

Capacidade governativa, informação, e governo eletrônico

Governance capacity, information and electronic government

por [José Maria Jardim](#)

Resumo: A capacidade governativa como fator de democratização do Estado envolve políticas e práticas informacionais, especialmente no quadro da sociedade informação. Iniciativas como o governo eletrônico sugerem novas possibilidades na gestão do Estado, sua transparência e accountability. Tais processos apresentam características distintas em países centrais e periféricos. Nestes últimos, constata-se uma aparente contradição entre os projetos de Sociedade da Informação e a precariedade informacional do Estado.

Palavras chave: Governança, Governabilidade, Governo Eletrônico, Capacidade Governativa, Sociedade da Informação

Abstract: Governance is an important aspect to the democratic State with many consequences in the practice and information policies, especially within the information society. Initiatives as electronic government suggest new possibilities in State management, transparency and accountability. These processes have different characteristics in central and peripheral countries, where we found an evident contradiction between information society projects and the informational weakness of the State.

Keywords: Governance, Governableness, Electronic Government, Governance Capacity, Governability, Information Society

Uma grande diversidade de conceitos e princípios norteiam os projetos políticos que se estruturam em vários países em torno da chamada Sociedade da Informação. De maneira geral, um aspecto inerente à complexidade desse processo histórico tende a não ser suficientemente contemplado: a dimensão informacional do Estado e suas implicações na capacidade governativa. Esta situação mostra-se especialmente inquietante quando constatamos que os diversos projetos de Sociedade da Informação contam - em maior ou menor grau - com o Estado como um dos seus principais promotores e campo privilegiado de articulação de iniciativas. Provavelmente um dos elementos a marcar as diferenças entre projetos de Sociedade da Informação como os da União Européia, Estados Unidos e países periféricos seja a forma pela qual, nestes distintos quadros históricos, o Estado configurou-se como campo informacional, além de como políticas e estruturas de informação fornecem elementos à **capacidade governativa**. Isto sugere, em especial no caso de países periféricos, uma aparente contradição entre os projetos de Sociedade da Informação e a precariedade informacional de um dos seus atores fundamentais: o Estado. Daí derivam questões cuja superação envolve o reconhecimento do caráter informacional do Estado e de como tal atributo expressa-se ou não em políticas públicas de informação, favorecendo ou dificultando a capacidade governativa.

A literatura recente sobre o Estado e políticas públicas revela freqüentemente o uso de dois conceitos: **governabilidade** e **governança**, considerados aspectos distintos e complementares, configuradores da ação estatal.

Governabilidade diz respeito "às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade" (Diniz, 1996, P. 12.13) tais como a forma de Governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, etc.

Governança refere-se à capacidade governativa em sentido mais amplo "envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas", incluindo "o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade" (Diniz, 1996, p. 12-13).

A capacidade política de governar ou governabilidade derivaria da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade, enquanto que governança seria a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de um governo de implementar políticas.

Como assinala Costa (1998), "na formulação do Banco Mundial, *governance* é definida originalmente como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais tendo em vista o desenvolvimento". O conceito de *governance* seria, nessa visão, distinto do de governabilidade "que descreve as condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político".

"Enquanto a governabilidade se refere às condições do exercício da autoridade política, governance qualifica o modo de uso dessa autoridade (Melo 1995). ...A capacidade de governance implica na capacidade governamental em criar e assegurar a prevalência - ou seja capacidade de enforcement - de regras universalistas nas transações sociais, políticas sociais e econômicas Do ponto de vista político, governance implica também a capacidade de resistência à captura por grupos de interesse por parte das elites governamentais (Frischstak 1994), e a promoção da accountability [1] (Pzeworski 1995; Diniz 1995)".

Santos (1997) observa que o conceito de *governance* tem sido incorporado a partir dessa perspectiva do Banco Mundial, ou seja, "modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos do país em direção ao desenvolvimento".

"Governance, conforme Melo, refere-se ao modus operandi das políticas governamentais que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à definição do mix apropriado do público/privado nas políticas, à participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao alcance global dos programas (cf. Melo, 1995:30-31). O conceito não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado."

A discussão mais recente do conceito de *governance* teria ultrapassado seus aspectos operacionais, incorporando novos elementos. "Incluem-se aí, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos". Por outro lado, a ampliação do conceito de *governance* teria tornado mais imprecisa, segundo alguns autores, sua distinção do conceito de governabilidade.

Santos sugere ser irrelevante tentar distinguir os conceitos de *governance* e governabilidade e propõe, "para fins analíticos", o termo **capacidade governativa**.

