informação pessoal;
- regulação contra os crimes praticados através de computadores – informatizados;
- propriedade intelectual;

- biblioteca e políticas de arquivos;
- política de disseminação da informação governamental.

Esses assuntos podem ser contemplados nos sub-domínios das políticas de informação, também apresentados por Rowlands (2002): protecionismo de informação, mercado da informação, radiodifusão e telecomunicações, acesso público de informação oficial e sociedade da informação e infra-estrutura. A partir dessas classificações sugere-se a seguinte relação entre sub-domínios das políticas de informação, tipo de políticas e a função do Estado (QUADRO 2).

## QUADRO 2

### Agregação dos tipos e sub-domínios de políticas de informação em relação às funções do Estado

Dimensões da atuação do Estado	Sub-domínios da política de informação	Tipos de políticas de informação
<b>Estado Regulador</b>	Mercado da informação	Política internacional de comunicação Regulação contra os crimes praticados através de computadores - informatizados
	Sociedade da informação e infra-estrutura	Política de informática
	Radiodifusão e telecomunicações	Telecomunicações e radiodifusão
	Protecionismo da informação	Propriedade intelectual
<b>Estado provedor</b>	Acesso à informação pública e governamental (Acesso à informação oficial)	Biblioteca e política de arquivos
		Política de disseminação da informação governamental
		Política de gestão de recursos de informação governamental
<b>Estado regulador e provedor</b>		Revelação, confidência e privacidade de informação pessoal

Observação: Quadro elaborado com base nos artigos Rowlands et al (2002) e Rowlands (1996)

Segundo essa classificação, orientada pelos sub-domínios e pelos tipos de políticas de informação, os assuntos bibliotecas e políticas de arquivos; disseminação da informação governamental e gestão de recursos de informação governamental não comporiam nenhum sub-domínio da política de informação, se for considerada apenas a dimensão oficial

da informação – acesso público à informação oficial. Sugere-se, portanto, que esse subdomínio seja denominado e conotado por “Acesso à informação pública e governamental”, considerando os tipos de políticas apresentados e resguardando a dimensão oficial da informação.

O acesso à informação pública e governamental torna-se um importante instrumento da governança informacional e, como tal, é objeto de detalhamento neste trabalho. Todavia é importante compreender que a dimensão pública da informação está no reconhecimento da informação como bem público. A informação gerada e usada no campo informativo do Estado não é compreendida como recurso ou mercadoria. Ela é concebida como força constitutiva da sociedade e, portanto, como bem público indivisível e não adquirível através de pagamento.

A informação voltada para a governança informacional também resguarda a dimensão governamental da informação no que se refere à informação oriunda das ações de governo, como representação do poder constitutivo da esfera executiva do Estado. Ou seja, a informação governamental é aquela que faz sentido no contexto das ações do poder executivo e refere-se às suas decisões e atos. Portanto está contida na informação governamental a informação oficial que refere-se a informação sobre os atos dos governos que devem obrigatoriamente (através da legislação) ser comunicados.

Em suma, a informação pública e governamental refere-se à informação como bem público e como força constitutiva da sociedade que é gerada, distribuída e usada no interior dos governos, do poder executivo.

## 6.5 Política pública de acesso à informação pública e governamental

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

Para isso, seria preciso recortar os espaços de ação social e seus agenciamentos coletivos, como plano onde deverão ser colocadas as questões e as finalidades que darão respostas aos recursos e disponibilidades das esferas tecnológicas e administrativas, e as ofertas dos mercados. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1994, p. 149)

González de Gómez adverte que as esferas societárias de comunicação são mais ágeis que as agências governamentais para redefinir parcerias e participações nas reformulações dos espaços de informação e, portanto, a política pública de acesso à informação pública e governamental deve ser sensível ao *timing* da sociedade.

A incorporação da sociedade civil nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas de informação é apontada como o cerne dos sistemas ocidentais de Estado jurídico-representativo e oferece novos ângulos de reflexão, em sentido teórico e prático. Esse formato é resultante de práticas e elaborações analíticas que propõe

uma reconstrução diferenciada das formas organizacionais das sociedades complexas, em oposição às formulas de fusão: fusão da sociedade civil no Estado (Hegel), fusão do Estado na sociedade (Marx), fusão da sociedade no mercado (neoliberalismo). (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1994, p. 148)

A ampliação da esfera pública paraestatal permite que a construção de uma política pública, ou de uma intervenção do Estado, seja minimamente pactuada com os diversos atores, entendendo que esse espaço público é a arena dos conflitos entre sociedade civil, mercado e Estado, que estabelece condições institucionais para a intermediação dos diversos interesses<sup>52</sup>.

Portanto, uma política pública de acesso à informação pública e governamental pode ser elaborada, implementada, monitorada e avaliada segundo os modelos de gestão de política pública desenvolvidos na ciência política e pela administração pública. Esses modelos não podem ser aplicados como um manual passo a passo das técnicas e procedimentos de governo. Esse reducionismo tecnocrático da gestão de uma política e, principalmente, de uma política de acesso à informação governamental, pode comprometer a contribuição e as relações existentes entre os diversos atores que atuam no regime de informação do campo informativo do Estado.

Nesse sentido, as orientações contidas nesse texto têm o objetivo de subsidiar o processo de elaboração de política pública, oferecendo as pontes para o processo de planejamento e construção de alternativas diante do curso real das ações. Baseou-se nas discussões de Dagnino, R. et al (2002), que reuniu autores clássicos sobre o tema, como: Ham, Hill, Hogwood, Gunn, Lindbolm, Dror, Matus, dentre outros. Dagnino, R. converge o instrumental da elaboração de políticas públicas com os recursos de planejamento, principalmente, do planejamento estratégico situacional defendido por Carlos Matus. Dessa forma, Dagnino, R. aponta nove passos ou instâncias, desdobrados de forma didática, sobre o processo de elaboração de uma política pública:

---

<sup>52</sup> Uma das possibilidades de institucionalização de um espaço público de intermediação de interesses é o conselho de gestão composto por representantes do Estado e da sociedade civil. Este pode ser deliberativo e/ou consultivo, sobre as etapas da política pública - formulação, implementação, monitoramento e avaliação (Dagnino, E., 2002).

- 1 - Escolha de assuntos para definição da agenda;
- 2 - Filtragem de assuntos (ou decidir como decidir);
- 3 - Definição ou processamento do assunto;
- 4 - Prospecção ou estudo dos desdobramentos futuros relativos ao assunto;
- 5 - Definição de objetivos, resultados e prioridades da política;
- 6 - Análise de opções ou alternativas para cursos de ação;
- 7 - Implementação da política, incluindo seu monitoramento e controle;
- 8 - Avaliação e revisão da política;
- 9 - Manutenção, sucessão ou encerramento da política.

Os passos apresentados podem compor a seguinte dinâmica de planejamento, conforme Dagnino, R. (2002) e Matus (1997):

1 - Conformação de agenda: composta pela escolha dos participantes no processo de deliberação sobre a agenda; definição de objetivos do processo; definição da missão da organização; levantamento dos obstáculos ao cumprimento da missão; definição do problema estratégico; diagnóstico; análise da situação problemática definida a partir do problema estratégico; levantamento e análise de interesses para os atores envolvidos e explicação de cada problema na perspectiva de cada um dos atores envolvidos.

2 - Proposição: composta pela escolha dos cursos de ação; definição de projetos de ação e resultados pelo ator que planeja; levantamento de cenários futuros e precisão de resultados esperados.

3 - Estratégia: análise de posicionamento dos atores relevantes em função dos resultados esperados.

4 - Estudos de viabilidade: realizados para cada um dos projetos de ação definidos, implicando na formulação de cursos de ação para movimento junto aos atores e na montagem de grupos de tarefas para detalhamento dos cursos de ação.

5 - Preparação da implementação: definição de mecanismos de implementação; formação de equipe de suporte para o processo; definição de mecanismos de controle e acompanhamento e definição de procedimentos para a avaliação e revisão permanente da ação.

Esse conjunto de procedimentos também compõe a metodologia do planejamento estratégico e situacional propostos por Matus (1997) e é aplicável em realidades onde a problemática é a do conflito na mudança situacional. A principal sustentação teórica dessa ferramenta de gestão é o conceito de situação, baseado em vários autores, como Gramsci, Heidegger, Sartre, Gadamer e Ortega y Gasset, para afirmar que no conceito de situação torna-se explícito o interlocutor que, no conflito extremo, é o oponente: “Por isso, explicar a realidade em que se vive supõe necessariamente considerar o papel dos outros atores e penetrar em suas explicações. De outra forma a explicação é incompleta, desligada de seu contexto situacional” (MATUS, 1997, p. 209). O conceito de situação fica mais claro na diferenciação entre diagnóstico e explicação situacional. Segundo Matus, o diagnóstico é um monólogo feito por alguém não situado e fechado em sua própria visão do mundo que o rodeia. E a apreciação situacional é um diálogo entre os atores do Estado e da sociedade civil.

