

Análise da proposta brasileira de e-governo como expressão de uma política de informação a partir do conceito de regime de informação

Miriam Gontijo

O projeto brasileiro de e-governo desponta como uma política de informação e é objeto de análise a partir do conceito de Regime de Informação. No Brasil, o e-governo é a tentativa de estabilizar conflitos entre grupos sociais e interesses. Ele se legitima como política de informação ao ter como meta a mudança do quadro informacional vigente que se caracteriza pela infoexclusão. São destacadas duas abordagens e, apesar de não contraditórias, o predomínio da abordagem instrumental poderá resultar na preservação da infoexclusão no país.

Palavras-chave: Política de Informação, e-governo, Internet

Recebido em 29.07.2002 - Aceito em 30.08.2002

179

Introdução

Tendo em vista que o direito à cidadania exige como condição para o seu exercício uma relação comunicacional e informacional entre sujeito e comunidade política, é preocupação desse artigo a construção do quadro teórico para abordar o nexo entre ampliação da cidadania e uso das Tecnologias da Informação e Comunicação – TICs - na administração pública. Para isso, buscou-se, no âmbito da discussão da ciência da informação sobre política de informação², o conceito de regime de informação como categoria analítica. A base empírica em que procurou-se operacionalizar essa categoria de análise é o projeto de Governo Eletrônico do governo federal, que apresenta um conjunto de diretrizes gerais atendendo ao Programa Sociedade da Informação, lançado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia em agosto de 2000.

A partir de 1995, quando a Internet no Brasil é estruturada e sai do restrito âmbito acadêmico, assiste-se ao movimento do governo brasileiro no sentido de viabilizar o uso das novas tecnologias de informação na prestação de serviços e disponibilização de informações para cidadãos, fornecedores e servidores, constituindo o que se convencionou chamar de e-governo.

Conforme JARDIM (2000), "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".

¹ Doutoranda em Ciência da Informação na ECI/UFMG, jornalista, coordenadora do site da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte/Bhtrans mgontijo@pbh.gov.br

² O artigo é baseado em trabalho final apresentado à disciplina Políticas da informação: estudos e revisão de conceitos, ministrada pela Profa. Maria Néida González de Gómez, no primeiro semestre de 2001, no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da UFRJ/IBICT.

Tanto o governo federal quanto os governos estaduais e municipais estão consideravelmente envolvidos com a aplicação das novas tecnologias da informação na administração pública e o governo federal já definiu os principais programas de âmbito nacional, que devem orientar as ações voltadas para a consolidação do e-governo no Brasil, notadamente o Sociedade da Informação, o Brasil Transparente e o *Rede Brasil@gov*.

Esses programas compartilham objetivos comuns e são complementares entre si sendo que a grande meta dos três é a mudança do paradigma de infoexclusão para o da infoinclusão o qual, em linhas gerais, objetiva possibilitar o acesso a qualquer cidadão brasileiro às novas tecnologias da informação (principalmente a Internet), estando preparado para participar das novas dimensões da vida democrática que estas tecnologias estão instaurando no país e no mundo.

O conceito de regime de informação é uma categoria analítica desenvolvida, segundo GONZALÉZ DE GÓMES (2002), por FROHMANN (1995), e reformulado por GONZALÉZ DE GOMES (2002) para aplicação em estudos que a mesma vem desenvolvendo junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da UFRJ/IBICT.

180

Política de informação enquanto área de pesquisa

No campo da ciência da informação, o interesse da comunidade científica no debate sobre política de informação tem se dado, conforme avaliação de ROWLANDS (1996), principalmente no marco da discussão sobre a infovia de informação, que, sem sombra de dúvida, remete à questão da necessidade de uma política de informação. Ainda segundo ROWLANDS (1996), são dois os fatores que motivaram as mais recentes abordagens neste setor:

- a) a convergência entre mídia, tecnologia de informação e serviços;
- b) algumas abordagens que apontam uma relação entre política de informação e impactos positivos no bem-estar econômico e social das sociedades.

Esses dois fatores são manifestações de um contexto mais geral e que vem sendo sistematizado no conceito de Sociedade da Informação. Pode-se entender o primeiro fator como convergência da base tecnológica, decorrente da digitalização de qualquer tipo de informação.