Reconhecida a riqueza deste debate, observa-se como a questão informacional mostra-se aí presente, ainda que nem sempre claramente explicitada pelos seus formuladores e responsáveis pelas políticas públicas associadas à esta perspectiva. Por outro lado, o debate parece ainda incipiente no campo da ciência da informação.

As reflexões sobre capacidade governativa vêm à tona quando se analisam tentativas bem sucedidas ou fracassadas de reforma do Estado em alguns países. Tais experiências apresentam aspectos comuns, conforme discussões durante o *II Fórum Global para debater o Estado democrático e a governança no século XXI* [2]:

- a. Inadequação do papel do Estado e do desenho do setor público diante dos cenários, em constante mutação, de globalização, desenvolvimento tecnológico e reestruturação produtiva;
- b. Crise fiscal associada ao déficit público, à dívida externa e ao desempenho insatisfatório das empresas públicas;
- c. Padrões de demanda mais exigentes e complexos por parte dos cidadãos;
- d. Efeitos perversos da ação do Estado causados pelo patrimonialismo, clientelismo e corrupção;
- e. Reconhecimento de que a esfera pública não se limita à esfera estatal, incluindo as ações de cunho público promovidas pela sociedade civil;
- f. Provisão inapropriada de serviços pelo sistema de proteção social – envolvendo tanto a exclusão de segmentos expressivos da população quanto a inadequação dos serviços prestados.

Em cada um destes aspectos, a questão informacional, em diferentes graus, aparece com um fator otimizador ou, quando não devidamente contemplada, como obstáculo ao alcance de níveis básicos de capacidade governativa. É possível estimar, por exemplo, a enorme perda de recursos por parte da seguridade social no Brasil tendo em vista a insuficiência de suas práticas informacionais. Depois de pagar ao Estado durante décadas sua contribuição à seguridade social, o cidadão brasileiro é frequentemente obrigado a provar que efetuou tais pagamentos sob pena de não conseguir obter os precários benefícios daí decorrentes. Entre o benefício não concedido por falta de controle dos estoques informacionais do Estado e o custo social de uma seguridade ineficaz, forja-se um espaço de opacidade no qual a corrupção é favorecida.

Ao longo do debate no *II Fórum Global*, emergiram princípios de uma agenda para o Estado democrático e a governança no século XXI. Foi enfatizada, em especial, a revalorização da política e a busca do bem estar com o conjunto de atores sociais, de modo a se recuperar a credibilidade dos governos, da administração pública e das instituições democráticas. Tal perspectiva demanda o desenvolvimento da capacidade institucional do Estado para a sua atuação. Isto exige um modelo de gestão pública com características nas quais o fator informacional é evidente:

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

Segundo Jarquín (2000), as grandes transformações das tecnologias da informação têm alterado as formas organizacionais, a gestão e os procedimentos do Estado. No entanto não alteraram e, num horizonte previsível, não alterariam as responsabilidades básicas do Estado. Isto requer condições para uma governabilidade democrática a longo prazo e intervenções eficientes do Estado. Quanto ao sucesso ou insucesso destas intervenções, Jarquín observa:

- *"Se ha prestado mucha atención a la racionalidad técnica-instrumental como condición de la eficiencia de las intervenciones. Este es un enfoque necesario, pero por sí solo limitado, lo que explica tantas experiencias fracasadas de reforma del Estado."*
- *"Se ha prestado muy poca atención a las condiciones políticas de la eficiencia de las intervenciones del Estado".*

Além dos seus aspectos relacionados à tolerância, convivência social e proteção dos direitos fundamentais, a democracia é uma condição fundamental para a eficiência das intervenções do Estado. Enquanto condição da eficiência estatal a democracia - segundo Jarquín (2000) - apresentaria três dimensões básicas interrelacionadas nas quais os aspectos informacionais se fazem notar:

- *"En democracia las políticas públicas son más sensibles a las demandas de los ciudadanos, procesan, agregan y responden mejor a esas demandas."*
- *"En democracia el Estado y las políticas públicas tienen el mínimo de autonomía en relación a intereses particulares o ... a mayor democracia menos clientelismo, corporativismo y nepotismo, que son todas formas de "privatización" de las políticas públicas."*
- *"En democracia se tienen las condiciones institucionales básicas para absorber con eficiencia las nuevas técnicas de la gestión y el instrumental de la tecnología de la información. Sin esas condiciones las nuevas formas de gestión, más empresariales por ejemplo, y la tecnología de la información, pueden conducir a situaciones más desastrosas."* (grifo nosso).

Analisando as alterações no Estado, sob o que designa como "modo de desenvolvimento informacional", Castells (1995, p. 48) observa que a inovação nas tecnologias da informação "criou o potencial para existência de fluxos de informação bidirecional, tornando possível que a sociedade civil controle o Estado sobre princípios democráticos, sem paralisar necessariamente sua efetividade como agência de interesse público".