Esse diálogo, proposto para o processo de planejamento, permite que a agenda de uma política seja o mais amplamente negociada, através da explicitação de conflitos, interesses, valores e objetivos de cada ator envolvido. Esse cenário plural propicia uma análise mais realística do ambiente onde se insere a política, não na perspectiva da construção dos consensos, mas na tentativa de construir uma ação considerando-se a diversidade do cenário. Ou seja, a análise da situação não é apenas descritiva e sem conteúdo, é explicativa e visa, explicitamente, atuar sobre a situação e realidade de forma prescritiva. Portanto, o planejamento situacional é um planejamento democrático por reconhecer que um ator nunca tem poder absoluto. A indicação dos atores atuantes no processo de planejamento engloba um



espaço de relações de produção social apenas compreensível se quem indica está dentro do espaço indicado.

A indicação do ator não é motivada pelo mero propósito de conhecer, mas de atuar e alterar a realidade compreendida no espaço indicado. A indicação é nossa forma de dividir o mundo para atuar sobre ele. Por conseguinte, uma determinada realidade admite muitas indicações na nossa forma de dividir o mundo para atuar sobre ele. (MATUS, 1997, p. 211).

Nessa perspectiva, a elaboração de uma política baseando-se na análise da situação ou análise situacional comunga com os princípios da governança do Estado, *accountability* e transparência, apregoados como elementos condicionantes da governança informacional.

A adoção do PES e dos procedimentos apontados por Dagnino, R (2002) permitem estabelecer condições para a instituição de um modelo de gestão compartilhado, não na perspectiva da aplicação de procedimentos, mas na tentativa de inserir elementos propiciadores da governança.

A seguir será apresentada uma organização de conhecimentos que permite delinear mais claramente a atuação de uma política pública de acesso à informação pública e governamental, considerando seu objetivo geral, princípios, normativas e ações traduzidas em programas, projetos e serviços.

#### **6.5.1 Objetivo geral:**

- Democratizar o acesso e uso à informação pública e governamental visando ampliar a esfera pública paraestatal, a transparência e o grau de *accountability* do Estado.

### 6.5.2 Princípios e diretrizes

A constituição de princípios e diretrizes permite conectar as ações da política com seu objetivo geral de forma mais orgânica. São ‘senhas’ que orientam à forma pela qual o objetivo será atingido:

- a) Gestão compartilhada com os diversos atores;
- b) A descentralização das ações;
- c) A visão dos usuários da informação como cidadãos – cidadania informacional – foco no cidadão;
- d) A responsabilidade e o compromisso do Estado com sua função de viabilizar a equidade informacional como provedor e/ou regulador das políticas de informação;
- e) O compromisso e a obrigação do Estado com a prestação de contas sobre suas ações e decisões para com a sociedade.

Esses princípios e diretrizes podem e devem ser contemplados nas normativas sobre a política pública de acesso à informação pública e governamental; a ausência da normativa, entretanto, não pode ser avaliada como impedimento da atuação do poder executivo na perspectiva de ofertar condições reais para o exercício da cidadania informacional.

### 6.5.3 Normativas

A *Constituição Federal Brasileira* de 1988 traz alguns princípios que permitem a regulação de uma legislação específica sobre o acesso à informação pública e governamental.

Tratam-se dos artigos 5º e alguns de seus incisos e do artigo 37º, inciso XXI, parágrafo 3º:

Artigo 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

...

IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independente de censura ou licença;

X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material *ou moral* decorrente de sua violação;

...

XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

...

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

...

XXVII – aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

...

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

...

LXXII – conceder-se-á Habeas data:

i. para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

ii. para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo ... (BRASIL, 2000b, p. 2-10)

O artigo 5º da Constituição Federal Brasileira compõe o capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, que por sua vez compõe os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. A informação como direito e dever é abordada na perspectiva da liberdade de expressão, do direito à privacidade e da confidência das informações pessoais, do acesso a informação pessoal arquivada em órgãos públicos ou de caráter público, e do acesso às informações dos órgãos públicos.

O inciso XXXIII do artigo 5º foi complementado com o artigo 37º, que compõe do capítulo da Administração Pública:

Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...

XXI

...

§ 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

...

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII ... (BRASIL, 2000b, p. 28-31)

Atualmente, esse conjunto de artigos, incisos e parágrafos constitucionais foi precariamente regulamentado. Conforme Cepik (2000), a principal regulamentação foi a promulgação da Lei 8.159/91, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. “Na verdade, o artigo 4º daquela lei reescreve o próprio inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição. Por sua vez, o artigo 21 dessa Lei 8.159/91 remete a garantia do direito à

informação para eventuais dispositivos legais no âmbito estadual e/ou municipal.”<sup>53</sup> (CEPIK, 2000, p. 53). O autor complementa sua avaliação sobre a regulamentação da *Constituição Federal Brasileira* afirmando que nos últimos dez anos os avanços são mais em relação ao segredo governamental e aos procedimentos de segurança de informações, conforme decretos 2.134/97 e 2.910/98, do que em relação ao direito à informação e acesso aos registros governamentais. E acrescenta:

... ainda temos um longo caminho pela frente se quisermos garantir o direito dos cidadãos à informação no Brasil. É preciso fixar prazos para o atendimento de demandas informacionais, definir prioridades para tornar os diferentes conjuntos informacionais ‘acessáveis’, alocar recursos tecnológicos, financeiros e humanos em quantidade e qualidade adequadas àquelas prioridades, responsabilizar algum órgão, agência, sistema ou pessoa pela supervisão da implementação dos instrumentos legais. (CEPIK, 2000, p. 53-54)

Na mesma trajetória segue a regulamentação do artigo 37º, principalmente do parágrafo 3º, que foi regulamentado apenas em relação à gestão das Organizações da Sociedade Civil. Nesse caso, a atuação do usuário foi contemplada no contrato de gestão, que é apontado como o principal instrumento de pactuação sobre o funcionamento dos serviços.

Resumidamente, mesmo com um arcabouço legal constitucional permitindo uma regulação do direito e acesso à informação governamental, após quinze anos de promulgação da *Constituição* pouco se avançou em relação à consolidação desse direito.

Organizações internacionais com a *Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico* - OCDE<sup>54</sup> e a *Organização dos Estados Americanos* - OEA,

---

<sup>53</sup> “As constituições estaduais e as Leis Orgânicas Municipais tendem a reproduzir os termos da Constituição. Seria preciso fazer uma pesquisa adicional sobre decretos presidenciais, legislações estaduais e municipais referentes ao acesso às informações governamentais. Também seria preciso analisar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto aos temas levantados nesse texto” (CEPIK, 2000, p. 53.)

<sup>54</sup> Ver <[www.ocde.org/puma/](http://www.ocde.org/puma/)>

apregoam a necessidade de existirem normativas claras sobre o direito e acesso à informação governamental. Para orientar a elaboração sobre essas normativas foi produzida uma relação com sugestão de conteúdos básicos de uma legislação de acesso à informação pública e governamental, ou elementos importantes para o processo de reconhecimento do sujeito portador do direito, que são:

1. direito de acesso aos arquivos e documentos mantidos em forma manual ou eletrônica pelas autoridades, seja dos arquivos criados por estes ou dos que foram criados com informações provenientes de terceiros;

2. criação de uma cultura de informação ao público obrigando as administrações públicas, centrais e descentralizadas, concentradas e desconcentradas, a divulgar informações sobre o tipo de arquivos e dados que possuem, as formas de acesso e possibilidades de obter informações adicionais de interesse para o cidadão;

3. criação de mecanismos de informação constante para o cidadão. As leis de acesso obrigam as administrações a usar os instrumentos tecnológicos disponíveis para facilitar o acesso: aqui a palavra-chave é Internet;

4. estabelecer prazos razoáveis dentro dos quais deve-se colocar à disposição dos cidadãos a informação solicitada;

5. o tema custos do acesso costuma ser colocado no bojo da discussão acerca do princípio de gratuidade dos serviços. Não obstante, caso seja necessário reproduzir documentos para o cidadão, autoriza-se o pagamento de uma taxa específica, assim como de custos de serviço razoáveis, quando para obter os dados solicitados pelo cidadão seja necessária uma série de integrações de arquivos que demandem intensivamente tempo, recursos materiais e humanos;

