

## O GOVERNO ELETRÔNICO COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INFORMAÇÃO

### Resumo

O governo eletrônico (e-gov) constitui um reflexo do discurso da Sociedade da Informação (SI) que emerge em países do capitalismo avançado e se estende pelos países em vias de desenvolvimento. Caracteriza-se pelo uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação pelos governos para melhorar a oferta das condições de acesso à informação e serviços governamentais e expressa o nexo dessa oferta com os mecanismos de participação e interação social, sendo um projeto que se estabelece no âmbito governamental envolvendo múltiplos atores e com uma perspectiva que abarca a produção, armazenamento e disseminação da informação, constituindo-se numa política pública de informação.

**Palavras-chave:** Governo eletrônico. Políticas públicas de informação; Sociedade da Informação.

### Rafael Simone

#### Nharreluga

Mestre em Ciência da Informação.  
Chefe de Departamento de Investigação e Divulgação no Arquivo Histórico de Moçambique.  
Coordenador do Curso de Ciência da Informação na Escola de Comunicação e Artes da Universidade Eduardo Mondlane.  
[rafalluga@yahoo.com.br](mailto:rafalluga@yahoo.com.br)

### THE ELECTRONIC GOVERNMENT AS AN INFORMATION PUBLIC POLICY

#### Abstract

E-government it is a reflex of the discourse of information society which emerges from advanced capitalism countries and it extends through the developing countries. It characterizes by the governments intensive use of the information and communication technologies to improve the offer of information access conditions and government services, and it express the link of that offer with the social participation and interaction mechanisms. As a result, its conception sets in government scope involving multiple actors and with a perspective that comprehend the information production, storage and dissemination, becoming in that case an information public policy.

**Key-word:** E-government. Information public policies. Information Society.

## 1 INTRODUÇÃO

A abordagem do governo eletrônico (e-gov) como uma política pública de informação convida-nos a um universo de construção cujo fundamento se insere na relação Estado-informação como duas categorias susceptíveis de pesquisa. A análise deste universo enquadra-se numa lógica relacional historicamente construída e com a introdução e o mapeamento da dimensão simbólica do poder estatal baseado em informação. Trata-se de uma abordagem que se consolida no entrecruzamento da dimensão teórica do Estado com a perspectiva de análise de políticas públicas, definindo contornos em torno da noção de e-gov como uma política pública de informação.

## 2 AS ABORDAGENS DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E A ORIGEM DO E-GOV

Oriunda de países industrializados, a noção de Sociedade da Informação (SI) tem sido um dos principais traços característicos do debate público sobre o desenvolvimento no século XXI, estimulado por propostas políticas desses países e de debates acadêmicos que buscam explicitar a sua imprecisão conceitual em relação às mudanças do mundo contemporâneo e contribuir para a participação de todos nos esforços a favor de seu desenvolvimento.

Estudos sustentam que a noção de SI surge como um fundamento dentro das tendências voltadas para o estabelecimento da infraestrutura para dar suporte ao avanço à tecnologia de rede e às novas exigências do mercado, tendo a informação como um bem social e elemento de emancipação da cidadania e da ação governamental sem, contudo, se plasmar numa perspectiva igualitária sobre os benefícios que iria oferecer à sociedade.

As principais características da SI estariam consubstanciadas, conforme Castells (2000), na informação como sua matéria prima, na alta penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias, no predomínio da lógica de redes, na flexibilidade e na crescente

convergência de tecnologias. Ou melhor, elas são referidas a partir da nova economia informacional e global que emerge das novas tecnologias de informação e comunicação.