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

O segundo fator apontado por ROWLANDS (1996) já é uma consequência desse quadro que, segundo GONZALÉZ DE GÓMES (2002), não existe um consenso sobre a natureza e alcance das mudanças, apesar da proliferação das abordagens em torno das relações entre a convergência da base tecnológica e seus impactos nos modos de expressão e acesso cultural, processos de trabalho, práticas e modelos da administração pública, bem como negócios. Mas, o fato é que, segundo CASTELLS (1997) *"o termo sociedade da informação destaca o papel desta última na sociedade"*,

e "o termo informacional indica o atributo de uma forma específica de organização social na qual a geração, processamento e transmissão da informação convertem-se em fontes fundamentais da produtividade e do poder..."

Enfim, como aponta GONZALÉZ DE GÓMES (2002), a relação entre política e informação deverá ser reconstruída a partir de sua imersão nas novas configurações das infra-estruturas de informação e da Sociedade da Informação.

FROHMAN (1995) define que um legítimo objetivo da pesquisa no campo da política de informação é a representação de regimes de informação, ou seja, descrever como se originam, como determinam relações sociais, e como as formas de poder são exercidas dentro e através deles.

A descrição do Regime de Informação implica em mapear um processo resultante de conflitos entre grupos sociais, interesses e discursos, e para tanto FROHMAN (1995) ao tentar descrever o regime de informação na sociedade contemporânea identifica a infovia da informação como a infra-estrutura onde se projeta um regime de informação da atualidade.

O Conceito de Regime de Informação como categoria analítica

FROHMANN (1995) coloca que muito da literatura sobre Política de Informação em ciência da informação interpreta a questão sob o foco da produção documental e arquivística dos governos e restringe os estudos aos problemas da produção, organização e disseminação da informação científica e técnica. Esse foco institucional e disciplinário, argumenta ele, limita a escala dos que decretam ou são afetados por políticas de informação a agentes do governo tais como ministros, departamentos, agências, comitês e elites suportados pelas novas Tecnologias de Informação e Comunicação. Dentre as críticas que faz à pesquisa no campo da política de informação, destaque para o caráter instrumental, com a fixação em problemas como a implementação de tecnologias, aprimoramento da comunicação entre departamentos no âmbito da administração pública, aumento do acesso a documentação governamental, em detrimento da realização de pesquisas que tenham como foco a relação entre informação e poder, ou de como o poder é exercido em e através de relações sociais mediadas pela informação

Além da crítica ao foco da pesquisa em Política de Informação, GONZALÉZ DE GÓMES (2002) aponta para a necessidade de revisão das categorias de análise e dos procedimentos metodológicos com que se estudam as novas figuras das redes e dos processos de informação em grande escala, como consequência trazida pela heterogeneidade e desativação das formas prévias de vinculação social e discursiva, bem como pela constituição de novos espaços sociais de práticas e interações comunicacionais.

Neste contexto, o conceito de Regime de Informação, ainda segundo GONZALÉZ DE GÓMES (2002)

"designaria um modo de produção informacional dominante em uma formação social, conforme o qual serão definidos sujeitos, instituições, regras e autoridades informacionais, os meios e os recursos preferenciais de informação, os padrões de excelência e os arranjos organizacionais de seu processamento seletivo, seus dispositivos de preservação e distribuição".

Trata-se de uma adaptação do conceito que é desenvolvido por FROHMANN (1995), mas que preserve a concepção híbrida que o autor confere à sua definição:

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

Por ser intermediário (não se reduz a um meio só, como rádio ou tv), o conceito de regime de informação aqui resgatado, explica GONZALÉZ DE GÓMES (2002) é o mais amplo e flexível possível, uma vez que é constituído pela figura combinatória de uma relação de forças, definindo direção e arranjo de mediações comunicacionais e informacionais dentro de um domínio funcional ou territorial, apresentando-se, portanto, como o mais apropriado para a morfologia de rede.

Estamos diante de uma Política de Informação?