6. lista as exceções diante das quais não se colocará a serviço dos cidadãos a informação solicitada. Por exemplo, quando os dados possam prejudicar interesses particulares, como seria o caso da revelação de segredos industriais ou informação privilegiada, ou de segurança de Estado, ou a punição de delitos ou a privacidade do cidadão;

7. as leis de acesso à informação enfatizam o interesse em facilitar e estabelecer vias ágeis por meio das quais os cidadãos possam obter os dados requisitados. Sem prejuízo disto, antecipam-se reclamações decorrentes de casos nos quais a informação não se encontra à disposição no prazo, sem prejuízo de punição penal e administrativa dos servidores omissos no cumprimento de seus deveres;

8. incluem-se algumas disposições que se referem às condições especiais de acesso que merecem ser consideradas pelos meios de comunicação de massa, que cumprem, nesse aspecto, um papel importante nas sociedades modernas, levando ao conhecimento público realizações sobre as quais é necessário se posicionar de modo responsável;

9. na Lei Modelo de Acesso às Informações Públicas – patrocinada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) – enfatizou-se a inclusão de disposições para a tutela do direito dos cidadãos relativa a sua autodeterminação informativa. Isto é, controlar quem, quando e onde têm acesso a suas informações pessoais. O objetivo é estimular a discussão

acerca da necessidade de resolver os problemas que se podem apresentar no delicado equilíbrio entre esse direito da sociedade tecnológica e as necessidades de acesso às informações públicas, para garantir a transparência e a luta contra a corrupção. (OEA, 2001, p. 3-4)

Esse conjunto de recomendações aponta para um longo caminho a ser trilhado no Brasil acerca do direito e acesso à informação pública, conforme menciona Cepik (2000), envolvendo os poderes executivo constituindo condições para garantir o acesso à informação, o legislativo formatando o arcabouço legal e o judiciário fazendo cumprir a legislação, além da participação da sociedade civil organizada.

Não obstante, o reconhecimento desse direito e o seu provimento podem ser efetivados de forma simultânea ou antecipados à constituição desse arcabouço legal. A falta de normativas e sua desarticulação não podem ser avaliadas como impedimento à ação voltada para a formulação e implementação da política pública de acesso à informação governamental e pública, por parte do executivo. Por essa razão as ações dessa política pública podem inicialmente ser executadas no formato de programas que agregam projetos e serviços.

#### **6.5.4 Ações: Programas, projetos e serviços**

Para implementar o objetivo geral da política pública de acesso à informação pública e governamental são necessárias ações providas diretamente pelo poder executivo da união, estados e municípios. Essas ações podem ser agrupadas em programas que são compostos por projetos e serviços; sugere-se que a base dessa seja composta por três macro-programas:

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

Esses programas são interdependentes e executados através de atividades unificadoras das práticas informacionais, com o objetivo de ampliar as possibilidades de conectividade e convergência da informação. Essa unidade das bases de sustentação dos programas deve ser gerida de forma articulada ou centralizada, para garantir a unicidade das orientações e procedimentos. As atividades unificadoras das práticas informacionais no interior do aparato do Estado podem ser:

- a) Ontologia convergente dos registros e classificação das informações – padronização da classificação das informações através de vocabulários controlados e/ou thesaurus (BIZZOTTO, 2000; AZEREDO, 2000);
- b) padronização de recursos informatizados, favorecendo a compatibilidade da convergência tecnológica e conectividade (AZEREDO, 2000; HORTA, 2000);
- c) envolvimento do funcionário público no processo de gestão da informação e no atendimento ao cidadão (BEMFICA, 1997; FREITAS, 2000; DUARTE, 2000; RIBEIRO, 2002);
- d) cadastro único dos usuários das ações do serviço público (MALTA et al, 2001);
- e) estabelecimento de orientações para o atendimento ao cidadão usuário da informação (VAZ, 2003; SOARES, 2002; COSENZA, 2000; MIRANDA, 2000; BEMFICA, 1997);
- f) estabelecimento de fluxos informacionais horizontais, verticais e transversais (CHIAVEGATTO, 1999; COSTA, 2000; EUGÊNIO, 1996; CARVALHO, 2000; BARROS, 1997).

Essas atividades unificadoras podem ser consideradas a base dos programas que serão apresentados a seguir.



#### 6.5.4.1 Programa Governo Eletrônico

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

Para Vaz (2003), o princípio mais relevante das mudanças necessárias é a qualidade dos serviços prestados na perspectiva do usuário, ou o foco no cidadão. Soares (2002, p.47) aponta as seguintes características das ações focalizadas no cidadão:

- velocidade e agilidade de resposta do prestador de serviços;
  
- utilização de sistemas flexíveis de atendimento o cidadão, com maiores condições de atendimento segmentado ou personalizado, em substituição à prestação de serviços padronizada;

- busca de excelência dos serviços, inclusive com o estabelecimento de padrões e metas de qualidade de atendimento;
- manutenção de canais de comunicação com os usuários;
- avaliação da qualidade dos serviços prestados.

Essas características reforçam os argumentos de que o *site* de um governo municipal, estadual ou federal, por si só, não pode ser compreendido como governo eletrônico. Um *site* descolado do processo de transformação das práticas no âmbito interno das organizações estatais corre o risco de reproduzir práticas burocráticas com outra interface. Nesse sentido, pode-se adotar a definição de governo eletrônico como:

... a contínua otimização da prestação de serviços do governo, da participação dos cidadãos e da administração pública pela transformação das relações internas e externas através da tecnologia, da Internet e dos novos meios de comunicação. (Gartner Group<sup>55</sup> citado por FERGUSON, 2002, p.105)

Não obstante, o governo eletrônico não pode ser reduzido ao conceito de *site* ou *home page*. Ele representa uma nova maneira de gerenciar e ofertar o serviço público. Ou “a transformação dos serviços governamentais e da governança, visando ao benefício dos consumidores e cidadãos é o alvo principal do governo eletrônico” (FERGUSON, 2002, p. 120).

Mas, também, é necessário criticar a abordagem que atribui à tecnologia a condição transformadora em si mesma. A lógica subjacente nessa crença é que a tecnologia move as mudanças de ordem social, política, econômica e organizacional. Mas, é importante

---

<sup>55</sup> GARTNER GROUP. *Singapore's E-Government Initiative*. Stamford: Gartner First Take, 2000

resgatar que a relação existente entre os avanços tecnológicos e a sociedade/ organizações ocorre de forma dinâmica e integrada, provocando mudanças mútuas. Essa dinâmica, descrita por Doctor (1992), é nomeada como retardação cultural, conforme já mencionado no capítulo 4.

Além dessa observação é importante compreender os limites de um governo eletrônico segundo seu acesso. Isso significa avaliar a infra-estrutura de telecomunicação disponível e suas possibilidades de uso. No Brasil, por exemplo, a população que acessa à internet é proporcionalmente muito pequena<sup>56</sup> e se a base da democratização da informação for o governo eletrônico, certamente, o principal efeito seria o aumento do fosso social e político existente entre a população que tem acesso à internet e a população que não tem acesso – exclusão digital. Essa desigualdade deve ser tratada a partir da concepção da internet como bem público, como

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

No Brasil, a agenda social é apontada como prioritária em detrimento de uma agenda para a inclusão digital. Essa avaliação, segundo os autores, é pertinente ao se observar as graves conseqüências da pobreza, mas eles alertam que a exclusão digital, em um futuro breve, também resultará em grande desigualdade social.

Pode-se avaliar que, em países como Canadá, Estados Unidos e Inglaterra a exclusão digital tende a limitar-se a grupos considerados minorias, que tem dificuldades para acessar as TIC's em função de limitações decorrentes da idade, no caso dos idosos ou por

---

<sup>56</sup> Vide nota de rodapé nº 31.

portar alguma deficiência física, conforme Phipps (2000). Nesses países, a discussão sobre o governo eletrônico encontra-se imbricada com os avanços da democracia. A democracia eletrônica é apontada como a democracia que adota recursos da internet para o estabelecimento de mecanismos de consultas, eleições, registro de opinião e outros, visando a ampliação da fronteira entre Estado e sociedade civil de forma dialógica.

No Brasil ainda não existe condição de vincular o avanço da democracia com o governo ou com a democracia eletrônica. Mas é possível contextualizar o governo eletrônico na perspectiva de ampliação da governança do Estado e, conseqüentemente, na governança informacional.