Entretanto, a literatura aponta críticas ao determinismo tecnológico e ao evolucionismo na discussão do novo paradigma, sugerindo que o avanço tecnológico no novo paradigma e as iniciativas de desenvolvimento da noção de SI resultam, em maior grau, da ação do Estado que lidera e/ou mediatiza a reestruturação do capitalismo e a difusão das novas tecnologias da informação, num contexto interativo com as forças sociais, gerando um processo de transformação social. Até porque, os desafios da noção de SI, que consistem nas desigualdades de renda e desenvolvimento industrial entre os povos e grupos da sociedade e que se reproduzem no novo paradigma, poderão ser superados com a ação social consciente e não com o avanço tecnológico em si mesmo.

A crença da SI em seus fundamentos teóricos reside na suposta existência de “transformações suficientes em determinadas sociedades que justificam uma nova denominação.” E, em contrapartida, os críticos desta perspectiva apontam que as sociedades dos países centrais estariam vivendo o “avanço do capitalismo internacional” e não um novo cenário que justifique novas teorias (WEBSTER, 1994 apud FREITAS, 2002, p. 4). Este fato seria comprovado efetivamente pela existência de esforços (apoiados por países centrais) nacionais e internacionais para a implementação da SI. O papel e a intensidade desses esforços teriam estimulado a ampliação do discurso da SI e sua afirmação em diversas áreas de conhecimento, bem como no desenvolvimento de projetos como o e-gov, contribuindo igualmente para o deslocamento do referido discurso dos países centrais para países periféricos como Moçambique, por exemplo.

Em que pesem as desigualdades entre países centrais e periféricos e as distintas realidades de cada país, bem como os aspectos que permeiam as relações entre os governos e a sociedade em diferentes países, o discurso da SI seguiu e segue firmando-se em países periféricos como Moçambique, na forma de projetos – apoiados por países centrais – como o governo eletrônico.

Sem ignorarmos as duas abordagens acima descritas, consideramos SI, no âmbito deste artigo, como um campo de reflexão que se estrutura em torno da questão da informação e que se potencializa com o uso da tecnologia para veicular essa informação, bem como para interagir com os envolvidos.

### 3 E-GOV COMO MEDIAÇÃO DE RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

De acordo com Ruediger (2002b, p. 30), as relações que o e-gov sustenta inscrevem-se no âmbito de: “aplicações *web* com foco para o segmento governo-negócio [G2B]; aplicações *web* voltadas para a relação governo-cidadão [G2C]; e aplicações *web* referentes a estratégias governo-governo [G2G]”. A partir desse conjunto de relações e quando promovidas em tempo real e de forma eficiente o e-gov se conforma, tecnicamente como:

promotor de boas práticas de governança; catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo; vetor de aumento de eficiência, transparência e desenvolvimento; provedor democrático de informações para decisão (RUEDIGER, 2002a, p. 1).

Na perspectiva de Ruediger, a efetividade deste conjunto de medidas, que indicam o potencial e consubstanciam uma versão mais ampla do e-gov, traduz-se em governança eletrônica como uma noção que enfatiza uma dimensão política e cívica do e-gov.

Barbosa, Faria e Pinto (2004) corroboram a existência de relações sustentadas pelo e-gov e acrescentam mais uma categoria dessas relações – Governo-Servidor Público (G2E) –, propondo-as como um modelo de referência de e-gov que

organiza os diferentes componentes das TIC para que o governo, alinhado às suas estratégias, estabeleça as relações de fluxo de informação e transações entre os agentes governamentais e o cidadão, com a garantia do estabelecimento de indicadores de desempenho (BARBOSA; FARIA; PINTO, 2004, p. 5).

Assim, partindo da perspectiva que tem como filosofia os princípios do governo centrado no cidadão, na qualidade e produtividade dos serviços públicos, o modelo proposto destaca relações que se estabelecem em um

contexto externo – *foco no cidadão* –, [onde] as premissas baseiam-se na eficácia e qualidade dos serviços públicos, estímulo ao desenvolvimento da SI, inclusão digital e controle social”. E, de outro lado, em um “contexto interno – *foco na gestão da administração pública* –, [onde] as premissas baseiam-se na desburocratização, transparência, desintermediação e eficiência operacional (BARBOSA; FARIA; PINTO, 2004, p. 6).