Nesta perspectiva, observa-se, com base no estudo *e-governo no Brasil - Estudo da Secretaria para Assuntos Fiscais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*, que as funções características do e-governo, conforme proposta do governo brasileiro, são a descrição de um regime de informação baseado na Internet, a rede mundial de computadores, que se apresenta de forma híbrida, ou seja, é simultaneamente discursiva, real e social. Tal descrição define o e-governo como:

- a) a prestação eletrônica de informações e serviços;
- b) a regulamentação das redes de informação, envolvendo principalmente governança, certificação e tributação;
- c) a prestação de contas públicas, transparência e monitoramento da execução orçamentária;
- d) o ensino à distância, a alfabetização digital e manutenção de bibliotecas virtuais;
- e) a difusão cultural com ênfase nas identidades locais, fomento e preservação das culturas locais;
- f) a aquisição de bens e serviços por meio da Internet, como licitações públicas eletrônicas, pregões eletrônicos, cartões de compras governamentais, bolsas de compras públicas virtuais e outros tipos de mercados digitais para os bens adquiridos pelo governo;
- g) o estímulo aos e-negócios, através da criação de ambientes de transações seguras, especialmente para pequenas e médias empresas.

É também descrito a partir dos seus estágios de implantação como:

- a) Organização e gestão das informações no ambiente público;
- b) Criação de *sites* restritos à difusão de informações;
- c) Criação de *sites* para interagir com os cidadãos (envio declaração do IR, cadastro de fornecedores);
- d) Criação de *sites* para troca de valores (operações envolvendo pagamento de impostos, educação à distância, matrículas na rede pública etc).

individual ou comunitário, a um custo viável para os usuários finais (considerando-se, por seu turno, as disparidades regionais e de renda) e irrestrito (igualdade de oportunidade).

O acesso universal exige tanto a superação das dificuldades infra-estruturais relativas ao desenvolvimento de redes de telecomunicação e ao acesso democrático a elas; e principalmente, à educação digital da população, isto é, a sua capacitação para usar e manejar os novos meios de comunicação. Assim, pode-se dizer que o horizonte das políticas federais voltadas para o governo eletrônico é a mudança ou substituição de um regime de informação, que se caracterizava pela infoexclusão, por outro cujo objetivo é a infoinclusão.

Essa proposta de mudança pode ser também identificada ainda nas ações do programa Sociedade da Informação no Brasil (<http://www.socinfo.org.br/>) que visa propor alternativas para a próxima fase da Internet no país, a partir de sete grandes linhas de ação:

- a) mercado, trabalho e oportunidades;
- b) universalização dos serviços e formação para a cidadania;
- c) educação na sociedade da informação;
- d) conteúdos e identidade cultural;
- e) governo ao alcance de todos;
- f) P&D, tecnologias-chave e aplicações;
- g) infra-estrutura avançada e novos serviços.

Além disso, fica visível essa intenção quando se identificam como prioridades do programa o desenvolvimento de infra-estrutura avançada e o fomento à implantação de redes de processamento de alto desempenho e à experimentação de novos protocolos e serviços genéricos; além, é claro, da consolidação da infra-estrutura básica nacional de informações, integrando as diversas estruturas especializadas de redes-governo, setor privado e P&D.

Sintonizado com essa perspectiva de mudança ou substituição do velho regime de informação, a ênfase na meta da interoperabilidade, verificada a partir do projeto Br@sil.gov. e só com ele, a interoperabilidade aparece como uma política de governo prioritária, uma vez que foi diagnosticado um enorme descompasso entre os órgãos no ritmo de implantação de soluções de integração. Por outro lado, as redes são isoladas, não podendo, muitas vezes, comunicar-se entre si, dada a falta de padronização e de regulamentação da autenticação de documentos eletrônicos. Na prática, isto significa que, para atingir a convergência para um portal de informações e serviços únicos, um grande esforço de integração destas redes terá de ser feito, além, é claro, do desenvolvimento e aprovação do quadro jurídico-institucional adequado.