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

Pode-se então compreender que o governo eletrônico é muito mais que um *site* e muito menos que a vanguarda da reforma do Estado e do seu aparato. Ele pode ser concebido como um recurso, forma e meio de relação entre organizações do Estado e a sociedade civil; uma relação que visa, permanentemente, superar a lógica do guichê de atendimento<sup>57</sup>, onde a razão é monológica. De forma coerente, um governo eletrônico, baseado na relação dialógica entre Estado e cidadão, só se efetiva se a desconstrução dos guichês for uma iniciativa adotada em todo o aparato do Estado. Não pode ser concebido que um governo estabeleça um

---

<sup>57</sup> Entendido como um ícone da burocracia.

tipo de relação com o cidadão que acessa o *site* e outra com o cidadão que busca pessoalmente um serviço. O acesso ao *site* do governo eletrônico não pode resultar em privilégio, como serviço de melhor qualidade. Por essa razão, o governo eletrônico deve inserir-se no contexto das transformações nas organizações do Estado e representa-las em seu *site*. Entendendo o *site* do governo eletrônico como um recurso de atendimento ao cidadão que pode ser melhor definido a partir de quatro conjuntos de atividades voltadas para:

- a) Orientação sobre o acesso aos serviços e bens públicos: informações sobre oferta de serviços públicos, critérios de atendimentos, endereço, telefone, e-mail, horário de atendimento e responsável; parâmetro de qualidade dos serviços;
- b) Informações governamentais: informações sobre o desempenho das ações estatais, justificativas de decisões, informações orçamentárias, agenda de autoridades, informações estatísticas, históricas e geográficas, prestação de contas e outras;
- c) Oferta de serviços como: emissão de guias de recolhimento de impostos, solicitação de serviços, cadastro de usuários e de fornecedores de serviços;
- d) Registro de demandas personalizadas e reclamações: espaço reservado para solicitações de informações e serviços não contemplados pelo *site* e para reclamações.

Apesar de ser destacado como um programa específico que compõe as ações de garantia de acesso à informação governamental e pública, o governo eletrônico pode ser compreendido como um serviço de informação e de atendimento ao cidadão.

#### 6.5.4.2 Programa de gestão integrada de unidades de informação

A gestão integrada de unidades de informação requer integração entre os diversos órgãos do aparato do Estado em uma mesma jurisdição - como municipal, estadual e federal - e entre os três poderes: executivo, legislativo e judiciário. Essa integração horizontal e vertical certamente exigirá um grande esforço e, no caso brasileiro, essa necessidade ainda não compõe a agenda dos poderes e dos administradores públicos. Mas observam-se algumas tentativas, principalmente nos municípios (VAZ, 2003).

A unidade inicia-se no compartilhamento sobre os conceitos operados por aqueles que constituem as ações. Nesse caso, é importante compreender o significado de unidade de informação, conforme Tarapanoff et. al. (2000, p. 92):

As unidades de informação<sup>58</sup> (bibliotecas, centros e sistemas de informação e de documentação) foram e são tradicionalmente, organizações sociais sem fins lucrativos, cuja característica como unidade de negócio é a prestação de serviços, para indivíduos e a sociedade, de forma tangível (produtos impressos), ou intangível (prestação de serviços personalizados, pessoal, e hoje, cada vez mais, de forma virtual – em linha, pela internet).

Os arquivos por si só não se enquadram na concepção de unidade de informação; ele deve ser compreendido como ação transversal de todos os processos relacionados à gestão da informação. Ao mesmo tempo, a informação arquivística gera estoques informacionais que podem ser geridos de forma patrimonialista, privilegiando determinados grupos e interesses. Para evitar tal monopolização, é necessário estabelecer mecanismos que promovam a passagem da informação “coisificada” nos arquivos para o uso racionalizado nos atos

---

<sup>58</sup> “Unidade de informação – instituições voltadas para a aquisição, processamento, armazenamento e disseminação de informação (IBICT, 1989, p.i, citado por TARAPANOFF, 2000, p. 92).

administrativos, para a comunicação que agrega potencialidade à informação e para a construção da memória enquanto processo social, político e cultural e não apenas como depósito de objetos. Nesse caso, os serviços de informação podem ser apontados como o principal meio relacional entre informação arquivística-comunicação e Estado-sociedade civil, conforme González de Gomez (1994).

Considerando essa argumentação, a gestão integrada dessas unidades de informação deve se compor pelo menos pelas seguintes unidades de informação: bibliotecas internas, centrais de atendimento ao cidadão e arquivos e centros de documentação e memória.

A integração dessas unidades passa inexoravelmente pela lógica de serviço de informação centrado no usuário, reforçando assim o princípio de focalização no cidadão. Allen (1996, p. 246) define que um serviço de informação centrado no usuário é constituído por um conjunto de sistemas de informação que tem uma intermediação humana com o objetivo de orientar o usuário visando satisfazer sua necessidade de informação. Ele acrescenta que a distinção entre um sistema de informação e um serviço de informação é pouco precisa, mas pode ser estabelecida através da intermediação humana.

A intermediação entre os sistemas de informação e o usuário pode ser estabelecida através de graus distintos de interação entre o profissional intermediador e o usuário (mão dupla), considerando a necessidade do usuário. A baixa interação é definida a partir da comparação de um processo de compra no varejo tipo self-service (ou automatizada): o funcionário da loja só participa intermediando a compra quando é acionado. Diametralmente oposto, o alto grau de interação é definido utilizando-se, como comparação, a relação médico-paciente em uma consulta. Nessa relação o paciente depende exclusivamente do médico para saber qual o melhor medicamento a ser utilizado.

O grau de interação é estabelecido segundo a necessidade do usuário, conforme mencionado, e também segundo o grau de controle do usuário em relação ao sistema de informação. Este grau de conhecimento e controle é percebido na relação de troca entre o usuário e o intermediador. O intermediador pode desenvolver sensibilidade para perceber qual grau de interação é mais adequado para cada usuário.

A relação entre usuário e intermediador foi amplamente estudada por Kuhlthau, Spink e Cool, conforme citação de Allen (1996, p. 248). Inicialmente, é importante esclarecer que se trata de uma relação cumulativa e de comunicação, e que é estabelecida processualmente a partir da negociação desencadeada para a recuperação da informação.

Resumindo, a maioria da interação estabelecida entre usuário e intermediador é tipificada segundo o equilíbrio negociado de controle/conhecimento, especificidades/demanda, e contribuição/participação (ALLEN, 1996, p. 249).

Kuhlthau (1993)<sup>59</sup>, citada por Allen (1996, p. 260), categoriza os possíveis níveis de envolvimento entre usuários e profissionais intermediadores, usando a seguinte tipologia:

- 1 - O intermediador organizador: o papel do intermediador é simplesmente prover as “estantes” (sistemas de informação) de forma que usuários possam achar informações sem intervenção intermediária;
- 2 - O intermediador como locutor: até mesmo com “estantes” (sistemas de informação) bem-organizadas, às vezes o usuário não consegue achar o que procura. O intermediário intervém para auxiliá-lo na localização do que deseja;
- 3 - O intermediador como identificador: o intermediador seleciona várias fontes de informação que podem satisfazer a necessidade dos usuários;

---

<sup>59</sup> KUHLLTHAU, C.C. *Seeking meaning: a process approach to library and information services*. Norwood: Ablex, 1993.



4 - O intermediador orientador: o intermediador sugere a informação que é mais provável para satisfazer a necessidade e orienta sobre como desenvolver a busca da informação;

5 - O intermediador como conselheiro: o intermediador intervém completamente no processo de recuperação da informação, ajudando o usuário a construir a demanda; também se responsabiliza pela escolha da estratégia e pela avaliação das fontes.

ALLEN (1996) comenta que essas cinco abordagens ao envolvimento entre o intermediador e o usuário são interessantes para definir tipos distintos de serviços de informação, que devem considerar especificidades do usuário individual, grupos e organizações.

Os serviços de informação no contexto de uma política pública de acesso à informação governamental podem se estruturar segundo o público alvo, considerando-se dois grupos: população em geral e trabalhador do serviço público. Dessa maneira, propõe-se três projetos:

- a) Serviço de atendimento à população;
- b) Serviço interno de informação;
- c) Projeto de gestão de arquivos.

Compreende-se que o projeto de gestão de arquivos está na base dos demais projetos, pois ele atende tanto às necessidades internas das organizações quanto às necessidades da população em geral. A interface dos arquivos com a população ou com o funcionário público são efetivadas pelos projetos de atendimento ao público e serviços de informação interno.