Os quatro níveis de relacionamentos sustentados pelo e-gov e vice-versa, ressaltam em si mesmos, categorias de relacionamentos entre o governo e a sociedade, sendo ao mesmo tempo caracterizados particularmente por interações do tipo “G2B (Governo-Empresa), G2C (Governo-Cidadão), G2E (Governo-Servidor Público) e G2G (Governo-Governo).” (BARBOSA; FARIA; PINTO, 2004, p. 5).

Hiller e Bélanger (2001) também refletem a questão da categorização dos tipos de relacionamentos em que se manifesta o e-gov. Conforme eles, o e-gov manifesta-se em cinco tipos de relacionamentos, nomeadamente,

Governo prestando serviços aos indivíduos (G2IS); Governo com os indivíduos como parte do processo político (G2IP); Governo com os negócios no portal de compras (G2BMKT) e diretamente com o cidadão (G2BC); Governo com agentes públicos (G2E); Governo com governo (G2G) (HILLER; BÉLANGER, 2001 apud SANTOS, 2002, p. 6-7).

Como se pode depreender, o e-gov pode manifestar-se em diferentes tipos de relacionamentos e, provavelmente, em graus de extensão que podem variar de acordo com a perspectiva do próprio conceito. Outro aspecto que se pode aferir no domínio da noção de e-gov, principalmente, a partir de suas manifestações e perspectivas, refere-se ao seu caráter indissociável a noções como fornecimento de serviços eletrônicos, democracia eletrônica e governança eletrônica, suscitando assim diversas interpretações inerentes às

referidas noções nas quais, inclusive, pode ajustar-se e, provavelmente, ser entendida através dessas três visões.

O e-gov também apresenta princípios que norteiam a planificação das formas em que se exprime. Conforme Santos (2002), três princípios permeiam a planificação das formas pelas quais se manifesta o e-gov, nomeadamente: universalidade; unicidade; e integralidade.

Na perspectiva de Jardim (2000), os princípios do e-gov residem na sua possibilidade de ampliar a efetividade dos governos quanto à (re)definição de políticas públicas, oferta de melhores serviços pelas organizações governamentais, integração de serviços e melhoria da comunicação pública como resultado de informação atualizada e compreensível. Na esteira desses princípios visualizam-se diversos obstáculos na execução de políticas que os viabilizem na realidade social, exigindo a responsabilidade dos governos na supervisão e coordenação do desenvolvimento do *e-government* em benefício dos cidadãos.

Os aspectos até aqui abordados sugerem elementos essenciais à definição da noção de e-gov. Santos (2002), inspirando-se na definição de e-gov do Gartner Group (2000) afirma que, longe das utopias, o e-gov compreende o:

[...] uso da tecnologia da informação e da comunicação para promover maior eficiência e maior efetividade governamental, facilitando o acesso aos serviços públicos, permitindo ao grande público o acesso à informação, e tornando o governo mais *accountable* para o cidadão (SANTOS, 2002, p. 6).

Conforme Jardim (2000, p. 4),

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

Em princípio, o e-gov na sua dimensão política projeta-se na direção e articulação das diferentes estratégias dos atores internos e externos na formulação e implementação de

políticas para responder a demandas específicas dos governos reais em suas esferas de ação e relações com a sociedade, brindando esta – mediante diretrizes de ação –, no provimento de acesso às informações e aos serviços governamentais. Contudo, a falta de densidade teórica que ainda marca a noção de e-gov tende a visualizar o sentido inverso, exprimindo-o como prestador de serviços com vista a potencializar ou reinventar as funções dos governos reais.

A noção de e-gov, ao expressar uma estratégia estatal em torno da oferta de melhores condições de acesso à informação e serviços governamentais e o nexos desta oferta com os mecanismos de participação e interação social, ressalta um grau de capacidade governativa do Estado, enfatizando, ainda, a mediação da informação entre os diferentes agentes sociais envolvidos na referida estratégia. Sendo assim, vislumbra na perspectiva do e-gov, uma dimensão envolvendo a relação capacidade governativa e informação. Esta dimensão pode inscrever-se no domínio de estruturas e políticas de informação, bem como das condições que definem a governança informacional.