Em uma segunda definição de Política de Informação, acrescenta GONZALÉZ DE GÓMES (1999), fala-se dela quando se formula princípios, fins e regras para a concretização de planos de ação coletivos e coordenados. A partir dessa definição observa-se que, para a implantação do e-governo no país e, de forma geral, pode-se dizer que, na maioria dos países, os princípios gerais que orientam o e-governo, qualquer que seja o seu estágio, são a democratização do acesso à informação, a universalização na prestação dos serviços públicos, a proteção da privacidade individual e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Os pontos mais relevantes do anteprojeto, no que concerne ao tema do governo eletrônico, são:

- integração entre os órgãos de controle: determina a articulação entre os órgãos de controle interno dos três Poderes. Eles terão prazo de 30 dias para dar ciência ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público das irregularidades na gestão dos recursos públicos de que tomarem conhecimento. Essas regras são extensivas aos estados, municípios e Distrito Federal;
- controle social: prevê o controle social das contas públicas, permitindo o acesso da sociedade às contas por meio da Internet, sendo que este canal poderá ser usado para recebimento de denúncias de irregularidades. Fixa prazos de apuração e divulgação das conclusões sobre as denúncias.

Como se observa facilmente no Anteprojeto de Emenda à Constituição, os princípios de transparência fiscal e controle social direto, facilitados pela expansão do governo eletrônico, são alçados a nível constitucional. Mais detalhes aparecem no Anteprojeto de Lei Complementar, que trata dos princípios e mecanismos de controle dos orçamentos e da prestação de contas anual, aplicando-se à União, estados, municípios e Distrito Federal.

186

No que diz respeito ao controle social, o Anteprojeto de Lei Complementar propõe a introdução de princípios gerais para a elaboração, aprovação e implementação dos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos e demonstrativos das contas públicas. O acesso às informações pela Internet é assegurado.

O Anteprojeto de Lei também dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta, que será exercida pelo controle externo do legislativo e pelo controle interno de cada Poder. Ainda quanto à fiscalização, o Anteprojeto de Lei Complementar prevê que seja assegurado o acesso às informações por todos os órgãos de controle e estende a fiscalização aos beneficiários, nos casos de renúncia de receita ou subvenção.

Finalmente, o Anteprojeto define critérios para a nomeação do responsável pelo controle interno de cada Poder, obedecendo aos mesmos requisitos exigidos dos ministros do TCU. O Anteprojeto também fixa o prazo de seis anos de mandato para os dirigentes de órgãos de controle interno e institui o Conselho de Dirigentes do Controle Interno, que reunirá titulares dos órgãos centrais de controle interno dos três Poderes.

No que diz respeito precisamente aos aspectos legais da questão, além do Decreto de criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, outros documentos legais foram editados recentemente visando a montar o arcabouço legal do e-governo no país. Entre eles, a Lei 9.983, que define os crimes eletrônicos contra a administração pública; o Decreto 3.505, que estabelece a política de gestão da informação; o Decreto 3.585, que regula a tramitação de documentos por meio eletrônico, e o Decreto 3.587, que cria a infra-estrutura de chaves públicas.

Previstas também, no que concerne às medidas legais, a viabilização da certificação e da assinatura eletrônicas e a elaboração de um projeto de lei que assegure a validação dos documentos eletrônicos.

Uma quarta definição de Política de Informação, quando se fala de uma ação dirigida a consolidar a autonomia informacional dos sujeitos coletivos, teria como meta

mais abrangente, a consolidação das formas coletivas de inteligência comunicacional, mantendo ativas as redes de informação com um duplo movimento: objetivo (direcionado ao conhecimento e controle das estruturas e condições de produção do conhecimento do mundo atual e social) e subjetivo (orientado ao monitoramento informacional dos contextos de ação, conforme processos de avaliação, reflexão crítica e idealização dos sujeitos coletivos).

Nesse sentido, destaca-se que a orientação do programa Sociedade da Informação é a de que

"o conceito de universalização deve abranger também o de democratização, pois não se trata tão somente de tornar disponíveis os meios de acesso e de capacitar os indivíduos para tornarem-se usuários dos serviços da Internet. Trata-se, sobretudo, de permitir que as pessoas atuem como provedores ativos de conteúdos que circulam na rede e para isso torna-se imprescindível promover a alfabetização digital, que proporcione a aquisição de habilidades básicas para o uso de computadores e da Internet, mas também que capacite as pessoas para a utilização dessas mídias em favor dos interesses e necessidades individuais e comunitários, com responsabilidade e senso de cidadania".