*a) Serviço de atendimento à população*

*Objetivo:* promover o acesso à informação pública e governamental necessária para acesso a outros serviços públicos, exercício do controle social e apontamento das demandas e reclamações.

*Público:* população em geral – sujeitos individuais e coletivos.

*Metodologia:* o atendimento deve contemplar os cinco tipos de intermediação descritos por Allen. A oferta do atendimento deve ser planejada na perspectiva de facilitação do acesso. Nesse caso, sugere-se a distribuição das unidades de atendimento no território de jurisdição do governo – municipal, estadual/distrital ou nacional - de forma a facilitar o acesso (no caso do acesso ser pessoalmente) e também a oferta do mesmo serviço por telefone. Também, na mesma perspectiva de ampliação da disponibilização do serviço, sugere-se que os profissionais intermediadores do serviço de informação acompanhem as atividades dos conselhos gestores das diversas políticas públicas, com o objetivo de atender as demandas de informação dos conselheiros.

*b) Serviço interno de informação*

*Objetivo:* atender as necessidades informacionais dos trabalhadores públicos para melhor qualificar sua ação.

*Público:* trabalhadores das organizações do Estado.

*Metodologia:* o serviço deve se estruturar para atender as necessidades do público interno, considerando as informações oriundas do monitoramento das ações internas do governo, como: informações gerencial, estatística, organizacional, arquivísticas, sobre os serviços

ofertados, decisões, trâmites de processos, fluxos informacionais e outras. Também informações geradas pelo monitoramento do ambiente externo: indicadores sociais e econômicos, diagnósticos, pesquisas científicas relacionadas aos fenômenos objetos da intervenção do Estado, eventos com pertinência à ação das organizações do Estado, análise de cenários, pesquisas de opinião pública e satisfação do usuário dos serviços públicos e outros.

Esse serviço deve considerar como fontes de informações: bibliotecas internas e externas, base de dados digitais (assinadas e gratuitas), arquivos de documentos (físico e eletrônico) e pessoas *experts* nos diversos assuntos de interesse público, trabalhadores públicos ou não. Essa última fonte de informação deve basear-se nas metodologias de cadastro de competências e habilidades, como banco de talentos.

*c) Projeto de gestão de arquivos*

*Objetivo:* integrar a gestão de documentos em diversos suportes visando otimizar seu uso e armazenamento.

*Público:* trabalhadores públicos, usuários dos serviços de informação e do atendimento à população.

*Metodologia:* os procedimentos de gestão de arquivos parte da assertiva mencionada que a informação arquivística é a base da gestão da informação nas unidades de informação; entretanto, não pode ser considerada como o único tipo de informação gerado e usado no campo informativo do Estado, pela sua limitação (inerente à sua natureza): a natureza da informação arquivística está no registro, “informações registradas em suporte definido, acumuladas por um sujeito que é, ao mesmo tempo, emissor e receptor” (LOPES, 1996, p. 35). Ou ainda, segundo suas propriedades: a primeira é a “organicidade, isto é, da sua relação umbilical com o produtor; a segunda, é a sua originalidade; a terceira, é que podem ser

avaliadas, de acordo com as suas idades e usos.” Lopes também caracteriza a informação arquivística considerando suas peculiaridades:

primeira peculiaridade da informação arquivística é a natureza limitada de seus suportes – convencionais ou eletrônicos; a segunda, refere à noção de acumulação de informação – produzidas ou recebidas – por um sujeito – pessoa ou organização – com atividades e características cognoscíveis; a terceira, refere-se às atividades geradoras que podem ser administrativas, técnicas ou científicas. (LOPES, 1996, p. 35)

Considerando essa definição de informação arquivística pode-se compreender o conceito de arquivo a partir da definição do *Dicionário Internacional de Terminologia Arquivística*<sup>60</sup>, citado por Fonseca (1999):

[arquivo é] o conjunto de documentos, quaisquer que sejam suas datas, suas formas ou seus suportes materiais, produzidos ou recebidos por pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, no desempenho de suas atividades. (FONSECA, 1999, p. 150-151)

Essa definição ampla é problematizada pela autora, que destaca dois níveis de informação contidas em um arquivo: a primeira é a informação contida em documento do arquivo de forma isolada; a segunda é aquela contida no arquivo em si, “naquilo que o conjunto, em sua forma, em sua estrutura, revela sobre a instituição ou sobre a pessoa que o criou” (FONSECA, 1999, p. 152). Ela também apresenta quatro características dos registros documentais arquivísticos: a autenticidade, que está ligada ao processo de criação, manutenção e custódia dos documentos; a organicidade, referente à característica cumulativa dos registros nas administrações, dotando-o de uma certa espontaneidade estruturada; o inter-

---

<sup>60</sup> CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS. *Dictionary of archival terminology*. Paris: K-G, Sauer, Munchen, 1984.

relacionamento, que se refere ao elo criado nos documentos nos processo de criação, produção e recebimento, de forma que os registros arquivísticos são um conjunto indivisível de relações; a unicidade, referente ao caráter único na estrutura documental do grupo ao qual pertence.

Baseando-se nessa definição e nas observações de Jardim (1999), em pesquisa realizada na administração pública federal, outras unidades de informação se enquadram na definição de arquivo, mas utilizam denominações diversas, como: centro de documentação, centro de memória, serviço de comunicação administrativa, biblioteca interna e serviço de protocolo. Segundo ele, o não uso do termo arquivo relaciona-se com o baixo grau de institucionalidade da gestão da informação na administração pública. Não obstante, o tipo de informação gerida nessas unidades de informação é a arquivística.

Apesar da baixa institucionalidade dos arquivos na administração pública, há uma ênfase mais na concepção e prática de arquivo como bem histórico e cultural e menos como recurso gerencial e estratégico, conforme Jardim (1999). Nessa perspectiva, os arquivos tendem a ser depósitos de documentos inativos. E são sub-utilizados em relação ao seu papel nos processos decisórios dos administradores públicos e menos ainda como recursos do controle social pela sociedade civil sob o Estado, principalmente pela constatação da falta de mecanismos concretos de intermediação entre as demandas informacionais e os acervos. O não acesso aos arquivos da administração pública federal é, também, explicado pela desorganização dos mesmos, conforme Jardim (1999). Desorganizados e sem mecanismos de intermediação, os arquivos e sua gestão não podem colimar seus objetivos, ou seja, sem a informação arquivística acessível de forma tempestiva as organizações e as pessoas não podem:

- planejar e desenvolver atividades, considerando o capital informacional prévio;
- tomar decisões político-administrativas ou pessoais, baseadas em dados acumulados;
- atender às necessidades legais e técnicas;
- evitar a repetição completa e parcial de atividades, economizando recursos materiais e humanos; e
- recuperar a história. (LOPES, 1996, p. 55)

A institucionalização de uma política de arquivos seria um importante instrumento da integração das unidades de informação. Da mesma forma, a utilização de recursos tecnológicos torna-se inevitável diante da complexidade dos fluxos informacionais, compostos por documentos em vários suportes, como papel, cd-rom, disquetes e meio eletrônico<sup>61</sup> e vários tipos de informação, como a administrativa, técnica e científica. Atualmente existem vários softwares<sup>62</sup> disponíveis no mercado com o objetivo de auxiliar na questão de arquivos, mas o uso desses recursos necessita da definição clara da política de arquivo e dos procedimentos de arquivamento.

#### 6.5.4.3 Programa de Ouvidoria Pública<sup>63</sup>

*Objetivo:* intermediar as reclamações dos cidadãos com as organizações governamentais.

*Público:* população geral

*Metodologia:* A ouvidoria pública é mecanismo de articulação entre informação-comunicação e entre a sociedade civil e o Estado, considerando o sujeito individual e coletivo. Ela pode ser

---

<sup>61</sup> Ver mais sobre gestão de documentos eletrônicos e gestão eletrônica de documentos em CRUZ (2002), BIZZOTTO (2000) e HADDAD (2000).

<sup>62</sup> Vide, por exemplo, o *Sistema Integrado de Gestão de Arquivos – SIGA* (informações disponíveis no site: <http://www.sogeti.pt/sogeti/siga.htm>, acessado em 25/02/2003.)

<sup>63</sup> *Ombudsman*

considerada como um dos instrumentos da comunicação pública se enquadrar na seguinte definição:

... uma instituição que auxilia o cidadão em sua relação com o Estado, funcionando como uma crítica interna da administração pública, sob a ótica do cidadão. É um canal de comunicação direta ... (VAZ, 2000, p. 3)

Para Vaz, a condicionante central da ouvidoria é a existência de um ouvidor, com as seguintes características:

- a) representante do cidadão dentro do governo;
- b) independência no desempenho de suas funções;
- c) mandato pré-estabelecido e com garantias de não afastamento durante o cumprimento do mandato.