Reconhece-se, neste debate, a crescente importância nas agendas dos Estados conferida à realidade da economia e da sociedade da informação e do conhecimento.

"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" (ibid.).

Neste sentido, a ação dos governos deveria se pautar por alguns eixos centrais, tais como:

- a. Apoio público à difusão do acesso às novas tecnologias com foco em segmentos sociais mais vulneráveis;
- b. Regulação do setor, em especial no que se refere a conteúdo, segurança e privacidade e informações de interesse público;
- c. Uso exemplar de tecnologia da informação com suporte à evolução tecnológica;

Conforme menciona Kliksberg(1999), a formulação de políticas sociais esbarra em muitos países em desenvolvimento na ausência de sistemas de informação que apoiem o processo político decisório.

"Ello deja a los decisores sociales librados a la utilización de información producida para otros propósitos, a datos no actualizados, o de dudosa calidad. A todo ello se suma un problema fundamental de monitoreo. Una gestión social eficiente requiere información en tiempo real sobre cuáles son los resultados e impactos concretos que se están produciendo. En lo social con frecuencia aparecen efectos no planificados, algunos desfavorables, y otros positivos. El terreno es de alta impredecibilidad. El monitoreo cumple funciones esenciales. El establecimiento de sistemas de información social con metodologías modernas, procesamiento informático, y contacto continuo con la realidad debe ser uno de los ejes de la renovación de la institucionalidad social".

Uma das dimensões presentes na relação envolvendo capacidade governativa e informação se faz presente na perspectiva do "**governo eletrônico (e-government)**".

A noção de "governo eletrônico" é ainda emergente, derivada mais da experiência de alguns governos de países centrais que da pesquisa acadêmica, carecendo ainda de verticalização teórica. Em linhas gerais, 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 oportunidade de participação social no processo democrático.

Considera-se que o governo eletrônico pode ampliar a efetividade dos governos em quatro aspectos:

- Será mais fácil para a sociedade ter suas perspectivas consideradas pelos governos na (re)definição de políticas públicas;
- A sociedade poderá obter melhores serviços das organizações governamentais, por exemplo, através de atividades desenvolvidas on-line;
- A sociedade contará com serviços mais integrados porque as diferentes organizações serão capazes de se comunicar mais efetivamente entre si;

- A sociedade será melhor informada porque poderá obter informação atualizada e compreensível sobre o governo, leis, regulamentos, políticas e serviços

Tais princípios, porém, esbarram em obstáculos diversos na execução de políticas que os viabilizem na realidade social. No caso neozelandês, por exemplo, há um claro reconhecimento de que oportunidades as mais diversas podem ser perdidas caso o Governo não assuma a responsabilidade de supervisionar e coordenar o desenvolvimento do e-government em benefício dos cidadãos. Esta perspectiva, porém, pressupõe considerar as conseqüências e desafios uma sociedade cuja desigualdade se expressa, entre outros aspectos, na existência de reconhecer dois segmentos sociais - aqueles que contam com qualificações e ferramentas para usar as novas tecnologias e os que não dispõem destas condições.

O "governo eletrônico" foi discutido no seminário "Estado Democrático e Governança no Século 21", durante o 2º Fórum Global, em Brasília. Neste Seminário ficou evidenciado que não é possível reduzir os desafios da modernização tecnológica e da governança à disseminação de novas tecnologias da informação. Da mesma forma, destacou-se que o conceito de governança inclui muito mais que o uso da Internet ou a disseminação de quiosques eletrônicos em repartições públicas. A maior premência, neste sentido, seria levar 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.

Em muitos países, em especial no Brasil, esses objetivos estariam distantes do cotidiano do setor público, em várias esferas e escalões.

Verificou-se que, além da criação de sites para ministérios e agências, é urgente ampliar espaços de participação social nos processos decisórios, criando e aperfeiçoando instrumentos de medida da qualidade dos serviços e da satisfação dos cidadãos.

As atuais condições sócio-técnicas do capitalismo ressaltam a histórica desigualdade na ordem internacional da informação. No entanto, favorecem e simultaneamente exigem que em países como o Brasil o Estado defina e implemente estratégias que ampliem a sua capacidade governativa, sob pena de comprometer espaços hegemônicos nacionais e internacionais. Não por acaso, o conceito de governança tem no Banco Mundial uma das suas fontes promotoras. Neste quadro, a informação e os recursos que envolve alimentam projetos políticos cuja configuração implica necessariamente a participação da sociedade civil. Ao contrário, corre-se o risco de se forjar uma neo-tecnoburocracia, amparada fortemente na tecnologia como instrumento de poder e numa retórica politicamente correta, porém socialmente insulada. As possibilidades de se evitar tal tendência encontram-se potencializadas na ação dos próprios atores presentes nesta cena: governos, organizações da sociedade civil, universidades, etc. Somam-se à esta cena, singularidades histórico-sociais de cada país. No caso brasileiro, as políticas públicas nacionais de informação, se efetivamente desenhadas como instrumentos de democratização do Estado e de ampliação da capacidade governativa, talvez encontrem no plano local e no bojo do redesenho do pacto federativo o seu território mais eficaz de implementação.