#### 4 ESTÁGIOS E CONDICIONANTES DO PROCESSO DE E-GOV

Hiller e Bélanger (2001 apud SANTOS, 2002) afirmam que, de acordo com o uso de diferentes níveis de tecnologia de sofisticação no desenvolvimento de e-gov, identificam-se cinco estágios do mesmo, conforme a sua evolução: “informatização; comunicação em duas vias; transação; integração; e participação.” (HILLER; BÉLANGER, 2001 *apud* SANTOS, 2002, p. 7). No quadro dos estágios de e-gov destaca-se um enfoque que se refere ao valor gerado com a oferta de serviços e outro que se refere ao grau de escopo dos serviços, gerando vertentes que expressam uma evolução na implementação do e-gov. Esses enfoques sustentam a ideia de que o uso intensivo de ferramentas de tecnologia da informação deve integrar-se dentro de parâmetros estabelecidos pelas

relações Estado/sociedade [...] fundadas em conceitos e mecanismos que possibilitem resposta a demandas da sociedade, avaliação da actuação do Estado como provedor de bens e serviços, fiscalização do uso dos recursos públicos e publicidade das ações (SANTOS, 2002, p. 15).

Tais conceitos e mecanismos estão consubstanciados em três grupos de interesse intervenientes nas relações Estado/sociedade, a saber: a burocracia, os políticos e a própria sociedade. Acrescente-se o fato de que a ação do Estado e os serviços por ele prestados refletem diretamente a cultura, a abordagem e a estrutura do Estado, exigindo que as políticas de e-gov reflitam políticas de reforma do Estado para garantir a potencialidade do instrumental da tecnologia da informação e da comunicação, e não o contrário.

Considerando o e-gov como um campo relacional de produção, disseminação e uso da informação, as medidas acima referidas - que representam a visão mais ampla do e-gov e a efetividade da governança eletrônica - provavelmente podem efetivar-se numa perspectiva que envolve a questão da informação, na sua dimensão política, social e técnico-científica, ficando assim o e-gov condicionado também à efetividade da governança informacional como uma noção que demanda a formulação e implementação de políticas públicas de informação.

Conforme Ruediger (2002a), o e-gov apenas se efetivará como mecanismo para a reforma do Estado se, no âmbito da sua concepção, for além das iniciativas de promoção de sistemas voltados para a apresentação institucional do governo. Segundo o mesmo autor, somente nesta perspectiva é que o e-gov poderá agregar valor na rearticulação das relações entre o Estado e a sociedade, através da disponibilização de recursos que promovam o acesso à informação e a participação da sociedade na formação da agenda governamental e aos processos de tomada de decisões. Some-se a isso, adverte Ruediger (2002a), o problema inerente à cultura institucional marcada pelo patrimonialismo e burocratismo e a necessidade de sua transição para uma outra, efetivamente democrática e eficiente, que inclua padrões claros de *accountability*.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com esta reflexão buscávamos compreender o enquadramento da noção de e-gov dentro da perspectiva do Estado como relação (POULANTZAS, 1985) e como campo de informação (BOURDIEU, 1994; GIDDENS, 2001; JARDIM, 1999), centrando nosso foco de pesquisa na análise de políticas públicas de informação. Nesse contexto, o alcance e abrangência do e-gov evidencia-se no âmbito do debate em torno da noção de SI, a partir da qual emerge e se estrutura, sendo caracterizado pela sua centralidade no uso das novas tecnologias de informação e comunicação aplicadas na promoção das relações de uma série de funções do governo e deste para com a sociedade.