Seu papel é acatar a demanda do cidadão, entrar em contato com os órgãos responsáveis pelo assunto e notificá-los em relação ao problema, procurando descobrir quais são as suas causas e repercussões. Ele acompanha os desdobramentos da notificação até seu desfecho, mantendo o cidadão sempre informado.

O ouvidor não decide sobre o problema; ele pode sugerir sobre a estratégia de solução, mas essa sugestão é objeto de decisão do administrador público. Ele deve ter poder de requisitar informações e processos junto aos órgãos e conduzir investigações rápidas, quando houver suspeitas de irregularidades. A partir delas, pode sugerir a realização de auditorias e investigações mais detalhadas (VAZ, 2000, p. 3).

Dois importantes componentes do processo de autonomia do ouvidor devem ser observados: o primeiro é o processo de escolha do ouvidor, o outro é a legislação que regula a ouvidoria. O ouvidor deve ser escolhido por um colégio eleitoral composto por representantes da sociedade civil (como sindicatos de servidores públicos, de profissionais como jornalistas, arquivologistas, bibliotecários, setor empresarial e outros), representantes do legislativo, do

judiciário e do executivo, garantindo assim sua maior independência. A proporção do colégio eleitoral deve ser, no mínimo, paritária entre os representantes da sociedade civil e os dos poderes do Estado. Se a paridade não for possível, a participação maior deve ser sempre a da sociedade civil.

A normativa que regula a existência e o funcionamento da ouvidoria deve ser constituída através de lei, devidamente aprovada no legislativo, cabendo apenas ao legislativo sua alteração - impedindo assim, a manipulação das normativas para atender os interesses do executivo.

Os trabalhos da ouvidoria devem ser registrados e publicados em relatórios periódicos, garantindo quando necessário o anonimato dos reclamantes.

Os programas apresentados podem ser considerados como âncoras da ação de um governo voltada para a formação da política pública de acesso à informação pública e governamental, mas, não precisa ser reduzido às ações apresentadas. Outros programas, projetos e serviços podem compor a agenda dessa política pública.



## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“Historicamente, o Estado só foi ‘mínimo’ quando a cidadania era também mínima.”*  
(JARDIM, 1999, p. 201)

A imbricação existente entre a ação do cidadão na sociedade e a ação do Estado em relação à política de informação levou este trabalho a percorrer vários caminhos. Alguns tortuosos, escuros e desafiadores; outros mais evidentes, mas não menos instigantes. A fragmentação do conteúdo e sua natureza interdisciplinar exigiram uma análise que propiciava a compreensão do todo, ao mesmo tempo em que exigia o domínio das especificidades. Essa dinâmica de ampliar e reduzir o foco permitiu que o conteúdo fosse se amalgamando naturalmente, se inter-relacionando e formando um todo.

A intencionalidade desse trabalho era compreender, principalmente, a relação existente entre o exercício pleno da cidadania e o acesso à informação pública e governamental. Nessa perspectiva, esta pesquisa contribuiu para melhor organizar dois eixos de conteúdos: um, o do uso da informação - evitando incorrer no erro de compreender que o acesso à informação por si só promove a ação cidadã - e o outro, o do acesso à informação governamental e dos diversos elementos que estão relacionados a ele como condicionantes.

O uso da informação se insere na formulação da informação como fenômeno social, processo comunicacional e conhecimento. Como fenômeno social, é compreendida no contexto das relações sociais e culturais. Como processo comunicacional, é compreendida no âmbito da geração, transmissão e recepção de informação e na relação existente entre os três elementos do processo. Como conhecimento, é compreendida como ação.

A abordagem de representação da informação e do conhecimento apresentou sustentação teórica suficiente para analisar o uso da informação no que tange aos aspectos heurísticos da representação e recuperação da informação; e a representação da informação no

que se refere ao contexto histórico e cultural. Os aspectos heurísticos contemplam as necessidades de aplicação de métodos e técnicas que possibilitem a recuperação da informação armazenada. A representação da informação, considerando sua contextualização histórica e cultural, permite compreender a informação como algo que faz sentido, que atribui significado e que comunica valores, ao mesmo tempo em que é representada e interpretada considerando esses elementos, numa relação de mútua complementaridade.

Essa formulação permite vincular, minimamente, a representação da informação e do conhecimento ao seu uso. O uso da informação e do conhecimento está relacionado a um conjunto de elementos pessoais e sociais. Não foi possível encontrar na literatura postulados assertivos que relacionem um determinado aspecto com o uso inevitável da informação. Mas foi possível encontrar na literatura um conjunto de elementos que favorecem a representação da informação e do conhecimento, visando otimizar seu uso, que são: a cognição, linguagem e produção de sentido, e o contexto cultural e os meios de comunicação.

Esses aspectos remetem, inexoravelmente, ao modo como as informações são disponibilizadas e em quais condições são interpretadas. No contexto da pesquisa, trata-se do segundo conteúdo que foi organizado a partir da investigação sobre o acesso à informação pública e governamental. Essa investigação pautou-se na concepção de governança informacional.

A governança informacional compõe um novo modelo de administração pública e se sustenta nos princípios da governança, *accountability* e transparência. A instituição de uma governança informacional certamente conduziria a burocracia a mudar sua cultura, assumindo como objetivos maiores a transparência, o diálogo permanente com a sociedade civil e o aprofundamento da noção de cidadania, conforme Jardim (2000).

Nesse contexto de reformas, do Estado e de seu aparato, a governança informacional impõe sua institucionalização a partir da formulação e implementação de uma

política pública de acesso à informação pública e governamental. Essa compreensão baseia-se na concepção de Estado forte, provedor e regulador de bens e serviços públicos, além de tutor dos interesses públicos.

Dessa maneira, a dúvida que se tinha em relação ao papel do Estado na constituição de uma política de informação e, mais especificamente, em relação à política pública de acesso à informação governamental, fica esclarecida. O Estado cumpre um papel central em vários aspectos. O primeiro, está relacionado à oferta de bens e serviços de informação; segundo, como responsável pela equidade informacional e social, necessária para a otimização do uso da informação; e por último, como regulador das ações promovidas pelo setor privado. Essas funções relacionadas à política da informação são exequíveis dentro do Estado a partir da elaboração e implementação de políticas públicas de informação. Mas também se observa que essas políticas não podem ser formuladas, implementadas e avaliadas sem a participação dos agentes sociais capazes de exercerem a função controladora e fiscalizadora da atuação do Estado. Principalmente, ao se considerar a natureza da informação e sua importância no estabelecimento das relações de poder.

O Estado não pode ser o único agente responsável pelas políticas de informação porque, naturalmente, ele tenderá a usá-las para a instrumentalização do exercício de seu próprio poder, conforme Jardim (1999) e González de Gómez (1994). Mas ele também não pode ser apenas mais um agente, porque cumpre a pretensa macro-função de promover a equidade social, incluindo a informacional. Isso significa que ele tem o poder de redistribuir recursos e condições para promover o acesso à informação. E as relações estabelecidas pela redistribuição só se efetivam através do monopólio da violência legal e pelo poder de legislar e tributar a população de um determinado território. Esse poder, atribuído ao Estado através dos processos de legitimação de sua representação, o habilita a ser um ator importante e central na constituição das políticas de informação.

Mas a legitimidade da representação política dos interesses da sociedade civil não pode ser compreendida como um cheque em branco, autorizando os governos a atuarem sem constrangimentos e cuja cobrança seria efetivada apenas na eleição seguinte. Esse modelo de democracia, denominada de representativa, é insuficiente diante da dinamicidade das necessidades da população e das experiências acumuladas que constata as dificuldades de superar conseqüências de governos com pouco controle da sociedade (DAGNINO, E., 2002).

O controle da ação do Estado está no estabelecimento de sua legitimidade através dos processos representativos e participativos constitutivos da esfera pública democrática e paraestatal. Esse modelo de gestão horizontalizado e sob controle social exige um arcabouço normativo e institucional que permite relacionar os poderes constitutivos do Estado – executivo, legislativo e judiciário entre si e com a sociedade civil.