Notas

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

[2] Evento realizado em Brasília de 29 a 31 de maio de 2000.

Referências bibliográficas

BANGEMANN, M. et al. *A Europa e a sociedade global da informação*; recomendações ao

Conselho Europeu. Bruxelas, 1994. 35p. (Disponível em <http://www.ispo.cec.be/insofoc/backg/bangemann.html> - 30 de junho de 2000)

BARRETO, Aldo Albuquerque. "[Mudança Estrutural do Fluxo do Conhecimento](#)". *Ciência da Informação*, n.27, v.2, 1998

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

CIÊNCIA e tecnologia para a construção da sociedade da informação no Brasil. Documento de Trabalho (versão 3: novembro de 1997). Grupo de Trabalho sobre Sociedade da Informação - Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT) - Resumo Executivo. (Disponível em <http://www.cct.gov.br/gtsocinfo/atividades/docs/versao3/resumo.htm>).

COMMONWEALTH GOVERNMENT. *Networking the nation: the Commonwealth Government's regional telecommunications infrastructure fund*. June 1998. (Disponível em <http://www.dca.gov.au/rtif.html> - 30 de junho de 2000).

Corrales, María Elena *Modernización de los servicios públicos por redes: eficiencia económica y solidaridad social*. (Disponível em <http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/prevista5.htm>. 8 de julho de 2000)

COSTA, Nilson do Rosário. Reforma administrativa, previsibilidade decisória e eficiência do Estado. (Disponível em <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi5.rtf> . 10 de julho de 2000).

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

EUROPEAN COMMISSION. *Information society*. (Disponível em <http://www.ispo.cec.be/g7/backg/sntr-g7.html> - 30 de junho de 2000).

II Fórum Global para debater o Estado democrático e a governança no século XXI. Agenda para o futuro. (Disponível em <http://www.21stcentury.gov.br/21stcentury/default.htm> . 4 de julho de 2000)

Gonzáles de Gomez, Nelida. Da política de informação ao papel da informação na política contemporânea. *Revista Internacional de Estudos Políticos*, Ano 1, n. 1, UERJ/NUSEG, abril de 1999, pp. 67-93.

_____. *Sistemas e Políticas Públicas de Arquivos no Brasil*. Niterói: EDUFF, 1995.

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

_____. *Os arquivos nos projetos do Mercosul: estado da questão e perspectivas*. III Congresso de Arquivologia do Mercosul, Montevideo, 9 a 11/9/1999.

Jarquín, Edmundo. Estado democrático y gobernabilidad en el siglo XXI. (Disponível em <http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/prevista4.htm>. 8 de julho de 2000.)

JEAPES, B. The information society: Australia; Community Information Network. *The Electronic Library*, v.13, n.5, Oct. 1995, p.494.

JOURNAL OF THE AMERICAN SOCIETY FOR INFORMATION SCIENCE. Information resource and democracy. v.45, n.6, July 1994. Special issue.

Kliksberg, Bernardo. *Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000*. (Disponível em <http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/prevista6.htm>. 8 de julho

LIVRO Verde para a sociedade da informação em Portugal. Lisboa: Missão para a sociedade da informação, 1997. 95p. (Disponível em <http://www.missao-si.mct.pt>. 30 de junho de 2000).

I Seminário Governo na Internet. (Disponível em http://www.redegoverno.gov.br/e_gov/index.htm. 5 de julho de 2000).

Santos, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados*, v. 40, no. 3, Rio de Janeiro, 1997

UNESCO. *Observatory on the Information Society*. (www.unesco.org/webworld/observatory/index.html)

VIEIRA, Ana Soledade. *Bases para o Brasil na Sociedade da Informação: Conceitos, fundamentos e Universo Político da Indústria e Serviços de Conteúdo*. Brasília, IBICT; 1999.

Wainwright, Eric. *Convergence, Information and Records Management* : Observations from an Australian Government Information Management Perspective. (Disponível em <http://www.nla.gov.au/>)

Sobre o autor / About the Author:

José Maria Jardim

jmjardim@cruiser.com.br

Dr. em Ciência Informação

Diretor do Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Informação da UFF