Pode-se afirmar que os esforços na construção do e-gov estão intimamente ligados às perspectivas que o mesmo oferece de avanços significativos na melhoria e eficácia dos serviços administrativos dos governos e na relação destes com a sociedade, elevando o patamar dos conhecimentos gerados e utilizados na sociedade e oferecendo o estímulo para constante aprendizado e mudança no contexto do dinamismo do discurso da SI. Suas promessas, porém, não podem impedir a constatação de inúmeros desafios e problemas de natureza técnica, social e econômica que requerem um compromisso político para assegurar o direito à informação e aos serviços oferecidos pelo Estado e minimizar as desigualdades inerentes a esse acesso e à exclusão digital em geral.

Apesar de a já extensa literatura sobre o termo e-gov estar em pleno crescimento, o respectivo conceito ainda se presta a um caráter emergencial, dificultando o seu discernimento e detalhamento, sobretudo, porque é muito abrangente. Além de seu caráter emergencial e abrangente, aliado à diversidade de perspectivas, soma-se a sua ligação indissociável a noções como provimento de serviços eletrônicos, governança eletrônica e democracia eletrônica.

O pioneirismo histórico da área da informação quanto ao seu envolvimento à noção de SI, num período marcado tanto pela magnitude do debate internacional sobre

informação, quanto pelos indícios da área da informação que ligam historicamente esta área ao novo papel da informação na sociedade, sugere a consideração do aspecto inerente à política de informação no ambiente do e-gov como mecanismo na articulação de interesses quanto à mediação informacional em seu processo. Sob cenário sombrio da noção de SI, a noção de e-gov segue se afirmando, numa perspectiva não menos contraditória e sujeita a inconsistências – herdadas do seu contexto histórico atrelado àquela noção – sobretudo, quanto ao papel e uso da informação que norteia a sua constituição.

De uma forma geral, os aspectos que condicionam o progresso do e-gov, na sua perspectiva mais ampla, permitem que este seja abordado como uma política pública. E, em consequência, considerando sua perspectiva particular e relacional que envolve a produção, armazenamento e disseminação da informação, o e-gov conforma-se, neste contexto, como uma política pública de informação, voltada para a governança e o uso social da informação no plano virtual.

---

Artigo submetido em 22/05/2009 e aceito para publicação em 01/08/2009.

---

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Alexandre Fernandes; FARIA, Fernando Inácio de; PINTO, Sólton Lemos. Governo eletrônico: um modelo de referência para a sua implementação. IN: CONGRESSO ANUAL DE TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO. 2004. São Paulo. **Anais...** São Paulo: FGV-EAESP, 2004.

BOURDIEU, Pierre. Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. In: \_\_\_\_\_. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papyrus, 1994. p. 91-135.

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura. In: \_\_\_\_\_. **A Sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (v. 1).

FREITAS, Lídia Silva de. A memória polêmica da noção de sociedade da informação e sua relação com a área de informação. **Informação & Sociedade**: estudos, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 175-209, jul. 2002.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a violência**: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico. São Paulo: Edusp, 2001.

JARDIM, José Maria. Capacidade governativa, informação e governo eletrônico. **DataGramZero**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 5, out. 2000.

\_\_\_\_\_. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder e o Socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985

RUEDIGER, Marcos Aurélio. Governo eletrônico ou governança eletrônica: conceitos alternativos no uso das tecnologias de informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e da reforma do Estado. In: CONCURSO DE ENSAYOS Y MONOGRAFÍAS DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA "GOBIERNO ELECTRÓNICO", 16. 2002a. Caracas, 2002a.

RUEDIGER, Marcos Aurélio. Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **O&S**, v. 9, n. 25, p. 29-43, set./dez., 2002b.

SANTOS, Roberval de Jesus Leone dos. Governo eletrônico: o que se deve e o que não se deve fazer. In: CONCURSO DE ENSAYOS Y MONOGRAFÍAS DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA "GOBIERNO ELECTRÓNICO", 16. 2002. Caracas, 2002.