Nesse caso, uma política pública de acesso à informação pública e governamental seria a mais indicada para colimar os objetivos da governança informacional, se for compreendida como uma política setorial que delimita ações concretas do Estado com o objetivo de democratizar e garantir o acesso à informação, assim como se constituir como uma meta política que permite orientar as demais ações do Estado, e nelas interpenetrar. Sendo assim, o Estado seria responsável:

- a) pelo ordenamento das normativas existentes sobre o acesso à informação e, principalmente, pelo reconhecimento do direito ao acesso à informação;
- b) pela instituição de diretrizes e princípios norteadores da ação das diversas organizações do aparato do Estado em relação à gestão da informação;
- c) pela proposição e execução de ações concretas e viabilizadoras do acesso à informação;
- d) pelo financiamento dessas ações.

A política pública de acesso à informação pública e governamental poderia ser considerada como um instrumento “guarda-chuva” da governança informacional. Nela podem

estar contidas várias ações traduzidas em programas, projetos e serviços, prestados diretamente pelas organizações do Estado.

A avaliação e análise da governança informacional estariam sustentadas nas teorias existentes de análise e avaliação de políticas públicas. Esse arcabouço teórico, próprio da ciência política, tem parâmetros, critérios, metodologias e sustentação teórica que permitem desenvolver modelos avaliativos de uma política pública<sup>64</sup>. Não foi possível aprofundar, nesta pesquisa, estudos e realizar a proposição de um modelo avaliativo do grau de governança informacional. Mas foi possível responder questões a partir da organização do conteúdo, produzindo uma alternativa de caminho a ser percorrido em uma pesquisa empírica sobre a governança informacional.

A governança informacional sustentada por uma política pública de acesso à informação pública e governamental possibilita a incrementação da horizontalização das ações dos governos. Mas, sua prática envolve ações de instauração e implementação que ocorrem concomitantemente ao processo de radicalização da democracia e da reforma do Estado e de seu aparato.

---

<sup>64</sup> Ver mais em Vaz (2003).

## 8 REFERÊNCIAS

ABRAMO, Cláudio Weber. Acesso à informação: um longo caminho a ser trilhado. In: KONDO, Seiichi (et al.). *Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer*. Brasília: MP/SEGES, 2002. Disponível em <<http://www.gestaopublica.gov.br/Docs/Transparência%20e%20responsabilização%20no%20setor%20público.pdf>> Acessado em: 13/02/2003

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

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: ENAP, 1997. 52 p. (Cadernos ENAP, n.10)

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ALLEN, Bryce. *Information tasks: toward a user centered approach to information systems*. San Diego: Academic Press, 1996.

ALMEIDA, Jorge. Mídia, opinião pública ativa e esfera pública democrática. *Anais IV Congreso Latinoamericano de ciencias de la comunicación ALAIC*. 12 a 16 de setembro de 1998. Disponível: <<http://sites.uol.com.br/jorgealm>> Acessado em: 09/08/2002.

ANDRADE, Maria Eugênia Albino. A informação e o campo das micro e pequenas indústrias da moda em Minas Gerais: a entrada no campo da indústria da moda. *Perspectiva em Ciência da Informação*. v.7, n.1, p.39-48, jan/jun. UFMG. 2002

ARAÚJO, Eliany Alvarenga de. *A construção social da informação: práticas informacionais no contexto de Organizações Não-Governamentais - ONGs brasileiras*. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, 1998.

ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do estado e do seu aparelho*. Brasília: ENAP, 2002 (Texto para discussão, n. 45)

AUN, Marta Pinheiro. *Antigas nações, novas redes: as transformações do processo de construção de políticas de informação*. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). IBICT/UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.

AZEREDO, Ana Cláudia Campolina de. *Data Warehousing: contribuindo para a disponibilização de informações estratégicas na administração pública*. Monografia (Especialização em Informática Pública) - Instituto de Relações do Trabalho, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

AZEVEDO, Sérgio de. Reforma do Estado e mudança institucional: variáveis exógenas e endógenas. In: MELO, Marcus André. *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Massangana, 1999.

—————; ANASTASIA, Fátima. Gouvernance, “Accountability” et Capacité de Réponse: réflexions sur l’institutionnalisation de la participation populaire au Brésil à partir d’expériences développées dans Minas Gerais. *Anais XVIII IPSA World Congress*, Québec City, Canada. 2000.

—————; —————. Governança, “accountability” e responsividade. *Revista de Economia Política*. v.22, n.1, jan./mar. 2002.

BARROS, Luiz Cláudio da Silva. *Tecnologia de informação e gestão Pública: a introdução do Groupware na PBH*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1997.

BEHN, Robert. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Serviço Público*. v 49, n. 4, out./dez., ENAP, 1998.

BEMFICA, Juliana do Couto. *Estado, mercado e redes transnacionais na constituição da ‘sociedade da informação’*: um estudo sobre os princípios norteadores das políticas para a infra-estrutura de informação. Tese (doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

—————. *Política, informação e democracia: o programa de democratização de informações da Prefeitura de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1997.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1991.

BIZZOTTO, Carlos. *O desenvolvimento de um modelo de gestão de documentos para a administração pública*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2000.

BRAMAN, Sandra. Defining information: an approach for policymakers. *Telecommunications Policy*. set. 1989.

BRASIL. Sociedade da Informação do: *Livro verde*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia. 2000a.

———. *Constituição Federal*. Coordenação LOPES, Maurício Antônio. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000b.

———. Presidência da República do. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: MARE, 1995.

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

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998a.

BUCKLAND, Michael. *Information and Information Systems*. New York: Praeger, 1995.

BULIK, Linda. *Doutrinas da informação no mundo de hoje*. São Paulo: Loyola, 1990.

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

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*. Fundação Getúlio Vargas. v.24. fev/abr. 1990

CAPURRO, Rafael. Epistemology of information science. IN: *Relatório Trita-Lib 6023*. Ed. Stephan Schwarz. 1985. Disponível em: <[www.capurro.de/trita.htm](http://www.capurro.de/trita.htm)> Acessado em: 24/02/2003



CARDOSO, Ana Maria Pereira. Pós-modernidade e informação: conceitos complementares? *Perspectiva em Ciência da Informação*. v.1, n.1, p.63-79, jan/jun. UFMG. 1996

CARVALHO, José Tanajura. *Estado Brasileiro e controle social: acessibilidade e conhecimento das informações*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2001.

CARVALHO, Walisson Ferreira de. *Participação Popular no Processo Decisório Municipal - Estudo de Caso: Orçamento Participativo de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2000.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

CEPIK, Marco. Direito à informação: situação legal e desafios. *IP – Informática Pública*. n.2, ano 2, maio, 2000

CHARTRAND, Robert Lee. Public Policy: policy imperatives in the information age. *ASIS Bulletin*. feb./mar, 1986

CHIAVEGATTO, Myrza Vasques. *As práticas do gerenciamento da informação: estudo exploratório na Prefeitura de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1999.

COCCO, Giuseppe. A nova qualidade do trabalho na era da informação. In: LASTRES, Helena M. M.; ALBAGLI, Sarita (orgs.) *Informação Globalização na Era do Conhecimento*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

COSENZA, Gildásio Westin. *O Programa de Atendimento ao Cidadão da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte*. Monografia (Especialização em Informática Pública) - Instituto de Relações do Trabalho, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

COSTA, José Mariano Lomasso. *Sistema de suporte à decisão na administração pública: o caso da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2000.

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

CRONIN, Blaise; DAVENPORT, Elisabeth. Social intelligence. *Annual Review of Information Science and Technology (ARIST)*, v.28, p. 3-44, 1993

CRUZ, Emília Barroso. *Memória governamental e utilização de documentos eletrônicos pela administração pública no Brasil: o caso da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

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

DAGNINO, Renato et al. *Gestão estratégia da inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Cabral Universitária, 2002.

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

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

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

DUARTE, Helvécio de Aguiar. *O discurso e a vivência do servidor administrativo face às mudanças na Prodabel*. Monografia (Especialização em Informática Pública) - Instituto de Relações do Trabalho, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2.000.

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice-Hall, 1987.

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

EUGÊNIO, Marconi. *Inteligência social em administrações municipais: um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte*. Dissertação (mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Biblioteconomia, Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.

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

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 47, n. 3, v. 120, set./dez. 1996

FONSECA, Maria Odila. Informação e direitos humanos: acesso às informações arquivísticas. *Ciência da Informação*. v.28, n.2, p. 146-154. maio/ago. 1999

FREIRE, Isa Maria; ARAÚJO, Vânia Maria Rodrigues Hermes de. A responsabilidade da ciência da informação. *Transinformação*. Campinas, v.11, n.1, p-7-15, jan.abr. 1999. Disponível em: <[www.puccamp.br/~biblio/transinformacao/pag11.html](http://www.puccamp.br/~biblio/transinformacao/pag11.html)> Acessado em: 07/02/2003

FREITAS, Wilmar Ferreira de. *Utilização de tecnologia de Groupware no desenvolvimento de recursos humanos: uma análise comparativa entre dinâmicas disjuntas no ambiente de trabalho da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2000.