Considerações finais

Uma política de informação, segundo GONZALÉZ DE GÓMES (1999), deveria redirecionar ou preservar o regime de informação vigente, conforme as metas do desejável e possível para os atores que partilham uma esfera coletiva de ação, e que um dos processos fundamentais de institucionalização da informação e das ações de informação, seria o estabelecimento jurídico de um quadro normativo, expresso e sancionado como Políticas Públicas, mesmo que as normas jurídicas sejam, segundo a autora, insuficientes para garantir a implementação efetiva de uma nova orientação da ação estatal e social.

O projeto brasileiro de e-governo se legitima como política de informação ao ter como meta a mudança de um quadro informacional vigente que se caracteriza pela infoexclusão. Ele traz em seu bojo duas abordagens que não são contraditórias mas que podem, no entanto, se distanciarem ao longo do tempo e, dependendo de qual predominará, o projeto caminhará no sentido de redirecionar ou preservar o regime de informação vigente.

Uma das abordagens pode ser identificada como uma visão instrumental do *"uso das TICs na prestação de serviços e informações para cidadãos, fornecedores e servidores, e está relacionada às funções características do projeto de e-governo"* de:

- a) disponibilizar informações e serviços públicos;
- b) prestação de contas públicas (accountability);
- c) promover o ensino à distância e a alfabetização digital;
- d) promover a difusão cultural;
- f) promover aquisição de bens e serviços via Internet.

A outra seria a visão emancipatória do *"uso do potencial das TICs na contribuição para uma alternativa mais democrática e participativa de governo"* e está relacionada a outras funções como:

- a) possibilitar a criação de novas redes sociais e políticas e novas formas de participação democrática;

b) possibilitar a criação de uma esfera pública virtual para a prática da e-cidadania

Ainda nessa perspectiva, JARDIM (2000) pontua que, apesar dos projetos de governo eletrônico ampliarem a efetividade dos governos em vários aspectos e, notadamente, no que diz respeito à melhor informação da sociedade, tal princípio pode esbarrar em obstáculos diversos na execução de políticas que a viabilize, principalmente se os governos não considerarem as conseqüências e desafios que uma sociedade cuja desigualdade se expressa, entre outros aspectos, na existências de dois segmentos sociais, a saber: aqueles que contam com qualificações e ferramentas para usar as novas tecnologias e os que não dispõem destas mesmas condições.

Analysis of the Brazilian e-government's proposal as an information policy

The Brazilian e-government's project can be viewed as an information policy and its analysis is the object of this article. In Brazil, e-government is the attempt of stabilizing conflicts among social groups and interests. It is legitimated as information policy when it has the goal of changing the information scenery that is characterized by the infoexclusion. However, it places two non contradictory approaches, but if the instrumental approach prevails, this policy will result in the preservation of the infoexclusion in the country.

Key-words: *Information policy, e-government, Internet.*

Referências

- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- FERNANDES, Andrea Gomes. *E-governo no Brasil - estudo da Secretaria para Assuntos Fiscais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (SF/BNDES)*. <http://federativo.bndes.gov.br>
- FROHMANN, Bernard. Taking information policy beyond information science: applying the actor network theory. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE CANADIAN ASSOCIATION FOR INFORMATION SCIENCE, 23, 1995, Edmonton, Alberta. *Proceedings...* Alberta, 1995.
- GONZALÉZ DE GÓMES, Maria Nélide de. Novos cenários políticos para a informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v.31, n.1, jan. 2002.
- GONZALÉZ DE GÓMES, Maria Nélide González de. Da política de informação ao papel da informação na política contemporânea. *Revista Internacional de Estudos Políticos*, Rio de Janeiro v.1, n.1, abr.1999.
- JARDIM, José Maria. Capacidade governativa, informação, e governo eletrônico. *DataGramaZero-Revista de Ciência da Informação*, v.1, n.5, out, 2000.
- LIVRO Verde da Sociedade da Informação: <http://www.socinfo.org.br>
- ROWLANDS, Ian. Understanding information policy: concepts, frameworks and research tools. *Journal of Information Science*, v. 22, n. 1, p. 13-25, 1996.