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

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1994.

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

———. Dos estudos sociais da informação aos estudos do social desde o ponto de vista da informação. In: AQUINO, Mirian de Albuquerque. *O campo da ciência da informação: gênese, conexões e especificidade*. João Pessoa: Editora Universitária /UFPB, 2002b.

———. *Relatório de Pesquisa: Cidade, cidadania e informação (parte)*, 200bc. Enviado por e-mail

———. Prefácio. In: JARDIM, José Maria. *Transparência e Opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EdUFF, 1999a.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélida. Da política de informação ao papel da informação na política. *Revista Internacional de Estudos Políticos*. Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.67-96. abr. 1999b

———. A globalização e os novos espaços da informação. *INFORMARE*. Rio de Janeiro, v.3, n1/2, p.8-22, jan.dez., 1997

———. A informação: dos estoques às redes. *Ciência da Informação*, Brasília, v.24, n.1, p.77-83, jan/abr 1995

———. Além do Estado e do mercado: a busca de novos parâmetros de institucionalização da informação. *Revista do Serviço Público*. v. 118, n. 3, p.143-151, set./dez, 1994.

HADDAD, Samir Rodrigues. *GED: uma alternativa viável na gestão da informação estratégica*. Monografia (Especialização em Informática Pública) - Instituto de Relações do Trabalho, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2.000.

HERNON, P; RELYEA, H.C. Information policy. In: KENT, A; LACOUR, H. *Encyclopedia of Library and Information Science*. v. 48, supplement 11, Dekker, NewYork, 1991

HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: um breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBSBAWM, Eric. *O novo século*. São Paulo: Schwarcz, 1999.

HORTA, Mário Marcos Brito. *Um esquema conceitual de banco de dados para a gestão integrada de equipamentos de informática na prefeitura de Belo Horizonte*. Monografia (Especialização em Informática Pública) - Instituto de Relações do Trabalho, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2.000.

JARDIM, José Maria. A face oculta do leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. *Revista do Serviço Público*. n. 119, v.1, p. 137-152, jan./abr. 1995

JARDIM, José Maria. Capacidade governativa, informação, e governo eletrônico. *DataGramaZero*. v.1, n.5, out.2000. Disponível em: <[www.dgz.org.br/out00/F\\_I\\_art.htm](http://www.dgz.org.br/out00/F_I_art.htm)> Acessado em: 13/02/2003

———. *Transparência e Opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EdUFF, 1999.

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

LAGE, Guadalupe Galgane. *Avaliação do modelo de dados para um sistema integrado de treinamento de recursos humanos na PBH*. Monografia (Especialização em Informática Pública) - Instituto de Relações do Trabalho, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2.000.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Atlas, 1983.

LASTRES, Helena M. M. Globalização, informação e conhecimento na nova ordem mundial. *INFORMARE*. Rio de Janeiro, v.3, n.1/2, p. 174-193, jan./dez. 1997

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*. Brasília. V. 49, n.2, 1999

LOPES, Luis Carlos. *A informação e os arquivos: teorias e práticas*. Niterói: EDUFF, 1996.

MALTA, Deborah Carvalho et al. Construindo um Sistema de Informação das Políticas Sociais em Belo Horizonte. *Política Social*. Belo Horizonte: PBH/SCOMPS, n.0. jul/ago, 2001.

MARTELETO, Regina Maria. Informação e sociedade: novos parâmetros teórico-práticos de gestão e transferência da informação. *São Paulo em Perspectiva*, v.12, n.4, p.78-82, out/dez.1998

———. Conhecimento e sociedade: pressupostos da antropologia da informação. In: AQUINO, Mirian de Albuquerque. *O campo da ciência da informação: gênese, conexões e especificidade*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2002.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do legislativo. *LÍBERO*. São Paulo. n. 3-4, p. 32-37, 1999

MATTELART, Armand. *História da sociedade da informação*. São Paulo: Loyola, 2002.

MATUS, Carlos. *Política, Planejamento e Governo*. Tomo I e II. Brasília: IPEA, 1997

MIRANDA, Patrícia de Carvalho. *Proposta de reestruturação do sistema de atendimento do departamento de dívida ativa, priorizando a central de atendimento*. Monografia (Especialização em Informática Pública) - Instituto de Relações do Trabalho, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2.000.

MORAES, Mirian Gontijo. *O uso cidadão da internet: estudo exploratório dos usuários do Procon de BH*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

NEHMY, Rosa Maria Quadros. *O ideal do conhecimento codificado na 'Era da Informação': o programa de gestão do conhecimento*. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n.44, p.27-54, 1998.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. *O Cidadão como parceiro: manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas*. Brasília : MP, SEGES, 2002.

Disponível em: < <http://www.gestaopublica.gov.br/Docs/O%20Cidadão%20como%20Parceiro.pdf>> Acessado em 13/02/2003

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Direito de acesso às informações públicas e o escrutínio público: a transparência como instrumento de controle democrático. *Fórum Internacional sobre Responsabilização e Transparência no Setor Público*. Brasília: Palácio do Itamaraty. 5 e 6 de dezembro de 2001. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pdf/M00022000/M00022323.pdf>> Acessado em: 18/02/2003

OLIVEIRA, Marlene de. *A investigação científica na ciência da informação: análise da pesquisa financiada pelo CNPq*. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, 1998.

PACHECO, Roberto Carlos dos Santos & KERN, Vinícius Medina. Uma ontologia comum para a integração de bases de informações e conhecimento sobre ciência e tecnologia. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 30, n. 3, p. 56-63, set./dez. 2001

PARSONS, D. Wayne. *Public policy: introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham,UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1995.

PHIPPS, Linda. Controle Social pelos Excluídos: modelos para a sociedade da informação. *Informática Pública*, Belo Horizonte, v.2, maio, 2000.

PITYANA, Siphho. Accountability and efficiency: formal controls and performance management. In: *First Specialised International Conference*. Sunningdale (United Kingdom): International Institute of Administration Sciences – The Civil Service College, jul. 1999

RIBEIRO, Carla Andréa. Mobilização subjetiva para o trabalho como condição *sine qua non* para a aprendizagem organizacional. *Anais do V Simpósio Internacional de Gestão do Conhecimento – V ISKM*. Curitiba, 2002.

ROMZEK, Bárbara. Dynamics of public sector accountability in the Era of reform. In: *First Specialised International Conference*. Sunningdale (United Kingdom): International Institute of Administration Sciences – The Civil Service College, jul. 1999.

ROTH, André-Noël. *Políticas públicas: formulación, implementación y evolución*. Bogotá: Aurora, 2002.

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

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

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

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

SANTOS, Alaneir de Fátima dos. *Sistemas de informações em saúde e controle social: uma interação a ser desvendada*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados*. [online]. 1997, vol.40, no.3 [cited 07 August 2002] Available from World Wide Web: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0011-5258. Acessado em: 02/08/2002

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

SARACEVIV, Tefko. Ciência, origem, evolução e relações. *Perspectiva em Ciência da Informação*. Belo Horizonte, v.1, n.1, p. 41-62, jan./jun. 1996

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

TARAPANOFF, Kira et al. Sociedade da informação e inteligência em unidades de informação. *Ciência da Informação*. Brasília, v.29, n.3, p.91-100, set./dez. 2000.

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

TRAUTH, Eileen. An integrative approach to information policy research. *Telecommunications Policy*. mar. 1986.

UNITED STATE, National Commission on Libraries and Information Science. *A comprehensive assessment of public information dissemination*. Final report, v.1, Washington, 2001 Disponível em <[www.nclis.gov/govt/assess/assess.vol1.pdf](http://www.nclis.gov/govt/assess/assess.vol1.pdf)> Acessado em 25/06/2003

VALENTE, Ana Paola de Morais Amorim. *Acesso à informação governamental: estudo exploratório do papel do Siafi na publicidade da execução do Orçamento Geral da União*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

VAZ, José Carlos. *Como incorporar a transparência em um modelo de gestão municipal*. Instituto POLIS. 2000. Disponível em:  
<<http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/transpavaz.html>> Acessado em: 20/03/2003

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

WERSIG, Gernot. Information Science: the study of postmodern knowledge usage. *Information Processing & Management*. Oxford, v.29, n.2, p.229-239, 1993